PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CRISIS Y REFORMAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

133

2012

ISSN: 0210-9107

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

Isidro Fainé Casas *(Presidente)*
José María Méndez Álvarez-Cedrón *(Vicepresidente)*
Fernando Conlledo Lantero *(Secretario)*
Mario Fernández Pelaz
Amado Franco Lahoz
Jordi Mestre González
Antonio Pulido Gutiérrez
Juan Manuel Suárez del Toro Rivero
Adolfo Todó Rovira
Victorio Valle Sánchez

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

EDITORES

María José Moral Rincón
Alain Cuenca

CONSEJO DE REDACCIÓN

Carlos Ocaña Pérez de Tudela *(Director)*
Pablo Alcaide Guindo
Santiago Carbó Valverde
Elisa Chuliá Rodrigo
Alain Cuenca García
Ángel Laborda Peralta
Fernando Pampillón Fernández
José Félix Sanz Sanz

COORDINADORA DE PUBLICACIONES

Myriam González Martínez

PORTADA

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.
91 471 71 00
Ilustración: Yale University Art Gallery/Bequest of Stephen Carlton Clark, B.A. 1903
Edward Hopper (American, 1882-1967)
Rooms by the Sea, 1951
Oil on canvas, 29 ¼ × 40 in (74,3 × 101,6 cm)

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

IMPRIME

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Depósito legal:	M. 402-1980
ISSN:	0210-9107
Precio del número 133:	17 €
Periodicidad:	Trimestral
Materia:	Economía española
Base de datos:	www.funcas.es

© Fundación de las Cajas de Ahorros. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 133, 2012. ISSN: 0210-9107

«Crisis y reformas de la economía española»

coordinado por Guillermo de la Dehesa

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

Crisis y reformas de la economía española

V

I. CRISIS ECONÓMICA, POLÍTICAS FISCALES Y CRECIMIENTO

La importancia de las reformas estructurales: 2 *Guillermo de la Dehesa*

Las perspectivas de la economía española en 2012: 8 *Rafael Doménech*

La efectividad de la política fiscal: 19 *Ignacio Zubiri*

Evaluación del impacto recaudatorio de las reformas de IRPF e IVA de 2012 en un contexto de crisis económica: 39 *José Félix Sanz Sanz* y *Desiderio Romero Jordán*

La política de cohesión en España: Reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro: 49 *Mercedes Caballero*

II. REFORMAS EN LOS MERCADOS

El dilema energético: 66 *Pedro L. Marín*

La reforma laboral: Hacia un mercado de trabajo más flexible: 76 *Engracia Hidalgo*

La reforma laboral de 2012: Cambios e incertidumbres: 84 *Miguel Ángel Malo*

Cinco paradojas en la resolución de la crisis bancaria en España: 93 *Santiago Carbó Valverde*

III. REFORMAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Reformas educativas para fomentar el crecimiento económico: 104 *Antonio Cabrales* y *Florentino Felgueroso*

La reforma de la educación en España: El principio y el final: 117 *José García Montalvo*

La reforma sanitaria: 128 *Vicente Ortún* y *María Callejón*

Reforma sanitaria en España desde la experiencia británica: 140 *Joan Costa Font*

¿Qué reformas necesita el sistema de financiación regional?: 153 *Ángel de la Fuente*

La financiación autonómica: Presente y futuro: 164 *Núria Bosch*

IV. PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA CRISIS Y LAS REFORMAS

A la mañana siguiente: Conversaciones con economistas: 174 *Berta Álvarez-Miranda*

Economía, política y familia: Percepciones y opiniones de la sociedad española ante la crisis: 189 *Elisa Chuliá* y *Jacobo Muñoz Comet*

ANEXO DOCUMENTAL

Presentación: 203

Programa Nacional de Reformas Reino de España 2012 (Resumen ejecutivo). 27 de abril de 2012: 204

Evaluación del Programa Nacional de Reformas y del programa de estabilidad de España que acompaña a la Recomendación del Consejo (Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea). COM (2012)310. 30 de mayo de 2012: 218

Consultas del artículo IV con España Declaración final de la Misión del FMI 14 de junio de 2012: 239

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

CRISIS Y REFORMAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La economía española atraviesa una grave crisis económica y financiera cuyo origen, en la crisis de las hipotecas *subprime* en agosto de 2007, parece ya lejano. Desde entonces, la crisis financiera contagió a la economía real provocando importantes caídas del PIB en todas las economías desarrolladas en 2008 y 2009. Posteriormente sobrevino la crisis de la deuda soberana y la segunda recesión, que se inicia entrado el año 2011. Si bien la crisis que vive la economía española se desencadena por factores internacionales, tiene también características propias que ahondan las dificultades. La crisis inmobiliaria ha destruido millones de empleos y ha dañado los balances de las entidades financieras y las cuentas públicas. Además, en paralelo, una sostenida pérdida de competitividad a lo largo de la década del 2000 agravó los desequilibrios de nuestra balanza comercial.

En ese contexto, Funcas organizó un seminario los días 21 y 22 de marzo de 2012 sobre «Crisis y Reformas de la Economía Española» bajo la dirección de **Guillermo de la Dehesa**, a quien la redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA expresa su agradecimiento. Con asistencia de un destacado grupo de economistas, se discutieron entonces tanto la situación económica española y sus perspectivas como las reformas necesarias para salir de la crisis. El contenido del presente volumen es fruto de aquellas sesiones que la mayor parte de los asistentes ha desarrollado en los artículos que siguen, agrupados en cuatro partes y un anexo documental.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES CONSIGUEN QUE PUEDA SALIRSE ANTES DE LA RECESIÓN

En la primera parte, titulada «Crisis económica, políticas fiscales y crecimiento», **Guillermo de la Dehesa** abre el número 133 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA explicando la trascendencia de las reformas estructurales. En una situación como la actual, en la que la política fiscal no puede contribuir al crecimiento y la política monetaria expansiva no ha logrado transmitirse a las variables reales, las autoridades españolas solo cuentan con las políticas microeconómicas para recuperar la competitividad de nuestra economía. Estas políticas de reformas microeconómicas, llamadas estructurales o de oferta, mejoran la eficiencia y reducen los costes de transacción en cada uno de los mercados nacionales, ya sea el de productos y servicios o los de factores, entre ellos el de trabajo, el de capitales, el de educación y el de investigación e innovación. Así se consigue que el crecimiento potencial de la economía aumente y que pueda salirse antes de la recesión, ya que la demanda de consumo está cayendo más que el PIB y la demanda de inversión se ha desplomado.

ESPAÑA SE ENFRENTA A UN GRAVE RIESGO DE QUE LA RECESIÓN SE PROLONGUE Y AGRAVE EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

En el segundo artículo de la primera parte, **Rafael Doménech**, director de BBVA *Research*, analiza las perspectivas de la economía española partiendo de la constatación de que, tras la leve recuperación económica de 2010 y comienzos de 2011, España ha vuelto a la recesión y se enfrenta a un grave riesgo de que esta se prolongue y agrave en los próximos años. Para evitar ese escenario se necesita que la eurozona utilice los mecanismos e instituciones existentes con la máxima efectividad y flexibilidad para anclar cuanto antes las expectativas de los agentes económicos sobre el futuro del euro y recuperar el atractivo de los mercados de deuda y la demanda de los inversores internacionales. Al tiempo, España debe desarrollar una estrategia creíble y bien coordinada con las instituciones europeas, con la que realizar una consolidación fiscal, que sea a la vez rigurosa y gradual, de todas sus administraciones públicas y completar la reestructuración bancaria. Pero lo anterior requiere además efectuar un amplio conjunto de reformas estructurales con las que facilitar la reasignación de los factores productivos a las empresas y sectores más dinámicos, incentivar la inversión y la creación de empleo, y generar expectativas de un mayor crecimiento potencial.

Prosigue el desarrollo de la primera parte de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA con dos artículos dedicados a la política fiscal. **Ignacio Zubiri** revisa la teoría y la evidencia empírica disponible sobre la efectividad de la política fiscal para estimular el crecimiento económico. En el plano teórico, el debate se produce entre quienes, retomando la tradición keynesiana, consideran que la mejor vía para salir de la recesión es implementar una política fiscal expansiva y quienes recomiendan la consolidación fiscal, preferentemente por la vía de reducir el gasto público. Los resultados de las investigaciones

empíricas indican que una política fiscal expansiva produce un incremento del PIB, que el autor cuantifica para el caso de España en un multiplicador que se sitúa alrededor del 1,5. En cambio la consolidación fiscal reduce el PIB: el FMI estima que por cada punto de consolidación, el PIB se reduce 0,5 puntos.

Por su parte, **José Félix Sanz** y **Desiderio Romero** evalúan las reformas del IRPF y del IVA introducidas en 2012 y su impacto recaudatorio. Si bien se reconoce que de algún modo la elevación de la presión fiscal era ineludible, los autores consideran que no debía haberse abordado hasta no agotar las posibilidades de contención del gasto corriente, verdadero eje de la corrección del déficit estructural. Además, sostienen que ha sido un error elevar primero el IRPF y que la reforma de este impuesto adolece de numerosos problemas técnicos, especialmente en términos de eficiencia. Finalmente, estiman los efectos recaudatorios considerando los cambios en el comportamiento de los agentes que tanto la reforma del IRPF como la del IVA provocarán. De ello concluyen que el impacto recaudatorio será inferior al previsto, tanto en 2012 como en 2013 y 2014.

Finalmente, este primer bloque se cierra con el análisis de la política de cohesión de la Unión Europea que ha desarrollado **Mercedes Caballero**. La economía española se ha beneficiado desde su incorporación a la Unión Europea de importantes ayudas para el desarrollo de inversiones y de políticas sociales. En cambio, a partir de 2014 podría ver amenazadas sus opciones de captar fondos europeos con el cambio de rumbo que se apunta para la política de cohesión. Hasta ahora la UE ha financiado una política regional volcada en la reducción de desigualdades territoriales. Si en adelante el objetivo de la política de cohesión es el crecimiento, la participación de España en los fondos requerirá incrementar con reformas estructurales previas nuestra capacidad para competir en la nuevas prioridades: I+D+i, competitividad de la pyme, eficiencia energética y energías renovables.

LA PRIORIDAD ES ACTUAR SOBRE EL AHORRO Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

La segunda parte de este número de Papeles de Economía Española se dedica a las reformas en los mercados, en particular el sector energético, el mercado de trabajo y el sistema bancario. Según **Pedro L. Marín**, el sector energético se enfrenta a tres retos cruciales para el futuro de la economía: la seguridad en el suministro, el respeto a las restricciones medioambientales y la eficiencia económica, dado que la energía constituye un factor determinante de la competitividad del resto de la economía española. En cuanto al mercado eléctrico, las reformas de los últimos quince años han logrado introducir suficiente competencia en los mercados mayoristas, pero persiste la necesidad de reformas en los mercados minoristas. La prioridad es actuar sobre el ahorro y la eficiencia energética. El mercado del gas por su parte

carece de suficiente competencia en los dos ámbitos —mayorista y minorista—, por lo que se requiere establecer un marco regulador adecuado. Por otra parte, deben mantenerse las políticas de fomento de las energías limpias y de la eficiencia energética, con una visión de largo plazo, aunque pudieran tener repercusiones sobre los costes en el corto plazo.

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO ES CRUCIAL PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La reforma del mercado de trabajo, crucial para la economía española, es objeto de dos artículos. En el primero, **Engracia Hidalgo**, secretaria de Estado de Empleo, explica los motivos que hacían necesaria la reforma de 2012, la describe en sus principales elementos y trata de aportar una valoración de los primeros resultados con las escasas cifras disponibles referidas al mes de julio 2012, que a su juicio indican que han comenzado a producirse los efectos perseguidos. Por su parte, **Miguel Ángel Malo** estudia la reforma en torno a sus tres ejes principales: costes del despido, negociación colectiva y políticas activas de empleo. La reforma trata de corregir varios problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo como son la excesiva tasa de temporalidad y, en consecuencia, el ajuste por cantidad frente a otras opciones de flexibilidad para las empresas que enfrentan cambios en las condiciones de su mercado. La reducción del coste de despido para reducir la brecha entre contratos temporales e indefinidos, la prevalencia de los convenios de empresa y las vías para el «descuelgue» o el fin de la ultractividad de los convenios son medidas que van en la dirección correcta, aunque los primeros datos no son todavía significativos para evaluar si tales objetivos se cumplen. En cambio, las políticas activas de empleo han quedado relegadas a un segundo plano y su reforma sigue considerándose muy necesaria.

EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA PERSIGUE LA RECUPERACIÓN DEL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO

En cuanto al sistema financiero, el artículo de **Santiago Carbó** examina los mecanismos de resolución de la crisis bancaria en España sobre la base de las experiencias anteriores y las especificidades del caso español. El largo proceso de reestructuración iniciado en 2009 persigue, a través del saneamiento bancario, la recuperación del crédito al sector privado. Pero el autor subraya que el problema de la restricción de crédito no se debe solo a las dificultades del sistema bancario sino también al elevado apalancamiento de empresas y familias. En consecuencia, la resolución de la crisis bancaria exigirá, para que vuelva a fluir el crédito, que también se reduzca significativamente el nivel de endeudamiento de los agentes privados nacionales. Tal desapalancamiento se ha iniciado, pero le queda todavía un importante recorrido por delante.

La tercera parte de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se dedica a las reformas en las administraciones públicas. Concretamente, se aborda la educación, la sanidad y el sistema de financiación regio-

nal. Sobre educación contamos con dos artículos, el primero de ellos firmado por **Antonio Cabrales** y **Florentino Felgueroso**, que identifican tres grandes problemas en el sistema educativo en España. En primer lugar, el elevado abandono escolar temprano que dobla a la media de la UE. En segundo lugar, las competencias educativas, en las que España solo presenta buenos datos en que hay menos alumnos con resultados muy malos que en países comparables al nuestro. Finalmente, el tercer problema es el desajuste educativo, es decir que España cuenta con muchos trabajadores subempleados o sobreeducados, lo que significa que existe un intenso desajuste entre lo que producen los servicios educativos y lo que demanda el mercado de trabajo. Para afrontar estos problemas se proponen varias reformas. Entre ellas, señalar que cabría reforzar la educación preescolar, factor clave tanto para reducir la desigualdad en su origen como para aumentar la productividad de la economía. También debería abordarse la cuestión de la libertad de elección de escuela, en particular en la enseñanza secundaria, o mejorar la información sobre la calidad de las universidades en forma de *rankings*. Por el lado de la oferta de servicios educativos, nuestro sistema presenta anomalías que conviene corregir. Por una parte, la autonomía de los centros en la selección de su personal docente es prácticamente nula. Se ha comprobado en la experiencia internacional que la selección de su personal por los centros, combinada con métodos transparentes de rendición de cuentas mediante *rankings* homogéneos, eleva notablemente el rendimiento académico de los alumnos. De igual manera, es muy escasa la presencia de remuneraciones del profesorado por rendimientos, cuya implementación mejoraría los resultados obtenidos por los alumnos. En cuanto a la formación profesional, la reforma que se recomienda es extender la educación dual y la participación de las empresas en el sistema educativo. Por lo que se refiere a la enseñanza superior, la reforma de nuestra universidad debe apoyarse también en los conceptos de autonomía y competencia.

DEBERÍA ABORDARSE LA CUESTIÓN DE LA LIBERTAD DE ELECCIÓN DE ESCUELA

José García Montalvo subraya, al igual que los autores anteriores, la importancia de las intervenciones en la fase más temprana de la educación tanto por motivos de equidad como de productividad. Debe mejorarse la intervención pública en la educación antes de los tres años, incluso a cambio de una reducción de la financiación pública de la enseñanza superior mediante la elevación de tasas. Además, en el caso de la universidad, se necesita mejorar la información a los alumnos sobre la situación laboral esperada de elegir una titulación u otra, un centro u otro. Por otra parte, es necesaria una reforma de los incentivos —siguiendo por ejemplo el modelo universitario de Reino Unido— y de la gobernanza, que elimine definitivamente los resquicios asamblearios que impiden a las instituciones de enseñanza superior españolas amoldarse rápidamente a los cambios

ES IMPORTANTE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN ANTES DE LOS TRES AÑOS

sociales. El autor concluye constatando algún acierto en las medidas adoptadas en abril de 2012 por el Gobierno, aunque la mayoría de las recomendaciones de reforma y mejora de la universidad que se han formulado en los últimos quince años, y sobre las que existe un consenso técnico amplio, siguen sin llevarse a la práctica.

SE PODRÍA CONSEGUIR UNA REDUCCIÓN DEL GASTO SANITARIO DEL 20 POR 100

En el ámbito de la educación la crisis no modifica los problemas pendientes y las reformas necesarias, si bien las hace más urgentes, pero en el caso de la sanidad, los efectos de la grave situación económica pueden modificar las prioridades de la política de salud. En una situación de crisis, la reducción de la pobreza, del desempleo o del abandono escolar puede tener mayor impacto positivo sobre la salud de la población que un incremento del gasto o de la eficacia de los servicios de salud. Sentado lo anterior, la reforma sanitaria no deja por ello de ser relevante y se estudia en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA en sendos trabajos de **Vicente Ortún** y **María Callejón**, por un lado, y de **Joan Costa Font**, por otro. Las reformas deben tratar de eliminar aquellas tecnologías de pobre o nulo *coste-efectividad* y favorecer las altamente *coste-efectivas*. No se debe centrar el esfuerzo en cómo recortar sino en cómo financiar aquello que es necesario preservando la equidad. Dados los elevados costes de las nuevas tecnologías sanitarias, en las actuales circunstancias debe evaluarse cuidadosamente su *coste-efectividad*. Una forma barata de hacerlo es tomar las mismas decisiones que tomen los países más avanzados que el nuestro, en particular, por la similitud de sistemas sanitarios, Reino Unido. Se estima que podría conseguirse una reducción del gasto total del 20 por 100. En definitiva, y tal como la experiencia de los países nórdicos muestra, la reducción de las ineficiencias e inequidades hace compatible la preservación del Estado de bienestar con un aumento de la productividad. Algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno en abril de 2012 van en la dirección correcta en cuanto a la cartera de servicios y el copago, aunque su implementación técnica quizá fuera mejorable. Pero queda todavía un largo camino por recorrer.

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SON EL PRINCIPAL AGENTE DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

La tercera parte de este volumen se cierra con dos artículos dedicados al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que constituyen el principal agente que realiza el gasto público en España. **Ángel de la Fuente** aborda las cuestiones de diseño institucional que afectan al sistema de financiación regional para garantizar el buen funcionamiento del estado autonómico. Por un lado, se debe mejorar el cumplimiento de los mandatos constitucionales relativos a la igualdad y la autonomía. Por otro, se requiere contar con un sistema que genere los incentivos adecuados para que las decisiones de gastos e ingresos públicos maximicen el bienestar social. Por lo que se refiere a la igualdad, la principal reforma se refiere a la

corrección de la anomalía que representan los sistemas forales del País Vasco y Navarra. En cuanto a la autonomía, el sistema debe buscar mayor responsabilidad fiscal en materia de ingresos y también en relación con las decisiones de gasto. A pesar de que han transcurrido más de treinta años desde el inicio de la descentralización de las competencias, no se ha logrado todavía que los votantes tengan una percepción clara de qué nivel de gobierno es responsable de la mayor parte de los gastos e ingresos públicos. Por ello, el autor recomienda seguir profundizando en los pasos dados en materia de transparencia, incrementando de forma sustancial la información que se publica sobre la financiación autonómica y las cuentas de las comunidades autónomas.

El artículo de **Núria Bosch**, por su parte, evalúa la aplicación del sistema de financiación en vigor desde 2009, constatando que si bien se han reducido las diferencias en financiación por habitante entre las diferentes comunidades del régimen común, no se ha logrado el objetivo de respetar la ordinalidad. Por ello propone diversas medidas de mejora, entre las que destaca un sistema de financiación singular para la comunidad autónoma de Cataluña.

LAS ADVERTENCIAS DE LOS ANALISTAS RESULTARON INSUFICIENTES

La cuarta parte de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ocupa de la percepción social de la crisis y de las reformas. Un grupo profesional de indudable interés en la crisis que vivimos es el formado por los economistas, a los que la sociedad parece reprochar que no advirtieran de lo que venía. **Berta Álvarez-Miranda** ha estudiado, mediante métodos cualitativos, la comprensión de la situación en la que se encuentran los economistas, tanto los que estudian la economía como los que trabajan en la práctica en puestos de responsabilidad. Cuando todo parecía ir bien, las advertencias de los analistas resultaron insuficientes para alertar de la necesidad de cambiar, y fueron en ocasiones tamizadas por el peso de los intereses del momento o por la influencia del consenso. Los economistas responsables de las empresas o entidades financieras, cuando percibieron con antelación los riesgos de la situación, se vieron sumergidos en una gran fiesta que les impidió adoptar medidas o pensaron que los problemas no les afectarían a ellos. En todo caso, los economistas parecen conscientes de la necesidad de reflexionar sobre la función de su profesión en la sociedad.

LA VALORACIÓN SOCIAL DE LA SITUACIÓN POLÍTICA Y SUS PROTAGONISTAS HA CAÍDO NOTABLEMENTE

En el trabajo de **Elisa Chuliá** y **Jacobo Muñoz Comet** se estudia la evolución de la percepción social de la crisis en los últimos años. En 2008 y 2009 se produjo una brusca inflexión en las preocupaciones de los ciudadanos, y desde entonces la percepción de la situación económica ha ido empeorando. No obstante, la valoración negativa de la situación del país contrasta con la que los ciudadanos tienen de

su propia situación económica personal o familiar, que no ha empeorado de forma sustancial. Lo que sí ha variado considerablemente, en el mismo sentido que la percepción social de la crisis, es la valoración de la situación política y sus protagonistas. Finalmente, los autores constatan que una gran parte de los ciudadanos encuentran satisfacción en la vida familiar, de modo que el espacio de la familia se consolida como un refugio ante la crisis.

Este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se completa con un **anexo documental** que incluye el Programa Nacional de Reformas que el Gobierno aprobó el 27 de abril de 2012; las recomendaciones de la Comisión Europea de 30 de mayo de 2012 sobre dicho Programa y sobre la actualización del programa de estabilidad; y finalmente el resumen del informe del FMI correspondiente al artículo IV del convenio de fecha 14 de junio de 2012.

En suma, el presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA aborda las reformas estructurales necesarias para salir de la crisis, aunando el rigor académico de los mejores especialistas con el tono accesible y divulgativo propio de las jornadas en las que encuentra su origen. Es probable que no estén todas las reformas que España necesita, pero sí son las que inexcusablemente deben abordarse para sentar las bases de una economía más competitiva que afronte los retos del futuro con la misma fortaleza con la que superó los del pasado.

COLABORACIONES

I.
CRISIS ECONÓMICA, POLÍTICAS FISCALES Y CRECIMIENTO

LA IMPORTANCIA DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Guillermo DE LA DEHESA

Presidente del Centre for Economic Policy Research (CEPR)

Resumen

La efectividad de las políticas macroeconómicas —fiscal y monetaria— para salir de la actual crisis económica es limitada. En el contexto actual, dicha inefectividad es particularmente acusada en Italia y España. Ante esta situación es fundamental mejorar el funcionamiento de los mercados nacionales aumentando su eficiencia y reduciendo sus costes de transacción. Tanto en los mercados de productos y servicios como en los de factores de producción, entre ellos los de trabajo, capitales, educación, investigación e innovación, deben acometerse reformas.

Estas políticas, conocidas en su conjunto como «reformas estructurales», mejoran la eficiencia y hacen que la tasa de crecimiento potencial aumente a medio plazo. Si España introdujese las reformas estructurales adecuadas, la devaluación real que necesita pasaría del 23 por 100 a solo el 8 por 100.

Palabras clave: crisis económica, reformas estructurales.

Abstract

The effectiveness of macroeconomic policies —fiscal and monetary— as a means of exiting the current economic crisis is limited. In the actual context, this ineffectiveness is particularly pronounced in Italy and Spain. In the face of this situation, it is fundamental to improve the functioning of local markets, increasing their efficiency and reducing transaction costs. This applies to markets for products and services, as well as factors of production, among them labor, capital, education, research and innovation, which should all undergo a process of reform.

These policies, referred to collectively as «structural reforms», improve efficiency and lead to an increase in the potential growth rate over the medium term. If Spain were to introduce the appropriate structural reforms, the real devaluation needed would fall from 23 percent to only 8 percent.

Key words: economic crisis, structural reforms.

JEL classification: E32, E63.

CUANDO en 2010 se acordó con la Comisión Europea un objetivo nominal de déficit público del 3 por 100 del PIB para 2013, de acuerdo con el procedimiento de déficit excesivo (PDE) se estimaba que el crecimiento del PIB de España sería del 2,4 por 100, y probablemente puede ser negativo en 1,6 por 100, es decir, un crecimiento 4 puntos porcentuales menor del pronosticado (según el consenso de los analistas privados que publica *The Economist*). Por esa razón se acordó darle al gobierno español un año más de plazo (2014) para cumplirlo, fijando el 4,5 por 100 del PIB para 2013.

Aun así, un 4,5 por 100 del PIB en 2013 impone un esfuerzo enorme que no será fácil de alcanzar, dado que la recesión actual, que podría alcanzar el 1,7 por 100 en 2012, hace que los ingresos fiscales caigan y que los gastos por desempleo y ayudas sociales aumenten, con lo que podría terminarse entrando en un bucle deflacionario diabólico entre recesión, austeridad y déficit.

Por un lado, cuanto más se reducen los gastos públicos y se aumentan los impuestos para reducir el déficit público, más tiende a aumentar la recesión a corto plazo, produciendo una creciente caída de los ingresos fiscales, unos mayores gastos sociales y un aumento del déficit público. Las subidas de los impuestos directos e indirectos tienen un mayor impacto negativo sobre el crecimiento que los recortes de gastos, sobre todo si estos son generales y de consumo.

Además, conforme aumenta el déficit público, los inversores pierden crecientemente su confianza en España, lo que tiende a aumentar el coste de refinanciar su deuda, con lo que el déficit público termina creciendo más por el mayor coste anual de pagarla, y los consiguientes mayores recortes de gastos y aumento de impuestos harán que la recesión pueda llegar a ser mayor, llegando a traspasar el umbral a partir del cual no se lograría alcanzar el objetivo.

Esto es lo que ya está ocurriendo en Grecia y en Portugal, debido a que existe una regla de oro de sostenibilidad de la deuda a largo plazo por la que la tasa de crecimiento nominal de la economía debe ser siempre superior al tipo nominal de interés del servicio de la deuda. De no ser así, esta no podrá pagarse y habrá que reestructurarla.

Finalmente, existe siempre el peligro de que el sufrimiento y las carencias derivados de una recesión sostenida puedan provocar una mayor resistencia social a dicha situación, una mayor fragilidad política y una mayor incertidumbre sobre el futuro del país que podrían terminar generando una peligrosa polarización del electorado que afecte al actual equilibrio político basado en los dos partidos mayoritarios existentes desde la introducción de la democracia en 1977.

Además, la trasmisión de la política monetaria única del Banco Central Europeo ha dejado de funcionar eficientemente ya que, a pesar de haber bajado el BCE su tipo de interés de refinanciación al 0,75 por 100 y de dar liquidez masiva a los bancos a tres años, el diferencial de tipos de interés sobre dicho 0,75 por 100 que se aplica a los créditos al por menor en España e Italia, de un lado, y en Alemania y Francia, del otro, es entre 2 y 3 puntos porcentuales mayor en los dos primeros que en los dos segundos.

La razón reside en que en estos dos primeros Estados miembros los márgenes de sus créditos al por menor están correlacionados con los *spreads* de su deuda soberana en lugar de con los tipos de refinanciación del BCE. Es decir, existe otro bucle diabólico entre el volumen y los *spreads* de la deuda soberana en los balances de los bancos y el volumen y los tipos de interés de sus créditos al por menor.

Este bucle crediticio se acentuó por las decisiones, en mi opinión muy erróneas, de la European Banking Authority (EBA) que, tras los ataques especulativos contra la deuda pública de Italia y España por el contagio de Grecia y Portugal, decidió que los bancos tenían que provisionar toda la deuda pública en sus balances a los precios de sus CDS (cuando desde Basilea I, y también en Basilea II, se consideraban activos sin riesgo que no había que provisionar) y que, además, tenían que adelantar varios años el objetivo de alcanzar un 9 por 100 de capital sobre el total de sus activos ponderados por riesgo y alcanzarlo de inmediato en junio de 2012.

El resultado fue una enorme contracción del balance crediticio en Italia y España, mientras los bancos de los Estados miembros del Norte, como Alemania, Holanda y Francia, no tenían que provisionar su deuda ya que la colocaban a rendimientos negativos.

Estos dos bucles hacen que ninguna de las dos políticas macroeconómicas disponibles, la fiscal y la monetaria, funcionen adecuadamente para Italia y España, siendo, además, una solo nacional y la otra solo supranacional, lo que ha demostrado ser un contrasentido. Asimismo, este desapalancamiento de Italia y España sería más viable si hubiese un mayor apalancamiento en Alemania, Francia y Holanda. Además se necesitaría que el BCE hiciese un poco de relajamiento cuantitativo (QE) cuando compre deuda pública en los mercados secundarios. No obstante, se ha comprometido a no hacerlo, y si esteriliza las compras debería vender simultáneamente deuda soberana de Alemania, Holanda y Francia para ayudar así a reducir los *spreads* de la deuda española.

Por último, se sabe que en condiciones normales una política fiscal contractiva ayuda a reducir el otro desequilibrio fundamental de la economía española que es el externo por cuenta corriente. En general, las regresiones que se han realizado, utilizando la tradicional identidad contable macroeconómica entre ahorro e inversión, muestran que por cada punto porcentual de PIB que se reduce el desequilibrio fiscal, el déficit por cuenta corriente mejora 0,3 puntos porcentuales de PIB.

Sin embargo, el impacto es mínimo si el tipo de cambio nominal es rígido, como ocurre dentro del área euro, o es muy inelástico, como ocurre en el conjunto del área euro frente a terceros países. Como la potestad del tipo de cambio la tiene el Consejo Europeo y no el BCE, es imposible que este último pueda aliviar la situación actual en la que el conjunto del área euro ya está en recesión.

Por estas razones el déficit corriente español frente al área euro solo puede reducirse de tres formas:

— Primera, haciendo una devaluación interna real, es decir, aumentando la productividad de España más rápidamente que la del resto del área euro y bajando los costes laborales nominales de España más rápidamente que los del resto del área euro. Esta solución sería más fácil si al mismo tiempo otros Estados miembros del área euro, que tienen superávit por cuenta corriente, como Alemania y Holanda, aumentasen sus salarios y su tasa de inflación para compensar el esfuerzo de España e Italia.

— Segunda, como está reduciéndose ahora, es decir, por el mero efecto de la recesión, en la que el ahorro nacional, tanto público como privado, aumenta, mientras la inversión y el consumo nacionales se desploman, que es la forma menos recomendable de enfrentar una devaluación interna.

— Tercera, reduciendo el coste del servicio de la deuda, mediante compras de deuda española por parte del BCE, a cambio de una condicionalidad estricta, ya que está alcanzando un nivel cercano al 3,5 por 100 del PIB cada año. Dicho coste hace muy difícil cerrar el déficit por cuenta corriente, que, en su subbalanza de bienes y servicios, es ya casi cero y será positivo a final

de 2012, pero no así en su subbalanza de rentas y transferencias por el mayor peso relativo del pago de los intereses de la deuda.

Las dos formas de empezar a salir de ambos bucles diabólicos son similares: primero, intentar alargar los plazos de cumplimiento del objetivo del déficit público mientras continúe la situación recesiva de la economía, y segundo, conseguir que el BCE rompa el bucle que asocia los *spreads* de la deuda con los tipos de interés al por menor de la banca y viceversa, comprando deuda soberana de los Estados miembros afectados ya que dicha deuda está sufriendo ataques especulativos que se autocumplen y que la llevan a unos precios muy bajos y a unos rendimientos y *spreads* muy elevados, aumentando así en exceso el coste de pagar los intereses de la deuda.

Ante esta situación, en la que las dos políticas macroeconómicas fundamentales a corto plazo para salir de una recesión no funcionan, es fundamental concentrarse en utilizar todas las «políticas microeconómicas» que sean necesarias para mejorar la eficiencia y los costes de transacción en cada uno de los mercados nacionales, ya sea el de productos y de servicios o el de factores de producción, como el del trabajo, el de capitales y el de la educación, la investigación y la innovación.

Estas políticas de reformas microeconómicas, llamadas estructurales o de oferta, consiguen que el crecimiento potencial de la economía aumente y que pueda salirse antes de la recesión, ya que la demanda de consumo está cayendo más que el PIB y la de demanda de inversión se ha desplomado.

Asimismo, es también determinante reducir y hacer más eficientes los costes de servicios públicos que suministran el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales y la relación coste-beneficio de las administraciones públicas en general, datos que son fundamentales para que el sector público funcione mejor y de forma menos costosa para poder alcanzar el objetivo de déficit. Especialmente cuando su peso en el PIB ha sido creciente y hoy representa ya anualmente el 35 por 100 del PIB en términos de ingresos y el 39 por 100 del PIB en términos de gastos. Existe una enorme duplicación de muchos servicios públicos y además existe un exceso generalizado de sus costes.

Otro aspecto fundamental de estas reformas estructurales es aumentar la producción de bienes y servicios comerciables, es decir, que puedan exportarse y/o competir con las importaciones. En la década 1997-2007, España se endeudó con ahorro extranjero para invertir en viviendas, oficinas, autopistas y otras infraestructuras de transporte (es decir, sobre todo cemento y ladrillo) que no son bienes exportables. Algunas viviendas se han vendido a extranjeros y se han exportado muchos servicios de construcción y gestión de infraestructuras a otros países. Sin embargo, ahora es muy difícil pagar dicha deuda pública y privada en manos de ahorradores extranjeros porque no se invirtió en bienes y servicios exportables que podían producir ingresos suficientes para pagar a los que los han financiado.

Estas políticas microeconómicas son llamadas «reformas estructurales», ya que mejoran la estructura y eficiencia de la economía y hacen que la tasa de crecimiento potencial aumente a medio plazo, independientemente de la fase del ciclo de los negocios o de las existencias en que se encuentre la economía.

Por esa razón es tan importante que se introduzcan lo antes posible, dado que la caída del crecimiento potencial de la economía española ha sido enorme, desde un 2,9 por 100 hasta 2007 a cerca del 1 por 100 a finales de 2012. Si no se hacen más reformas el crecimiento potencial no subiría por encima del 1,5 por 100 en los años posteriores a la recuperación y hará más difícil reducir el nivel de deuda.

Solo creciendo de forma autónoma a través de mejoras de eficiencia internas en la producción y en los mercados podrá salirse antes de esta situación tan difícil y tan compleja cuya solución no depende solo de España, sino de fallos muy importantes de diseño y de gobernanza del área euro, así como de gestión de su crisis de deuda soberana, que ha sido realmente decepcionante.

Las reformas estructurales tienen la ventaja, especialmente en períodos de recesión o de muy bajo crecimiento, de que permiten aumentar el crecimiento potencial porque eliminan muchas de las ineficiencias de los mercados y aumentan el ahorro público y privado. Por otra parte, al liberar y abrir los mercados a una mayor competencia incrementan la inversión privada española y extranjera.

Ahora bien, al igual que la austeridad, las reformas estructurales suelen ser también cuestionadas, aunque por una parte menor de la población, que son aquellos que están beneficiándose directamente de dichas ineficiencias o aprovechándose de ellas. Eliminar ineficiencias en los

mercados públicos y privados que encarecen el producto o el servicio final genera algunos perdedores, pero a cambio de ganancias para la gran mayoría de la población.

Por el contrario, en la austeridad forzada, y a menudo indiscriminada, una gran parte de la población sale perdiendo por su efecto contractivo en el crecimiento a corto y medio plazo. La dificultad para poner las reformas en marcha reside en que aquellos que se aprovechan de las ineficiencias de dichos mercados suelen tener una mayor capacidad de influencia en los gobiernos que el ciudadano medio que sufre los recortes de gasto público.

Las reformas estructurales son todavía más importantes al encontrarse el área euro en una situación en la que los costes (en términos de producto y empleo) necesarios para poder corregir los desequilibrios generados entre sus Estados miembros del Norte y los del Sur son enormes, tanto en términos de déficit y deuda como por cuenta corriente de la balanza de pagos, y empiezan a ser socialmente insoportables para los países del Sur.

Y ello a pesar de que la solución tiene que ser necesariamente cooperativa. Los desequilibrios negativos del Sur son mayoritariamente un reflejo de los desequilibrios positivos del Norte. Un ejemplo: Alemania se financia a corto y medio plazo a coste negativo, lo que es un contrasentido financiero, mientras que Italia y España lo hacen a un coste insostenible. Otro ejemplo: el déficit por cuenta corriente de España es el espejo del superávit de Alemania y Holanda, dado que el área euro está en equilibrio frente al resto del mundo. Sin embargo, mandan los acreedores del Norte sobre los deudores del Sur, lo que no crea más que un enfrentamiento creciente entre «nosotros y ellos» que es muy peligroso para poder avanzar en la unión de Europa.

Unas reformas estructurales bien diseñadas y correctamente aplicadas, que en todo caso son necesarias en España, pueden contribuir a dar una salida a este *impasse* y consiguiente recesión. Estas reformas tienen también un cierto coste a corto plazo para los Estados miembros del Sur que, añadido al de la austeridad fiscal, puede ser poco tolerable política y socialmente. No obstante, siempre hay que intentar hacerlas en los momentos en que las expectativas de la población son más bajas, como ocurre en la actualidad, y explicar adecuadamente por qué van a ser necesarias para salir antes y con más crecimiento de la crisis.

Por esa razón es necesario no solo que se aplique el Pacto Fiscal (que, por cierto, no exige un objetivo de déficit nominal sino estructural), sino también el Pacto por el Crecimiento, que, aunque incomprensiblemente no ha sido introducido en su título, existe en el texto, aunque es menos claro y más complicado de realizar, lo que favorecería la aplicación de estas reformas en España.

En suma, estas reformas son necesarias e ineludibles en el contexto actual y deben aplicarse, independiente de la situación desfavorable en la que se encuentra España en este momento, tanto frente a los inversores internacionales como frente a los Estados miembros del Norte.

Una salida deflacionaria para el Sur, porque el Norte no acepta una mayor inflación, es hoy intolerable en una Unión Monetaria en la que convivimos todos. No hay que olvidar que anteriormente, entre 2002 y 2005, el BCE tuvo, lógicamente, que bajar su tipo básico de refinanciación del 4,5 al 2 por 100, y lo mantuvo así tres años, para poder sacar de la recesión a Alemania, del estancamiento a Italia y del bajo crecimiento a Francia, pues entre los tres representan dos tercios del PIB del área euro.

Esta bajada al 2 por 100 del tipo de refinanciación del BCE hizo que los tipos reales de interés en España, Irlanda y Grecia fuesen negativos, ya que sus tasas de crecimiento e inflación eran superiores al estar todavía convergiendo con los Estados miembros más avanzados, generando así una enorme burbuja en los precios de los activos reales y financieros que ha terminado generando una fuerte recesión. Incomprensiblemente, ahora estos estados del Sur son tratados de «manirrotos» olvidando que la burbuja fue un fallo de diseño de una política monetaria única, aplicada a Estados miembros en situaciones muy diferentes de desarrollo y de convergencia.

Otra cosa distinta es que los sucesivos gobiernos de España hicieran muy poco o nada para detener dicha burbuja, que está costando tan cara, porque siempre las burbujas permiten ganar elecciones a corto o incluso medio plazo… hasta que explotan. Igual ocurre ahora con la Canciller alemana, que es reacia a tomar ciertas medidas que considera impopulares o intenta retrasarlas para poder ganar las elecciones dentro de un año, pero un año en la actual situación es una eternidad.

Para calcular los costes de reducir los desequilibrios estructurales, dado que no existe un tipo

de cambio nominal entre los Estados miembros que pueda devaluarse, hay que calcular por un lado cuánto tendría que depreciarse el tipo de cambio real de los países del Sur y por otro cuánto tendría que apreciarse el tipo de cambio real de Alemania, Holanda y otros Estados del Norte. Los objetivos de dicha depreciación real tendrían que intentar reducir, a medio y largo plazo, la deuda externa neta o posición inversora internacional neta (PIIN) hasta menos del 25 por 100 del PIB, cuando en el caso de España es hoy negativa en el 90 por 100 del PIB.

Irlanda, al ser un país pequeño, más flexible y muy abierto al exterior, es el que se encuentra en mejor posición y tendría que hacer el menor ajuste, una depreciación real de solo un 4 por 100. Italia, que no ha sufrido ninguna burbuja ya que ha crecido únicamente al 0,4 por 100 anual promedio entre 2001 y 2010, es el segundo en términos de menor coste de depreciación real, un 10 por 100. Francia es el tercero ya que necesitaría una depreciación real del 22 por 100, seguida de España, en cuarto lugar, que necesitaría una depreciación muy similar, un 23 por 100. Grecia necesitaría un 28 por 100 y finalmente Portugal un 36 por 100.

No parece existir una correlación inversa clara entre las tasas medias de crecimiento anual de la última década y la necesidad de depreciación real, ya que la recesión de 2009-2010 fue mayor en los Estados miembros que habían tenido un mayor crecimiento medio anual en dicha década, reduciendo así su crecimiento medio final del total del período 2001-2010.

En dicha década, Irlanda tuvo un crecimiento medio anual del 2,4 por 100 y sin embargo solo necesita un 4 por 100 de depreciación, mientras que España, creciendo al 2,1 por 100 anual, necesita un 23 por 100. Grecia, creciendo al 2,1 por 100 promedio, necesita un 28 por 100. Francia, creciendo al 1,1 por 100 anual, necesita una depreciación similar a la de España a pesar de crecer menos y, finalmente, Italia, creciendo el 0,4 por 100, necesita un 10 por 100 de depreciación real. El caso más difícil de explicar es Portugal, que solo ha crecido el 0,6 por 100 de media anual en dicha década y necesita la mayor depreciación real de todas, un 36 por 100.

Esta comparación demuestra que unos Estados miembros del área euro necesitan mayores y más profundas reformas estructurales que otros, y el caso de España, aunque es similar al de Francia, necesita la tercera depreciación real más elevada del conjunto. La clave para España y Francia es poder llevar a cabo reformas estructurales que reduzcan el tamaño y los recursos de su abultado sector público (especialmente en Francia) y que dichos recursos puedan ir transfiriéndose al sector privado exportador.

En 2011 España solo exportó un 28 por 100 de todos los bienes y servicios que produce internamente, frente al 30 por 100 de Alemania, pero más que el 18 por 100 de Francia y el 26 por 100 de Italia. Irlanda es el mayor exportador de su producción ya que alcanza el 57 por 100. Asimismo, España produce internamente el 58 por 100 de los bienes y servicios que son comerciables, es decir, que se exportan o compiten con las importaciones, frente al 63 por 100 de Alemania y el 60 por 100 de Italia y Francia. Finalmente, España consume interiormente el 43 por 100 de sus bienes exportables, frente al 66 por 100 de Italia, el 41 por 100 de Alemania y el 39 por 100 de Francia.

En el caso de España, la reforma más necesaria es, sin duda alguna, la laboral, ya que cuando se estimaron las ratios de sacrificio en el área euro, provocadas por la recesión de 2009-2010, es decir, por la Gran Recesión, España tenía un sacrificio en términos del PIB de solo el 0,7 por 100, frente a Italia que era del 2,2 por 100 y Francia del 1,1 por 100. Esto es positivo ya que, como se ha señalado más arriba, una tasa de crecimiento suficientemente elevada es fundamental para poder pagar la deuda. Sin embargo, la ratio de sacrificio porcentual de España en términos de desempleo era la mayor de todos con 3,5 puntos porcentuales, frente a solo 0,8 puntos de Francia y 0,9 de Italia.

Los Estados miembros que mayor tasa de sacrificio del PIB tuvieron fueron: Irlanda con una caída del 11,6 por 100, Grecia con el 10,9 por 100 y Portugal con el 4,3 por 100. Sin embargo sus tasas porcentuales de incremento del desempleo fueron solo de 1,7, 2,9 y 2,0 puntos porcentuales respectivamente.

En el lado opuesto, Alemania sufría una tasa de sacrificio del 2,3 por 100 del PIB, pero, en términos de desempleo, era negativa ya que ha sido el Estado miembro del área euro que mejores reformas laborales ha hecho desde 2001. Sin embargo, necesita un ajuste muy diferente para poder converger que consiste en mantener una tasa de inflación del 4 por 100 durante diez años, lo que para Alemania es inaceptable. El problema es que si no converge, el sacrificio en los Esta-

dos miembros del Sur sería todavía mayor en términos de PIB y de empleo.

Estas ratios de sacrificio podrían reducirse notablemente si se llevaran a cabo reformas estructurales bien dirigidas a mejorar la eficiencia de la economía productiva, la de sus mercados internos y exteriores. Hay reformas que ayudan en mayor medida a reducir los costes del ajuste que otras. Las más eficientes en términos de reducción del coste del ajuste son las que incrementan la elasticidad de la demanda y el porcentaje de bienes y servicios exportables de producción nacional y, asimismo, las que aumentan el porcentaje de bienes no exportables nacionales en el consumo nacional. También son fundamentales las que consiguen hacer más eficiente y reducen el tamaño de su sector público en beneficio del privado, que es lo que ha ido haciendo Alemania durante una década.

La devaluación real necesaria para anular los desequilibrios estructurales creados entre el Sur y el Norte en el área euro podría reducirse notablemente introduciendo dichas reformas estructurales. Por ejemplo, en el caso de España, en lugar de tener que hacer una devaluación real de su tipo de cambio del 23 por 100, si introdujese las reformas estructurales del Estado miembro de mejor referencia (Alemania) podría rebajarla a solo el 8 por 100; Italia, en lugar del 10 por 100 podría rebajarla al 3 por 100, y Francia todavía más, ya que pasaría del 20 por 100 de depreciación real al 2 por 100, ya que es el Estado miembro del área euro que menos reformas estructurales ha hecho en las últimas dos décadas, mientras que España ha hecho varias en los últimos años.

La reforma laboral de este año en España ha sido la más completa de las hechas hasta el momento y ha supuesto un paso muy positivo. Sin embargo, no ha atacado su mayor problema estructural que es la dualidad en la contratación laboral entre los contratos temporales y los indefinidos, en términos de costes de despido. En el caso de los primeros van de cien días por año de servicio a ocho días a los tres años, mientras que los indefinidos llegan hasta los cuarenta y cinco días por año de servicio, salvo el del contrato de treinta y tres días y ahora el de veinte días, pero solamente para promocionar el empleo.

Esa enorme diferencia con el de cuarenta y cinco días ha provocado que el 85 por 100 de todos los contratos que se hicieron en los años del auge y de las burbujas inmobiliaria y de la construcción fueran temporales, y de nuevo el 85 por 100 de los contratos que se destruyeron en la posterior recesión fueran también temporales.

En definitiva, la austeridad en sí misma es importante después de que España haya crecido una década y media por encima de su potencial, a través un enorme auge de consumo y sobre todo de la inversión, financiados con ahorro exterior, pero no es suficiente ya que está llevando a España a un bucle negativo que se retroalimenta y del que será muy difícil salir en varios años.

De ahí que sea absolutamente necesario aprovechar esta ocasión para encarar y llevar a cabo todas las reformas estructurales que no se han acometido durante casi dos décadas. Irlanda, Italia y detrás España son los tres Estados miembros que están mejor preparados para llevarlas a cabo, lo que no ocurre en Francia, que no las ha hecho todavía, ni en Alemania, que las hizo hace una década bajo el canciller Schröeder.

Hay que reconocer que el actual gobierno español está empezando a hacer o a proponer reformas estructurales que hace unos años serían impensables. No solo se trata de las reformas derivadas de la consolidación fiscal y de la reducción del gasto público para garantizar la estabilidad presupuestaria y cumplir con las exigencias de cumplimiento del déficit nominal en los años 2012, 2013 y 2014, sino que existen otras reformas muy necesarias que estaban pendientes: la reforma laboral, la reforma de las entidades de crédito y el memorándum firmado para la recapitalización de las mismas, la reforma del FROB, la reforma del sector público empresarial, la racionalización del uso de los inmuebles del Patrimonio del Estado, la de los organismos de supervisión, la del transporte, la de la Justicia, la del sistema educativo, la de la Seguridad Social, la del sector energético y la liberalización de los servicios profesionales, entre otras.

Este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA intenta analizar algunas de las reformas estructurales necesarias en España para mejorar el crecimiento a medio y largo plazo y salir antes de esta larga crisis que ya dura cuatro años tras dos recesiones seguidas, la de 2009 y la de 2011 y 2012, que se alargará a 2013. De no llevarlas a cabo con rapidez y contundencia, dicha recesión podría alargarse a 2014 y 2015.

LAS PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN 2012 (*)

Rafael DOMÉNECH

BBVA Research y Universidad de Valencia

Resumen

Tras el intento de recuperación económica de 2010 y principios de 2011, la economía española ha vuelto a la recesión. La crisis de deuda soberana en Europa, la pérdida de confianza y las elevadas tensiones financieras sitúan a la economía española al borde de una severa restricción crediticia y amenazan con posponer el inicio de la recuperación económica durante bastantes trimestres y reducir significativamente su crecimiento potencial. Para evitar ese escenario España necesita que la eurozona utilice los mecanismos e instituciones existentes con la máxima efectividad y flexibilidad para anclar cuanto antes las expectativas de los agentes económicos sobre el futuro del euro, y recuperar el atractivo de los mercados de deuda y la demanda de los inversores internacionales. Al mismo tiempo, España debe llevar a cabo una estrategia creíble y bien coordinada con las instituciones europeas, con la que realizar una consolidación fiscal, que sea a la vez rigurosa y gradual de todas sus administraciones públicas, completar la reestructuración bancaria y efectuar un amplio conjunto de reformas estructurales, con las que facilitar la reasignación de los factores productivos a las empresas y sectores más dinámicos, incentivar la inversión y la creación de empleo, y generar expectativas de un mayor crecimiento potencial.

Palabras clave: previsiones, crecimiento potencial, equilibrios múltiples.

Abstract

After the brief economic recovery of 2010 and early 2011, the Spanish economy is again in a recession. The sovereign debt crisis in Europe, the loss of confidence and high financial tensions have placed the Spanish economy at the brink of a severe credit crunch, threatening to postpone economic recovery for several quarters and to reduce significantly its potential growth. To avoid this scenario the Eurozone should use existing mechanisms and institutions with maximum effectiveness and flexibility, to anchor as soon as possible the expectations of economic agents about the future of the euro and to restore the attractiveness of European debt markets. At the same time, Spain should conduct a credible strategy, well-coordinated with European institutions, to achieve a rigorous and gradual fiscal consolidation, to complete bank restructuring and to implement a wide array of structural reforms. These reforms are needed to accelerate the reallocation of production factors to the most dynamic firms and sectors, to encourage investment and job creation, and to generate expectations of higher potential growth.

Key words: forecasts, potential growth, multiple equilibria.

JEL classification: E17, E32, O40.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que todas las previsiones indican que la economía mundial crecerá en 2012 a una tasa entre el 3,5 y el 4 por 100, similar a la de 2011, las incertidumbres han ido aumentando de manera muy significativa durante los últimos meses, sobre todo en el entorno internacional más relevante para la economía española: Europa. En poco más de medio año se ha producido una profunda revisión a la baja de las expectativas de crecimiento de Europa, que se descuelga del crecimiento económico del resto del mundo. La economía mundial refleja pues una elevada heterogeneidad con las economías emergentes más importantes o EAGLES (véase García Herrero *et al.,* 2011) en un extremo, creciendo cerca del 6 por 100, y las economías europeas en el otro, con una previsión de ligera recesión pero sometidas a una enorme incertidumbre sobre su futuro a corto, medio y largo plazo. Entre medias de ambas áreas geográficas, Estados Unidos podría crecer ligeramente por encima del 2 por 100, continuando con su lenta salida de una crisis económica tan profunda como la experimentada en 2009.

Conviene empezar resaltando esa heterogeneidad porque con demasiada frecuencia desde Europa y desde España se tiende a valorar la situación de la economía mundial desde la óptica de unas economías que se encuentran estancadas o en recesión. Nada más lejos de la realidad, ya que la mayor parte de la población mundial va a experimentar un crecimiento sólido e intenso, que permitirá seguir mejorando sus condiciones de vida. En ese contexto de crecimiento, particularmente intenso en las economías emergentes, Europa corre el riesgo de convertirse no solo en un foco recurrente de tensiones y preocupaciones para la economía mundial, sino también de perder su relevancia económica más rápidamente de lo que implican sus actuales tendencias demográficas a largo plazo.

Estas incertidumbres procedentes del exterior, que se manifiestan en unas tensiones financieras en el conjunto de la UEM tan elevadas como las experimentadas tras el colapso de Lehman Brothers, interaccionan con otros cuatro factores específicos de la economía española, que van a condicionar sus perspectivas económicas a corto, medio y largo plazo: las necesidades de financiación con el resto del mundo, el proceso de desapalancamiento de los sectores público y privado, la reestructuración y la recapitalización del sistema bancario, y las reformas estructurales que se necesitan llevar a cabo. La resolución de la crisis de deuda en Europa y la disminución de las tensiones financieras son una condición necesaria para la recuperación económica en España, de la misma manera que lo son los ajustes fiscales, la reestructuración bancaria y las reformas estructurales con las que aumentar el crecimiento potencial de la

economía española y reducir su tasa de desempleo. Desde hace meses ambos frentes se retroalimentan entre sí, generando una relación de causalidad bidireccional, que condiciona las perspectivas de crecimiento de la economía española. Por un lado, con las actuales tensiones financieras en la eurozona resulta casi imposible que los ajustes fiscales y reformas estructurales que se están llevando en España tengan efectos positivos sobre la recuperación económica. Por otro, en la medida que España es en estos momentos uno de los focos de atención de los mercados financieros internacionales, sin el éxito de sus políticas económicas difícilmente se podrá encontrar una salida a la crisis de deuda en la UEM.

En este contexto, en el que las decisiones de política económica europeas y nacionales resultan cruciales para determinar los escenarios de los próximos trimestres, la predicción económica se hace particularmente compleja y dependiente de los supuestos e hipótesis sobre cómo se concreten cada uno de estos procesos en marcha. Y aunque el abanico de posibilidades y escenarios es enorme, de mantenerse las circunstancias actuales y de no llevarse a cabo cambios sustanciales en la gestión de la crisis de la eurozona, lo más probable es que la contracción de la actividad económica en España continúe durante los próximos trimestres. Junto con medidas europeas eficaces, la economía española debe llevar a cabo políticas económicas que permitan transitar cuanto antes a un equilibrio de elevado nivel de actividad, en el que se produzca una interacción positiva entre los determinantes del crecimiento económico.

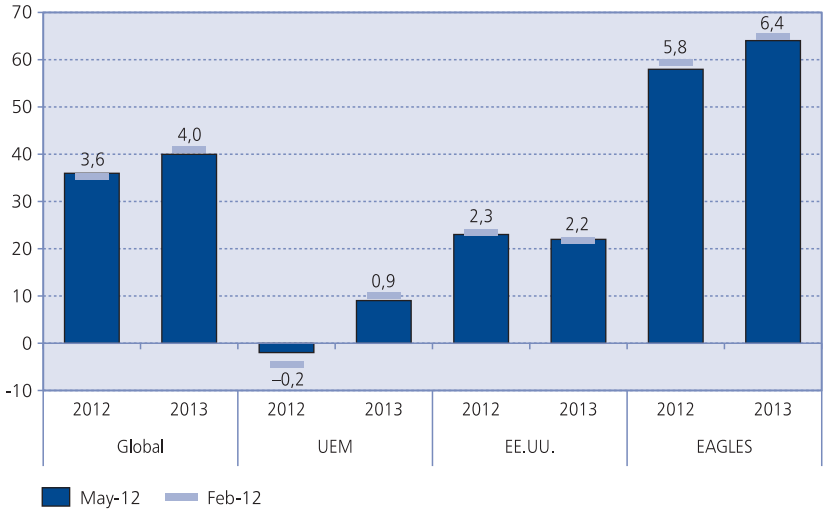
En los siguientes apartados se analizan con detalle los determinantes del crecimiento económico en España. En el apartado II se examina el entorno internacional, dedicando especial atención a la crisis del euro. El apartado III evalúa los ajustes y reformas en marcha en España que determinan sus perspectivas económicas a corto plazo y el crecimiento potencial a medio y a largo plazo. El último apartado presenta las principales conclusiones de este artículo.

II. EL ENTORNO INTERNACIONAL Y LA CRISIS DEL EURO

Como se ha señalado en la introducción, el entorno internacional viene fundamentalmente caracterizado por dos factores que se mueven en direcciones opuestas: el elevado crecimiento mundial, principalmente en las economías emergentes, y la crisis del euro en Europa. Aunque es cierto que hay algunos otros factores que dan algo más de color a este entorno internacional (por ejemplo, la consolidación fiscal en Estados Unidos o el riesgo de desaceleración de algunas economías emergentes, particularmente China, por citar dos de ellos), estos dos son los dominantes.

En el gráfico 1 se resumen las previsiones de crecimiento para 2012 y 2013 para las principales áreas geográficas. Aunque el crecimiento mundial es elevado, la heterogeneidad es manifiesta, particularmente si se compara Europa con los EAGLES. Las economías avanzadas han sufrido una combinación de crisis bancaria y crisis de deuda de los sectores públicos y/o privados, con efectos muy persistentes e intensos en el tiempo, como nos demuestra la historia económica (1). Pero el crecimiento de las economías desarrolladas está siendo también muy heterogéneo. Así, Estados Unidos crece más y con mejores perspectivas que la UEM, a pesar de que sus

GRÁFICO 1
CRECIMIENTO DEL PIB (PORCENTAJE A/A)



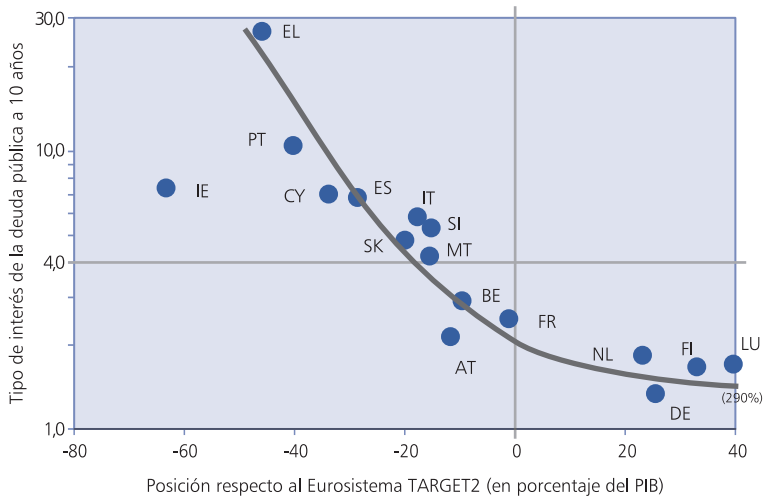
Fuente: BBVA Research.

desequilibrios, en términos de endeudamiento público, de los hogares o exterior, son mayores.

Las razones que explican esta asimetría entre Estados Unidos y Europa son básicamente dos. En primer lugar, la percepción de que la economía norteamericana llevó a cabo la reestructuración de su sistema financiero bastante antes que Europa, está realizando el desapalancamiento de los hogares más rápidamente, su política monetaria es más agresiva y flexible, y cuenta con un funcionamiento de los mercados de factores y productos más eficiente. En segundo lugar, la incapacidad de las instituciones europeas para llevar a cabo políticas de ajuste coordinadas, que permitan gestionar rápida y eficientemente la heterogeneidad existente entre los países del norte y centro de la UEM (en general, sin problemas de liquidez y sin grandes desequilibrios), y los de la periferia (con serios problemas de liquidez e incluso solvencia en los sectores que han acumulado mayores desequilibrios).

Esta división entre el centro y la periferia de la UEM se manifiesta muy claramente en el gráfico 2. En el eje horizontal se representa la posición deudora o acreedora de cada Estado miembro frente al Eurosistema (TARGET2), en porcentaje del PIB, y en el eje vertical los tipos de interés de la deuda pública a 10 años. Antes de que comenzara la crisis, todos los países se encontraban cerca unos de otros: las primas de riesgo eran casi inexistentes y las posiciones del TARGET2 eran prácticamente nulas. Con el inicio de la crisis de la eurozona empezaron a aparecer las primeras diferencias, que se circunscribían a Grecia, Irlanda o Portugal. Sin embargo, desde el verano de 2011 la deriva hacia tipos de interés más elevados y posiciones deudoras con el Eurosistema más importantes empezó a ser manifiesta en las economías de mayor tamaño, como Italia o España, de manera que en la actualidad la eurozona parece dividida en dos. Aunque no está claro hasta qué punto esas primas de riesgo reflejan un riesgo de ruptura del euro y/o la expectativa de restructuración de la deuda pública, lo cierto es que las tensiones financieras en los países europeos se encuentran en niveles comparables a los del colapso de Lehman Brothers a finales de 2008, tal y como se representa en el gráfico 3.

GRÁFICO 2
TIPOS DE INTERÉS Y TARGET2, JUNIO DE 2012



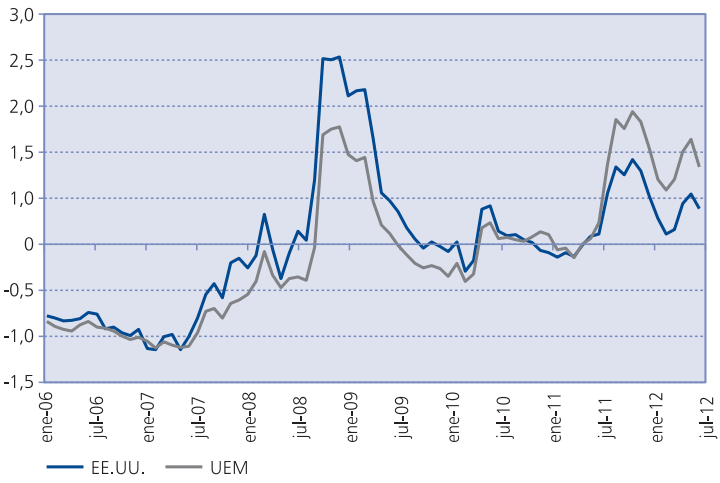
Fuente: BCE.

Como muestra Doménech (2011), de mantenerse de forma prolongada en el tiempo esos niveles de tensiones financieras, los efectos negativos sobre la actividad económica pueden ser particularmente importantes para la UEM en su conjunto y devastadores para algunos países en particular, puesto que, como se muestra en el gráfico 2, no todos los miembros de la eurozona se ven afectados por igual por esas tensiones. De hecho, la reducción de las tensiones financieras es una condición previa para que tengan éxito los ajustes fiscales y las reformas estructurales que las economías periféricas están llevado a cabo.

Para reducir de forma efectiva los niveles actuales de tensiones financieras se requiere un acuerdo político entre los miembros de la UEM que permita eliminar por completo las expectativas de riesgo de ruptura del euro y anclar expectativas sobre los tipos de interés y las condiciones de financiación de los países donde esas tensiones financieras son más elevadas. Si bien los avances que se han producido tanto en las políticas nacionales como en las últimas cumbres europeas son necesarios, no han sido suficientes para reducir estas tensiones financieras y eliminar sus efectos

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 133, 2012. ISSN: 0210-9107. «CRISIS Y REFORMAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA»

GRÁFICO 3
ÍNDICE BBVA DE ESTRÉS FINANCIERO



Fuente: BBVA Research.

negativos sobre la confianza de los agentes económicos y las variables reales. Desde finales de 2011 se ha conseguido sacar adelante la reestructuración de la deuda griega, adelantar el funcionamiento del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, que todavía está pendiente de aprobación en algunos países, como Alemania) y eliminar su estatus preferente, aprobar el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, inyectar masivamente liquidez a tres años por parte del BCE, realizar importantes reformas estructurales en países como España, Italia o Portugal, aprobar una ayuda financiera del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) para recapitalizar y reestructurar el sector bancario español, avanzar hacia un supervisor bancario europeo o reafirmar el compromiso del FEEF y del MEDE de estabilizar los mercados de deuda soberana europea, utilizando al BCE como agente. Sin embargo, la UEM necesita ir todavía más lejos en las soluciones a la crisis actual. El proceso para hacer operativas muchas de las medidas propuestas llevará meses y no será un camino sencillo, ya que el acuerdo entre los países europeos sobre el alcance de las medidas aprobadas no es unánime.

Sin ánimo de ser exhaustivo, fundamentalmente hacen falta dos cambios sustanciales para encauzar la solución a la crisis europea (2). En primer lugar, un diseño a largo plazo de la UEM que implique una mayor integración fiscal, bancaria, económica y política. Esa estrategia exigirá ir cumpliendo con una serie de condiciones previas que aseguren que la UEM acabe teniendo un Tesoro europeo que emita su correspondiente eurobono, un mecanismo de mutualización parcial de la deuda soberana, una verdadera regulación y supervisión europeas, un fondo de garantía de depósitos europeo y un mecanismo de resolución de crisis bancarias en la eurozona. En definitiva, un equilibrio a largo plazo en el que la UEM funcione como un área monetaria más integrada y genuina. En segundo lugar, un funcionamiento más eficiente de las instituciones europeas que asegure la transición hacia ese estado estacionario con los menores costes posibles en términos de actividad económica. Esto exigirá a corto plazo que el MEDE disponga de recursos ilimitados por parte del BCE, a cambio de una cesión de soberanía nacional a las instituciones europeas en aquellos países que requieran la ayuda del MEDE.

Lógicamente, entre una situación extrema de ruptura del euro (con una baja probabilidad, puesto que los países y las instituciones de la UEM han demostrado la voluntad de hacer lo necesario para evitar la desaparición del euro) y otra en la que se adoptan de manera muy rápida y eficaz todas las soluciones necesarias para resolver la crisis de la deuda en Europa (también con una baja probabilidad de ocurrencia), hay muchos escenarios en los que la salida será lenta, dolorosa, accidentada y poco eficiente, que son los que en estos momentos tienen mayor probabilidad de ocurrencia. En estos escenarios la recuperación económica en la UEM será renqueante, particularmente en los países con mayores debilidades estructurales, desequilibrios macroeconómicos y necesidades de liquidez, como es el caso de España.

III. LAS PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: AJUSTES Y REFORMAS

Como se ha señalado en la introducción, las perspectivas económicas para España están simultáneamente determinadas

por la interacción entre la crisis de deuda en Europa y los ajustes y reformas que está realizando la economía española. Dadas las incertidumbres sobre todos estos elementos, los ejercicios de previsión económica son más que nunca difíciles y complejos, y se encuentran sujetos a una elevadísima incertidumbre.

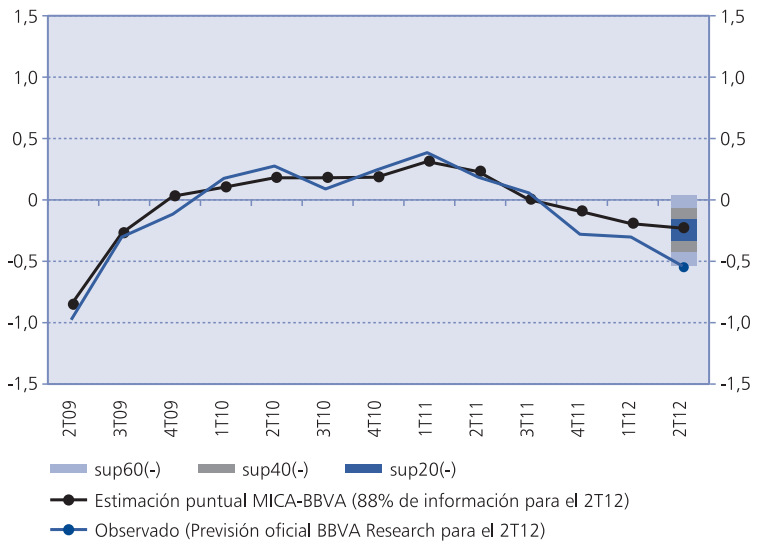
¿En qué situación se encuentra la economía española como punto de partida a la hora de realizar este ejercicio de previsiones económicas? Por lo que respecta a la coyuntura económica, los datos más recientes apuntan a que el PIB del segundo trimestre de 2012 (la estimación del INE se conocerá en agosto) pudo haber caído unas 4 décimas respecto al trimestre anterior. Por lo tanto, la contracción de la actividad se mantendría a niveles similares a los de los dos trimestres anteriores, tal y como se muestra en el gráfico 4, junto con las previsiones que proporciona el modelo MICA BBVA (Camacho y Doménech, 2011).

En cuanto a los principales componentes de la demanda agregada, los indicadores de consumo e inversión confirman que la demanda interna continúa empeorando y viéndose negativamente afectada por el clima de incertidumbre, las expectativas de ajuste fiscal y la persistencia de las tensiones financieras, especialmente en Europa. De hecho, la aceleración del ritmo de destrucción de empleo está produciendo una nueva caída del gasto en consumo de los hogares en el segundo trimestre, de acuerdo con los indicadores de consumo más recientes, después del estancamiento observado durante el primer trimestre del año. Por otro lado, la introducción de incentivos fiscales no ha sido suficiente para cambiar la tendencia de la demanda de vivienda, mientras que la reducción de la inversión pública continúa afectando negativamente a la construcción no residencial. Frente a la contribución negativa de la demanda interna, la demanda externa amortigua la caída del PIB, con unas exportaciones que continúan creciendo, aunque de manera más moderada que en 2011, y unas importaciones que disminuyen, reflejando la contracción de la demanda interna.

La lectura optimista de la situación actual en la que se encuentra la economía española a mediados de 2012 es que la recesión económica no se intensifica y se mantiene a niveles parecidos a los observados desde el otoño de 2011. Una lectura menos conformista y más rigurosa es que, después de la fuerte contracción económica de finales de 2008 y 2009, y del intento de recuperación que alcanzó su máximo en la primera mitad de 2011, la economía española ha vuelto a entrar en una nueva recesión económica y destrucción de empleo, sin que se hayan producido avances en el proceso de consolidación fiscal desde mediados de 2011. En el gráfico 5 se observa claramente el comportamiento asimétrico del saldo presupuestario de las administraciones públicas (en porcentaje del PIB). Mientras que el aumento del déficit se produjo muy rápidamente, 13,1 puntos porcentuales en los ocho trimestres de 2008 y 2009 (a razón de 1,6 décimas por trimestre), en los nueves trimestres solo disminuyó 2,7 puntos (a razón de 3 décimas por trimestre).

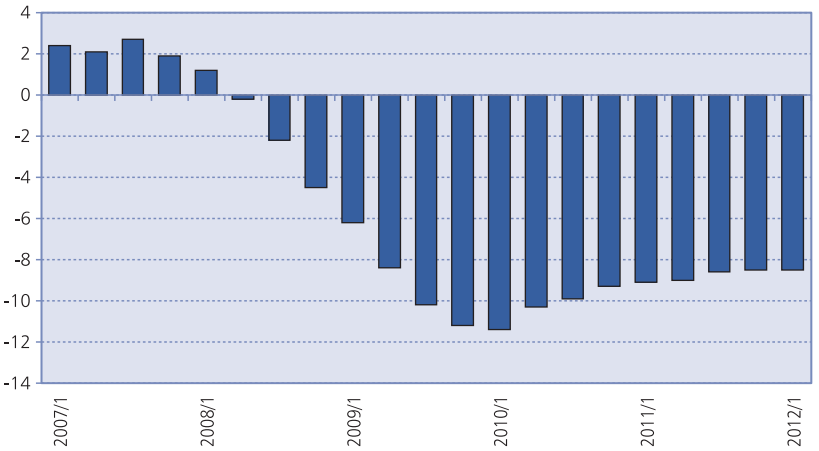
De acuerdo con los últimos datos disponibles, en el primer trimestre de 2012 el déficit se volvió a situar en el 8,5 por 100,

GRÁFICO 4
CRECIMIENTO INTERTRIMESTRAL DEL PIB Y PREVISIONES DEL MODELO MICA BBVA



Fuente: BBVA Research (previsión a 6 de julio de 2012).

GRÁFICO 5
CAPACIDAD (+)/NECESIDAD (–) DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (en porcentaje del PIB)



Fuente: INE.

la misma cifra que a finales de 2011. Ello obliga a que, incluso con el nuevo objetivo de déficit del 6,3 por 100 aprobado en julio por el ECOFIN, el esfuerzo de consolidación fiscal sea considerable: reducir 2,2 puntos de déficit en tres trimestres, a razón de poco más de 7 décimas por trimestre (más del doble que el ritmo de consolidación entre 2010 y 2011, pero la mitad que el ritmo de aumento del déficit en 2008 y 2009).

La evidencia que acaba de presentarse sugiere dos hipótesis. Primero, que la desaceleración y posterior contracción económica observada en los últimos trimestres parece obedecer sobre todo al aumento de las tensiones en los mercados financieros. Segundo, que los ajustes fiscales anunciados recientemente para la segunda mitad de 2012 y para 2013 y 2014 tendrán un efecto negativo significativo sobre el PIB, salvo que esas tensiones financieras disminuyan intensamente.

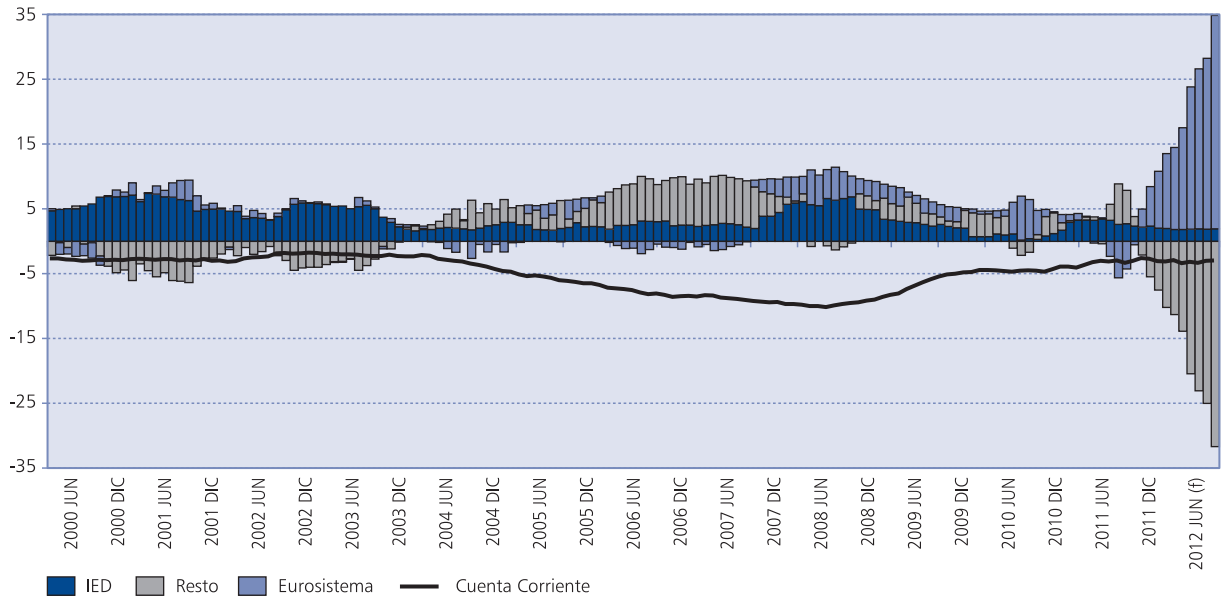
Como ya se ha comentado anteriormente, en el gráfico 2 se pone de manifiesto que España no es capaz de financiarse en los mercados internacionales a tipos de interés razonables, lo que dispara el recurso al Eurosistema. Como muestra el gráfico 6, este problema se ha ido agravando desde el verano de 2011, en lo que sería el equivalente a una situación de *sudden stop* en una economía emergente.

Durante años la entrada de inversión extranjera directa (inversión en capital físico) y la entrada de capital financiero (neto de la inversión española en el exterior) permitieron financiar sin problemas un déficit creciente de la balanza por cuenta corriente. Incluso durante algunos años la entrada de capitales fue tan elevada que España financiaba al Eurosistema. Esta situación cambió drásticamente a partir de la crisis financiera en agosto de 2007, lo que requirió de un mayor recurso a la apelación del BCE. Con el colapso de Lehman Brothers o los rescates de Grecia o Portugal se observaron las primeras salidas netas de capitales de no residentes. Sin embargo, la cuantía de esas salidas fue mínima en relación a la que se ha ido produciendo a partir de agosto de 2011, siguiendo una senda explosiva, hasta alcanzar más de un 30 por 100 del PIB en junio de 2012.

¿Por qué se ha producido esta situación de desconfianza en la economía española por parte de los inversores internacionales, que amenaza incluso con la posible pérdida del grado de inversión de su deuda pública? Básicamente por cuatro razones. En primer lugar, tal y como se mostraba en el gráfico 5, porque el escaso ajuste fiscal realizado durante 2010 y 2011 ha creado expectativas de que alcanzar los objetivos de déficit de 2012 y 2013 va a ser muy difícil, sobre todo en un contexto recesivo. Segundo, por las dudas sobre el coste final de la reestructuración del sistema bancario español después de varios intentos en los últimos años por consolidar y limpiar el sistema. En tercer lugar, por la constatación de los mercados de que buena parte de los bancos españoles han utilizado la inyección de liquidez a tres años del BCE para comprar deuda pública española, aumentando con ello la correlación entre el riesgo bancario y soberano, y creando una circularidad con efectos negativos sobre la confianza de los mercados. Por último, la percepción de que tanto la UEM como España carecen de un plan estratégico a medio y largo plazo con el que anclar las expectativas de los inversores internacionales sobre la solvencia de sus economías, la reducción de sus desequilibrios y la recuperación de sendas de crecimiento sostenido a largo plazo.

GRÁFICO 6

BALANZA POR CUENTA CORRIENTE, VARIACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y DE LA POSICIÓN EN EL EUROSISTEMA Y RESTO DE FLUJOS FINANCIEROS (en porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de España.

En estas circunstancias, la recuperación económica y el crecimiento durante los próximos años van a venir determinados por la capacidad de la política económica en España y en la UEM de recuperar la confianza de los mercados financieros internacionales y de rebajar las tensiones financieras existentes. Para ello es necesario trabajar en cuatro frentes simultáneamente. En primer lugar, como ya se ha analizado en la sección anterior, la UEM necesita diseñar una hoja de ruta que conduzca a una unión monetaria y económica genuina y más integrada, y poner en funcionamiento mecanismos eficientes que permitan normalizar los mercados financieros. Esta normalización de las condiciones financieras es crucial para que el resto de medidas de política económica tengan los efectos deseados, ya que en caso contrario estarán condenadas al fracaso y no conseguirán sino generar un círculo depresivo, tal y como hasta el momento se ha observado en países como Grecia o Portugal.

En segundo lugar, la economía española necesita llevar a cabo una consolidación fiscal rigurosa y constante, que sea lo suficientemente rápida como para que sea creíble, pero también lo suficientemente gradual y acompasada con el ciclo económico como para evitar generar un círculo vicioso entre ajuste fiscal y crecimiento. Como han propuesto Andrés y Doménech (2012c), esta estrategia de consolidación fiscal debe definirse en términos de un ajuste estructural plurianual, sostenido en el tiempo, que fije el objetivo de reducción de déficit en términos estructurales y no nominales, evitando así una política fiscal excesivamente procíclica. De hecho éste es el espíritu del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, y de las recomendaciones impuestas por el ECOFIN a la economía española en julio de 2012. De acuerdo con estas recomendaciones, España deberá reducir su déficit estructural en 2,7 puntos en 2012, 2,5 en 2013 y 1,9 en 2014. En total, un ajuste estructural del 7,1 por 100 del PIB, que permitiría a España alcanzar una situación de equilibrio estructural a finales de 2014, seis años antes que el objetivo fijado para 2020 en el Tratado de Estabilidad o en la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

En tercer lugar, debe completarse la reestructuración y recapitalización del sistema bancario

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 133, 2012. ISSN: 0210-9107. «CRISIS Y REFORMAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA»

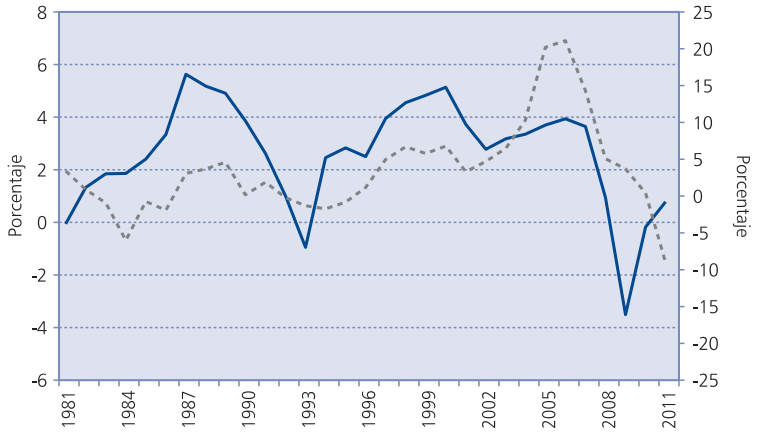
español. La ayuda financiera recientemente aprobada por el Eurogrupo con esta finalidad supone un avance muy importante. Primero, porque despeja las incertidumbres sobre cómo financiar las necesidades de capital que se estimen con las valoraciones de la calidad de los activos de las distintas entidades bancarias, realizadas por auditores independientes. De hecho, con las estimaciones ya disponibles (por ejemplo, FMI, 2012), el límite máximo de la ayuda financiera aprobada (100.000 millones de euros) constituye un cortafuegos más que suficiente como para financiar estas necesidades. Segundo, porque incrementa considerablemente la credibilidad del proceso de reestructuración bancaria al contar con el asesoramiento y apoyo técnico de la Comisión Europea, el BCE y el FMI. No obstante, esta ayuda financiera debe complementarse lo antes posible con otras medidas adicionales, que el Consejo Europeo del 28 y 29 de junio de 2012 ha aprobado, como es la posibilidad de que el MEDE inyecte capital directamente a los bancos que lo necesiten, tan pronto esté listo el supervisor europeo.

En cuarto y último lugar, la recuperación de la confianza de los mercados financieros internacionales y la reducción de las tensiones financieras va a depender de un plan de reformas estructurales que sea lo suficientemente ambicioso como para redistribuir factores productivos (particularmente empleo) a las empresas y sectores más dinámicos, eliminando las barreras internas al crecimiento con un entorno regulatorio y administrativo más favorable. En este sentido, la reforma del mercado de trabajo recientemente aprobada ha supuesto un cambio sustantivo, bien orientado e integral de las relaciones laborales. Pero la verdadera reforma no acaba sino que comienza con su aprobación, puesto que ahora es necesario que se aplique de la manera más intensa y eficiente posible, permitiendo pasar del ajuste al crecimiento. A corto plazo, la reforma debe evitar la destrucción de empleo, minimizando los efectos de la contracción de la actividad en 2012, mediante el ajuste de la jornada de trabajo, y una mayor flexibilidad salarial y organizativa. Durante los últimos años hemos oído hasta la saciedad que ninguna reforma laboral creará empleo si no hay crecimiento. Esta afirmación es poco afortunada porque ninguna reforma laboral persigue crear empleo sin crecimiento y mediante un empleo menos productivo. Al contrario, lo que pretende la reforma es precisamente estimular el crecimiento donde es escaso y aprovecharlo allí donde prospera. Por un lado, tal y como se ha discutido en la sección anterior, el crecimiento mundial es elevado, principalmente en las economías emergentes. Aprovechar este crecimiento mundial es algo que ya han venido haciendo muchas empresas españolas (desde su mínimo cíclico las exportaciones han crecido nada menos que un 30 por 100), pero que se puede mejorar aún más. Por otro, existen posibilidades de crecimiento también dentro de España, donde está esperando a ser estimulado con reformas que incentiven a las empresas españolas y extranjeras a crecer, invertir y crear empleo, dando facilidades a través de un entorno regulatorio mucho mas favorable. Por ejemplo, bastaría con que las empresas españolas fueran capaces de arrebatar, con bienes y servicios más competitivos, un 10 por 100 de la cuota de la demanda nacional que ahora se satisface con importaciones, para que el déficit de la balanza por cuenta corriente desapareciera por completo y el PIB aumentara en algo más de un 3 por 100.

La necesidad de abordar esas reformas estructurales no es nueva y ha sido puesta de manifiesto de forma recurrente en los últimos años (De la Fuente y Doménech, 2009, o Boscá *et al.* 2011). Esas reformas fueron necesarias en la época de expansión, y son incluso más importantes ahora. La razón es que el crecimiento en el período de expansión (sobre todo entre 2004 y 2007, tal y como muestra el gráfico 6), estuvo basado en un crecimiento de la demanda agregada y el consiguiente deterioro de la balanza por cuenta corriente. Que la demanda agregada se convirtiera en el motor de crecimiento fue posible gracias al crecimiento del crédito, muy por encima del PIB, lo que dio lugar a un aumento excepcional del apalancamiento de la economía española, como muestra el gráfico 7. Como han puesto de manifiesto Gavilán *et al.* (2010), detrás de este crecimiento de la demanda agregada se encontraban unos tipos de interés reales negativos cuyos efectos sobre la inversión residencial se vieron retroalimentados por la inmigración, que a su vez contribuyó a hacer aún más intensa la burbuja inmobiliaria, por el aumento de la demanda de vivienda de una población creciente.

A diferencia del período de expansión anterior a 2007, a corto y medio plazo, la economía española se enfrenta al reto de crecer utilizando la oferta como motor de crecimiento, en lugar de la demanda, en un contexto de desapalancamiento (*creditless growth*). El reto es que los factores de oferta interactúan entre sí, de forma complementaria, de manera que

GRÁFICO 7
CRECIMIENTO DEL PIB (LÍNEA CONTINUA Y ESCALA IZQUIERDA) Y VARIACIÓN DEL CRÉDITO/PIB (LÍNEA DISCONTINUA Y ESCALA DERECHA)



Fuente: INE y Banco de España.

es posible hablar de equilibrios múltiples en el crecimiento potencial de la economía española durante la próxima década.

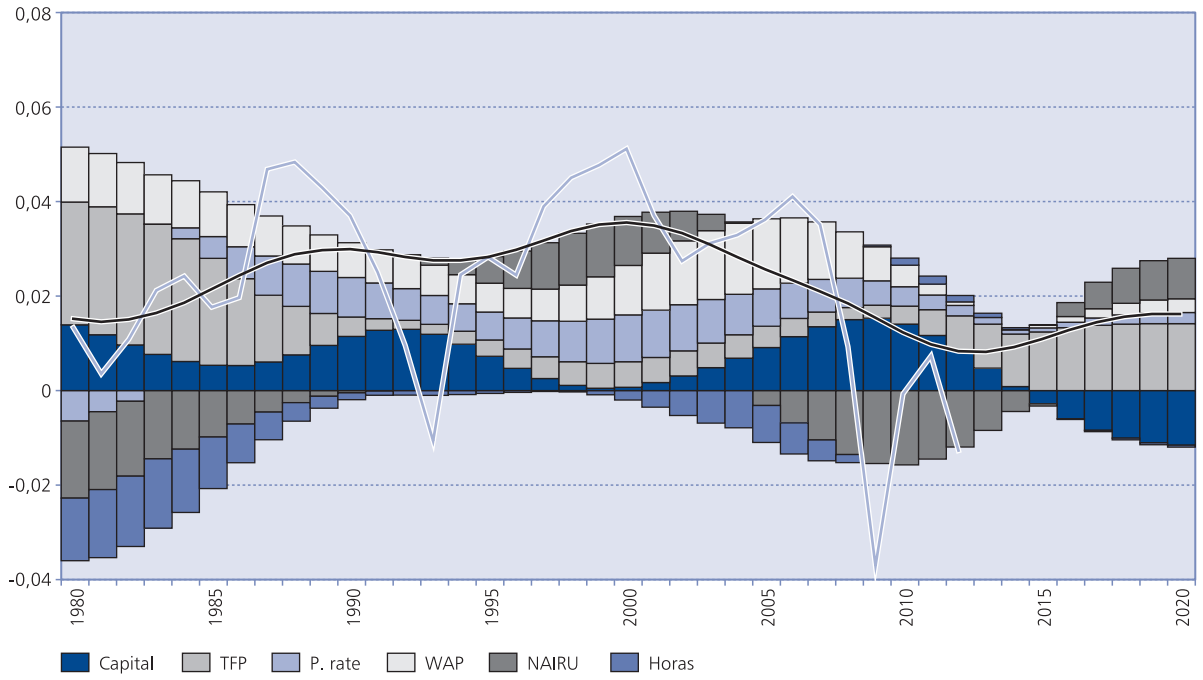
En el gráfico 8 se presenta una estimación del crecimiento potencial de la economía española, en un escenario en el que no se llevan a cabo reformas estructurales (*no policy change*) capaces de generar externalidades positivas en los factores de oferta que están detrás del crecimiento económico. Este ejercicio asume que estos factores se comportan de forma inercial, sobre la base de las tendencias observadas en el crecimiento de la población en edad de trabajar, la tasa de participación, la tasa de empleo, las horas trabajadas y el crecimiento de la productividad total de los factores, y del necesario proceso de desapalancamiento, que dará lugar a una menor relación capital/*output* (3). Bajo estas hipótesis, el crecimiento potencial difícilmente superaría el 1,5 por 100 a finales de 2020, y el ajuste del mercado de trabajo sería particularmente lento (difícilmente más rápido que entre 1994 y 2007, cuando se tardaron catorce años en disminuir la tasa de paro en 14 puntos), sin una mejora significativa de la tasa de desempleo estructural al final de la década respecto a la existente al inicio de la misma. En estas condiciones, la economía española experimentaría una década perdida o incluso más.

Sin embargo, este escenario no es inexorable. En última instancia el crecimiento es endógeno y con políticas económicas y reformas estructurales acertadas puede generarse un círculo virtuoso, en el que las expectativas de crecimiento de los distintos factores productivos interaccionen entre sí, dando lugar a un mayor crecimiento potencial. El reto consiste pues en adoptar las medidas apropiadas para pasar de un equilibrio de bajo a otro de elevado nivel de actividad, en el que se produzca una interacción positiva entre los determinantes del crecimiento económico. Por ejemplo, una implementación eficiente de la reforma del mercado de trabajo, que genere expectativas de una rápida disminución de la tasa de desempleo, puede crear incentivos a la inmigración y, por lo tanto, a un mayor crecimiento de la población activa. De la misma manera, los incentivos a la prolongación de la vida laboral pueden dar lugar a un aumento de la tasa de participación en el mercado de trabajo en las cohortes de individuos de mayor edad y de las tasas de empleo de la población más joven (a este respecto, véase la evidencia que presentan Doménech y García, 2012). Las reformas estructurales en los mercados de bienes y servicios, la reducción de los costes administrativos, las mejoras en el sistema impositivo (Boscá *et al.*, 2009 y 2012) y las mejoras en el entorno regulatorio y en las facilidades para emprender actividades económicas facilitan la adopción de nuevas tecnologías e innovaciones que se reflejan en un aumento del crecimiento en la productividad total de los factores. La reestructuración y mejora de la eficiencia del sector financiero a su vez ha de permitir que el necesario proceso de desapalancamiento de la economía española sea compatible con la disponibilidad de crédito, con el que financiar nuevas actividades productivas en empresas y sectores con niveles reducidos de endeudamiento y mayores perspectivas de crecimiento.

En definitiva, en un escenario de reformas estructurales profundas que se extiendan por el conjunto de la economía, los efectos externos positivos sobre los distintos determinantes del PIB pueden elevar sustancialmente el crecimiento potencial por encima

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 133, 2012. ISSN: 0210-9107. «CRISIS Y REFORMAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA»

GRÁFICO 8
CRECIMIENTO POTENCIAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN UN ESCENARIO DE *NO-POLICY-CHANGE*



Fuente: BBVA Research.

del 1,5 por 100, permitiendo que la tasa de desempleo vuelva a los niveles anteriores al inicio de la crisis mucho más rápidamente que en un escenario en el que no se lleven a cabo esas reformas (4).

IV. CONCLUSIONES

Tras el intento de recuperación económica de 2010 y principios de 2011, la economía española ha vuelto a la recesión. La crisis de deuda soberana en Europa, la pérdida de la confianza y las elevadas tensiones financieras (que dan lugar a una prima de riesgo que cuestiona la sostenibilidad de las cuentas públicas y que impide que los ajustes fiscales y las reformas estructurales tengan éxito), amenazan con posponer el inicio de la recuperación económica en España durante bastantes trimestres, con la pérdida del grado de inversión de su deuda pública y con una significativa reducción de su crecimiento potencial en los próximos años. A corto plazo, la salida neta de capitales extranjeros y la reestructuración bancaria, que ha de realizarse de manera definitiva y cuanto antes para devolver la confianza sobre la economía española y para eliminar las restricciones de oferta existentes en una parte importante del sistema, sitúan a la economía española al borde de una severa restricción crediticia. Una restricción que puede tener efectos muy negativos sobre la actividad económica de los próximos trimestres, tanto en España como en el conjunto de la UEM, a través del contagio financiero con otras economías que se encuentran en una situación similar (como es el caso de Italia) y del comercio internacional con el resto de los países de la eurozona.

Para evitar ese escenario es necesario actuar simultáneamente en dos frentes con la máxima determinación, ambición y eficacia. Por un lado en la UEM, diseñando una hoja de ruta hacia una genuina unión económica y monetaria. Esa hoja de ruta a largo plazo debe conducir a una mayor integración financiera, fiscal, económica y política. A corto plazo, debe asegurar que los mecanismos e instituciones existentes operan con la máxima efectividad y flexibilidad para reducir

los niveles y la volatilidad de las primas de riesgo. Es necesario anclar cuanto antes las expectativas de los agentes económicos sobre el futuro del euro, para recuperar el atractivo de los mercados de deuda y la demanda de los inversores internacionales. Aunque en las últimas reuniones del Consejo Europeo y del Eurogrupo se ha puesto de manifiesto la voluntad política de sus líderes e instituciones de hacer lo necesario para asegurar la supervivencia del euro, los avances no han sido suficientes para restaurar rápidamente el funcionamiento de los mercados financieros y evitar una salida de la crisis excesivamente lenta y tortuosa. Sin una normalización de los mercados financieros en todos los países de la eurozona, difícilmente tendrán éxito los ajustes y reformas en marcha en muchos de ellos.

Por otro lado, España necesita llevar a cabo una estrategia integral, creíble y bien diseñada y coordinada con las instituciones europeas en todos sus frentes. Esta coordinación es tanto más necesaria en la medida que cada vez resulta más difícil que España pueda hacer frente a las tensiones financieras actuales y al cierre de los mercados financieros internacionales circunscribiendo la ayuda europea solo al proceso de recapitalización de su sistema bancario. Esa estrategia a corto, medio y largo plazo debe realizar una consolidación fiscal, que sea a la vez rigurosa y gradual de todas sus administraciones públicas, completar la reestructuración bancaria y efectuar un amplio conjunto de reformas estructurales, con las que facilitar la reasignación de los factores productivos a las empresas y sectores más dinámicos, incentivar la inversión y creación de empleo y generar expectativas de un mayor crecimiento potencial. El reto consiste en adoptar las medidas apropiadas para transitar cuanto antes a un equilibrio de elevado nivel de actividad, en el que se produzca una interacción positiva entre los determinantes del crecimiento económico. Solo así podrá evitarse una década perdida y se sentarán las bases para una reducción más rápida de la tasa de desempleo.

NOTAS

(*) Este artículo (cerrado en julio de 2012) se basa en la presentación realizada en el seminario organizado por FUNCAS, bajo el título «Crisis y Reformas de la Economía Española», celebrado en Madrid los días 21 y 22 de Marzo de 2012. El autor agradece la ayuda del Ministerio de Economía y Competitividad (proyecto ECO2011-29050).

(1) Los trabajos de Reinhart y Rogoff (2008 y 2009) se han convertido en clásicos de nuestro tiempo para comprender los efectos de las crisis de deuda. En el caso concreto de la economía española, De la Dehesa (2009), Suárez (2010) o Estrada, Jimeno y Malo de Molina (2010) ofrecen excelentes análisis de la crisis económica iniciada en 2007.

(2) Andrés y Doménech (2012a y 2012b), así como algunas de las referencias que se incluyen en esos dos trabajos, han analizado los cambios necesarios en el diseño de la UEM, los objetivos a largo plazo y las condiciones que debería asegurarse a corto plazo.

(3) El método de estimación del crecimiento potencial se basa en la especificación de una función de producción, que se descompone en función de los componentes estructurales que afectan a diferentes factores productivos, tal y como describen Doménech, Estrada y González-Calbet (2008).

(4) A este respecto, Andrés *et al.* (2011) simulan los efectos de reformas estructurales en el mercado de trabajo, comprobando que la disminución de la tasa de desempleo podría conllevar casi la mitad de tiempo y a un nivel estructural menor que en un escenario en el que no se realiza reforma alguna. BBVA Research (2012) ha estimado que la reforma recientemente aprobada podría dar lugar a largo plazo a un aumento del empleo del 10 por 100 y entre el 4 y el 5 por 100 en el PIB.

BIBLIOGRAFÍA

Andrés, J.; Boscá, J.E.; Doménech, R., y Ferri, J. (2011), «Job Creation in Spain: Productivity Growth, Labour Market Reforms or Both?», en Boscá, J.E.; Doménech, R.; Ferri, J., y Varela, J. (2011), *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*, Palgrave MacMillan, cap. 3.

Andrés, J., y Doménech, R. (2012a), «El Futuro del Euro», *Libro Marrón*, Círculo de Empresarios.

— (2012b), «Back from the future: A solution to the Eurozone crisis», *Vox EU*.

— (2012c), «The Arithmetic of (an Excessive?) Fiscal Consolidation in Spain», *Vox EU*.

BBVA Research (2012), *Spain Economic Watch*, mayo.

Boscá, J.E.; Doménech, R., y Ferri, J. (2009), «Tax Reforms and Labour-market Performance: An Evaluation for Spain using REMS», *Moneda y Crédito*, 228: 145-196.

— (2012), «Fiscal Devaluations in EMU». Working Paper 12/11, BBVA Research.

Boscá, J.E.; Doménech, R.; Ferri, J., y Varela, J. (2011), *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*, Palgrave MacMillan.

Camacho, M., y Doménech, R. (2011), «MICA-BBVA: a Factor Model of Economic and Financial Indicators for Short-term GDP Forecasting», *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association* (en prensa).

De la Dehesa, G. (2009), *La Primera Gran Crisis Financiera del Siglo xxi*, Alianza Editorial, Madrid.

De la Fuente, A., y Doménech, R. (2010), «Ageing and Real Convergence: Challenges and Proposals», en Jimeno, J.F. (Ed.), *Spain and the Euro. The First Ten Years*, Banco de España, Madrid.

Doménech, R. (2011), «The Eurozone debt crisis: Slipping into a double-dip recession?», *Vox EU*.

Doménech, R.; Estrada, A., y González-Calbet, L. (2008), «El Potencial de Crecimiento de la Economía Española», en Velarde, J., y Serrano, J.M. (Eds.), *La España del Siglo, xxi*, Espasa Calpe, Madrid.

Doménech, R., y García, J.R. (2012), «Prolongación de la vida laboral: Retos y Oportunidades». Mimeo, BBVA Research.

Estrada, A.; Jimeno, J.F., y Malo de Molina, J.L. (2010), «The Performance of the Spanish Economy in EMU: The First Ten Years», en Jimeno, J.F. (ed.), *Spain and the Euro: The Ten First Years*, Banco de España.

FMI (2012), «Spain: Financial Stability Assessment», IMF Country Report N.º 12/137.

García-Herrero, A.; Navia, D., y Nigrinis, M. (2011), «Las Economías Emergentes que Liderarán el Crecimiento: EAGLEs», *Revista ICE*, n.º 859, marzo-abril.

Gavilán, A.; Jimeno, J.F.; Hernández de Cos, P., y Rojas, J. (2010), «Fiscal Policy and External Imbalances: A Quantitative Evaluation for Spain». Mimeo, Banco de España.

Reinhart, C.M., y Rogoff, K. (2008), «Is the 2007 US Sub-Prime Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison», *American Economic Review*, 98(2): 339-344.

— (2009), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press.

Suárez, J. (2010), «The Spanish Crisis: Background and Policy Challenges». Discussion Paper N.º 7909, CEPR.

LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL (*)

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

Resumen

En este trabajo se revisan los efectos teóricos de las políticas expansivas y se cuestiona la relevancia de los nuevos modelos de análisis con microfundamentos. Se revisa la evidencia empírica para concluir que las políticas expansivas son las mejores para salir de las recesiones. La consolidación, aunque necesaria en el medio plazo, carece de efectos beneficiosos en el corto plazo y agrava las recesiones.

Palabras clave: políticas expansivas, multiplicadores, consolidación fiscal.

Abstract

This paper reviews the theoretical effects of expansionary polices and questions the relevance of the new macroeconomic models with microfoundations. After reviewing the empirical evidence the paper concludes that expansionary policies are the best polices to get the economy out of a recession. Consolidation, even if necessary in the medium run, does not have beneficial effects in the short run and worsens recessions.

Key words: expansionary polices, mulltipliers, consolidation.

JEL classification: E62.

I. INTRODUCCIÓN

DURANTE mucho tiempo el análisis macroeconómico no ha prestado demasiada atención a la política fiscal. La ortodoxia dominante era que la política monetaria era todo lo que se necesitaba para mantener a la economía en su senda potencial de crecimiento. Y los hechos parecían confirmarlo porque durante muchos años, desde finales de los noventa hasta comienzo del siglo XXI, la economía de los países avanzados ha crecido de forma sostenida. En este contexto, la única cuestión relevante era cómo ejecutar la política monetaria para corregir las pequeñas desviaciones de la senda de crecimiento.

La crisis de 2008 ha cambiado todo radicalmente y ha abierto un debate sobre la efectividad de la política fiscal. En este debate hay dos posturas enfrentadas. Por un lado están quienes, retomando la tradición keynesiana, consideran que la mejor vía para salir de la depresión es implementar una política fiscal expansiva. Por otro, quienes confían en el mercado como vía para la recuperación y recomiendan la consolidación fiscal, preferentemente por la vía de reducir gastos. Esta discusión teórica se ha visto replicada en la práctica por la diferente forma de afrontar la crisis en Estados Unidos (donde se ha optado por la expansión fiscal) y en la Unión Europea (donde, bajo la influencia decisiva de Alemania, se ha optado por la consolidación).

El objetivo de este trabajo es, por un lado, revisar la teoría y la evidencia disponible sobre la efectividad de la política fiscal y, por otro, analizar las consecuencias de la consolidación. Esta revisión llevará a la conclusión de que la consolidación solo agudiza las crisis mientras que las políticas expansivas son un instrumento efectivo para facilitar la salida de una crisis.

El punto de partida será revisar qué dicen las diferentes teorías sobre la efectividad, mecanismos de transmisión y efectos de la política fiscal (sección II). Tras la revisión teórica, se analiza la evidencia empírica disponible sobre los efectos de la política fiscal (sección III). En este análisis se presta especial atención a los multiplicadores y las estimaciones para España. La siguiente cuestión (sección IV) son los efectos de la consolidación fiscal y, en particular, los denominados efectos no keynesianos de la política fiscal. El trabajo finaliza con una conclusión recopilativa (sección V).

II. LA TEORÍA DE LA POLÍTICA FISCAL

A continuación se analiza la teoría de la política fiscal asociada a cada una de las teorías principales: el keynesianismo, el neoclasicismo y el neokeynesianismo (1).

1. Política fiscal en un modelo keynesiano

Antes de Keynes, la visión dominante entre académicos (clásicos y neoclásicos) y políticos era que la economía estaba siempre en equilibrio, era esencialmente estable y que el mercado resolvería por sí solo los ciclos económicos. Por ello no es extraño que cuando se produjo la Gran Depresión de 1929

muchos (incluido el secretario del Tesoro estadounidense, Andrew Mellon) consideraran que la mejor política era la no intervención.

Frente a esto, Keynes argumentó que, debido a las rigideces en precios y salarios, la economía de mercado era inestable y estaba sujeta a ciclos recesivos que, como la Gran Depresión, se producían por insuficiencias en la demanda agregada. En particular, debido a la rigidez de los salarios monetarios, el mercado de trabajo se podría mantener en desequilibrio durante mucho tiempo dando lugar a desempleo involuntario (2). En estos contextos el Sector Público debía compensar la falta de demanda privada incrementando el gasto público (y financiándolo con deuda). Aumentando la demanda, el Sector Público pondría en uso los recursos ociosos, se reduciría el paro y la economía se recuperaría. En la ortodoxia neoclásica dominante el aumento de la demanda solo crearía inflación. En la visión keynesiana, el aumento de demanda sólo se traduciría en aumentos de precios en épocas de pleno empleo. En las recesiones, debido a la rigidez de precios (3), las expansiones fiscales crean renta y empleo.

El aumento inicial de la demanda no es, sin embargo, toda la historia. Al aumentar la demanda agregada se producirá también un aumento de la demanda de dinero (4) que puede hacer que suba el tipo de interés. Si esto fuera así, la inversión se reduciría (efecto expulsión o *crowding out*) y el impacto inicial sobre la producción disminuiría. Si, como suponen muchos keynesianos, la elasticidad de la demanda de dinero al tipo de interés es alta o las inversiones están más condicionadas por las expectativas que por el tipo de interés, el efecto expulsión será pequeño.

Incluso cuando la elasticidad de la demanda de dinero es baja, hay varios casos en los que el aumento de tipos de interés será pequeño. Por ejemplo, cuando el gobierno, junto con la expansión del gasto, lleva a cabo una política monetaria expansiva para contrarrestar la subida de tipos (política monetaria acomodaticia). De igual forma, cuando hay libre circulación de capitales y el tipo de cambio es fijo, el tipo de interés estará determinado exógenamente y no cambiará (5).

Por otro lado, la política fiscal será especialmente efectiva cuando la economía está en la trampa de la liquidez. Se denomina *trampa de la liquidez* a una situación en la que los tipos de interés son muy bajos (esencialmente cero) y, consecuentemente, todo el mundo espera que en el futuro suban (6). Como resultado no invierten en activos y acumulan todos los aumentos de dinero. La oferta monetaria se vuelve inefectiva porque no puede bajar el tipo de interés. En este contexto, un aumento del gasto no causará ningún aumento del tipo de interés. No habrá entonces ningún efecto expulsión, y la efectividad de la política fiscal será máxima.

La trampa de la liquidez se produjo durante la Gran Depresión de 1929. Posteriormente pasó a ser considerada una curiosidad académica. Sin embargo, para muchos tanto en la crisis actual como en la de Japón en la década de 1990 (que aún continúa) la economía volvió a estar en una trampa de la liquidez. Esto ha hecho que se vuelva a prestar atención a este fenómeno (7) y aparezca una literatura amplia sobre la política fiscal a tipos de interés cero (8).

En todo caso, en el modelo keynesiano, el aumento inicial de la demanda (minorada, en su caso, por la inversión expulsada) genera renta a los consumidores (salarios y beneficios) que, vía función de consumo, se transforma en demanda adicional. Esto recomienza el ciclo demanda/renta/consumo y acaba generando una renta adicional superior al impacto inicial del gasto. Al aumento total de renta dividido entre el gasto inicial que lo ha causado se le denomina *multiplicador* (9).

2. Los nuevos modelos macroeconómicos

En las últimas décadas, siguiendo la denominada crítica de Lucas (10), la macroeconomía se ha centrado en la elaboración de modelos con microfundamentos. De esta forma se ha pasado de buscar relaciones globales entre variables agregadas (11) a desarrollar modelos basados en la maximización de los agentes económicos. Como en los clásicos, la maximización y el equilibrio en los mercados han retomado el centro de la escena.

El problema es que los agentes económicos son distintos y aunque cada uno de ellos maximice individualmente, la suma de sus comportamientos (la demanda agregada o la oferta agregada) no tiene por qué seguir ninguna regla de maximización global. En realidad, desde mediados de los setenta, es bien sabido que no se puede decir esencialmente nada acerca de las demandas agregadas, incluso si se derivan de demandas individuales bien comportadas (12). Más aún, en el resultado de los procesos de agregación, la distribución de las variables es im-

portante (13) y puede haber comportamientos contrarios que se compensen.

Para solventar estos problemas y dotar a la macroeconomía de microfundamentos lo que se ha hecho es añadir supuestos muy restrictivos y se han ido desarrollando modelos basados en un solo consumidor de vida infinita y con capacidad predictiva perfecta —expectativas racionales (14)—. En estos modelos, por ejemplo, no hay mercados financieros ni especulaciones, siempre se está en equilibrio, el paro es voluntario (15) y la posibilidad de quiebra no existe.

Estos modelos son dudosos desde su propia esencia, entre otras cosas porque nadie ha aportado evidencia alguna de que la economía se comporte como lo haría un solo individuo infinito y maximizador. No es extraño, por tanto, que para muchos (16), sean modelos que se han ido alejando de la realidad y del análisis de las cuestiones económicas relevantes. Puede que, quizá, el error esté en la propia búsqueda de microfundamentos, porque intentar estudiar la evolución macroeconómica como suma de los comportamientos individuales ignora la importancia de las interacciones entre agentes y la existencia de leyes globales. En cierto sentido es como si los físicos se empeñaran en explicar la naturaleza agregando leyes de comportamiento de los átomos o incluso de las partículas subatómicas (17). *Simplemente es probable que sea más razonable mirar a los problemas macroeconómicos globalmente, que como la suma de comportamientos individuales*.

2.1. *Modelos neoclásicos y neokeynesianos*

La macroeconomía moderna ha dado lugar a dos tipos de modelos básicos. Los modelos de ciclo real (MCR) y los modelos neokeynesianos (NK). Los MCR son modelos dinámicos de equilibrio general en los que los agentes tienen expectativas racionales y los mercados siempre están en equilibrio (los precios se ajustan instantáneamente). En estos modelos la economía crece en una senda de largo plazo y los ciclos se producen por *shocks* tecnológicos estocásticos exógenos (aumentos o disminuciones exógenas de la productividad). Las variables monetarias y financieras nunca causan ciclos (de ahí el nombre de reales) (18). Los ciclos se deben por tanto a variaciones en la oferta.

Los modelos NK son parecidos a los MCR en su enfoque y principios. En lo esencial toman los elementos básicos de los MCR y les añaden ciertos rasgos keynesianos. El resultado son modelos que, como los MCR, analizan la evolución dinámica de la economía en contextos estocásticos, tienen microfundamentos, utilizan las expectativas racionales y toman en cuenta la sustitución intertemporal. Los rasgos keynesianos son, por un lado, competencia monopolística en el mercado de bienes y, por otro, rigidez de precios (19).

2.2. *La equivalencia ricardiana*

Una característica importante de los modelos neoclásicos y neokeynesianos es que se cumple la *equivalencia ricardiana*. Esta equivalencia, introducida por David Ricardo en el siglo XIX y formalizada por Barro en 1974, establece que la forma de financiar el gasto (impuestos o deuda) es irrelevante porque ambos afectan igual a las decisiones de los consumidores. En particular, el consumo privado es el mismo en ambos casos. La intuición del resultado es simple. La deuda es equivalente a impuestos diferidos porque en el futuro habrá que recaudar lo necesario para pagar la deuda y los intereses asociados. Por tanto, un consumidor racional actuará igual si le aumentan los impuestos hoy o si se lo hacen en el futuro cobrándole el coste del retraso. Cuando el gasto se financia con impuestos, el consumidor reducirá el consumo por los impuestos. Cuando se hace con deuda (impuestos mañana), el consumidor reducirá el consumo porque ahorrará más para tener dinero en el futuro para pagar sus impuestos. La equivalencia ricardiana tiene varias implicaciones:

a) Un recorte fiscal financiado con deuda no tendrá ningún efecto expansivo. El aumento de renta disponible presente (por la bajada de impuestos presentes) será compensado (en términos vitalicios) por la reducción de renta futura (por la subida de impuestos futuros) y el consumo no cambiará. Lo que ocurrirá es que se sustituye desahorro público (deuda) por ahorro privado (para proveer para los impuestos futuros).

b) Una expansión del gasto financiada con deuda dará lugar a una reducción del consumo privado (vitalicio) igual al aumento del gasto, lo que reducirá la efectividad de la expansión fiscal (20). Cuánto se reduzca la efectividad dependerá de la distribución temporal de la reducción del consumo privado.

Sin embargo hay buenas razones teóricas y empíricas para dudar de la equivalencia ricardiana. A

un nivel teórico el primer problema es que no está claro que los consumidores sean tan racionales como para ser conscientes de que más deuda hoy implica más impuestos mañana y que empiecen a ahorrar hoy para pagar esos impuestos futuros. Entre otras cosas porque no saben siquiera cuándo subirán los impuestos (quizá sea dentro de quince años o, incluso, cuando ellos ya han muerto) y si los que los pagarán esos impuestos adicionales serán ellos u otros. Simplemente, cada consumidor no sabe cuándo subirán los impuestos ni qué parte de esa subida le tocará a él (21). E incluso si lo supiera, podría no ser suficientemente previsor y no ahorrar para pagar esos impuestos (comportamiento miope). Por otro lado, la evidencia empírica no aporta conclusiones sólidas sobre cuál es el grado de cumplimiento de la equivalencia ricardiana. Muchos estudios, de hecho, la rechazan, y raramente las estimaciones obtienen que se cumpla totalmente (22).

En suma, la equivalencia ricardiana probablemente es más una curiosidad teórica que una realidad empírica. Esto es algo que, en principio, debería ser preocupante para la macroeconomía moderna porque para las nuevas teorías la equivalencia ricardiana es un requisito esencial que se deriva de forma inmediata de uno de sus supuestos básicos: que la economía se comporta como lo haría un solo individuo de vida infinita que maximizara su utilidad vitalicia. Además afecta de forma decisiva a los resultados que se obtienen. Por ejemplo, que las políticas expansivas contraen el consumo privado.

3. Política fiscal en un modelo neoclásico (MCR)

Los efectos de la política fiscal en un MCR se analizan en Baxter y King (1993). En su modelo, como en todos los MCR, la trasmisión de los efectos de la política fiscal se produce a través del efecto riqueza y de sus implicaciones sobre el consumo y la oferta de trabajo. Excepto en la inversión, los aumentos permanentes y temporales del gasto tienen efectos similares.

Si se produce un aumento permanente del gasto público, los individuos se darán cuenta de que, independientemente de cómo se financie (equivalencia ricardiana), conllevará aumentos de impuestos (actuales o futuros) (23). Esto hará que su renta vitalicia disminuya creando un efecto riqueza negativo. Como el individuo es más pobre, consumirá menos del bien de consumo y del ocio. De esta forma se reducirá el consumo privado (compensando el aumento del gasto) pero aumentará la oferta de trabajo. Al desplazarse la oferta de trabajo, el salario bajará y el empleo aumentará. El aumento del empleo hará que la productividad del capital crezca, haciendo que se invierta más. Como resultado el tipo de interés aumentará. La producción y la renta aumentan porque hay más capital y más trabajo (24).

Si el aumento del gasto es temporal, el efecto riqueza es de magnitud menor. Los efectos en consumo, trabajo y renta se mantienen, aunque la intensidad es menor que con un aumento permanente del gasto. También se mantiene el hecho de que inicialmente los salarios reales bajan y el tipo de interés aumenta. En el caso de la inversión, sin embargo, las cosas son diferentes. Como el aumento inicial de la oferta de trabajo es pequeño, también lo son la reducción del consumo privado y el aumento de la producción. Por ello, al aumentar el gasto, la inversión disminuye y el multiplicador resultante es menor.

Lo que hace funcionar la política fiscal en un modelo neoclásico es el efecto riqueza y el aumento de la oferta de trabajo a que da lugar. Evidentemente esto presupone que la gente no trabaja en una crisis porque no quiere y que las cosas mejoran porque al emitir deuda se sentirá más pobre (por los impuestos futuros que tiene que pagar) y decidirá que quiere trabajar más. Quien crea esto, pensará que la clave para la efectividad de la política fiscal es la equivalencia ricardiana y la magnitud del efecto renta sobre la oferta de trabajo.

El análisis convencional de los MCR supone que los impuestos que se utilizan para financiar el gasto son de tanto alzado y que, por tanto, no distorsionan la economía y no causan pérdidas de eficiencia. Si fueran distorsionantes el multiplicador sería menor, pudiendo ser incluso negativo (25).

El problema del análisis de los efectos de la política fiscal en un MCR es que, al margen de los supuestos irreales en los que se basa y las simplificaciones excesivas que tiene, acaba produciendo resultados contrarios a la evidencia empírica. En particular, los MCR implican que una política expansiva conduce a una reducción del consumo privado, mientras que buena parte de la evidencia empírica sugiere lo contrario. Una forma de intentar que el consumo aumente es cambiar la especificación de las preferencias. Típicamente los MCR suponen que la función de utilidad del consumidor es separable entre consumo y ocio (26). Linnemann (2006) relajó este supuesto y comprobó que cuando el consumo

y el ocio son sustitutivos, es posible (aunque no seguro) que la expansión fiscal conlleve un aumento del consumo privado (27). El problema es que el consumo privado y la oferta de trabajo solo aumentarán cuando uno de los bienes (consumo u ocio) sea inferior (efecto renta negativo) (28).

En todo caso, los MCR implican que la política fiscal expansiva puede estimular la economía de forma significativa. Sin embargo los autores neoclásicos se oponen a la intervención pública. Las razones tienen que ver con diferentes causas. Primero, porque muchos afirman que los multiplicadores son pequeños (29). Segundo, porque afirman que, en la práctica, los retrasos en la detección de la crisis y en que la política fiscal surta efectos invalidan su eficacia. Tercero, porque hay quien considera que, por razones políticas y económicas, una vez se aumenta el gasto público, es muy difícil reducirlo.

4. Política fiscal en un modelo neokeynesiano (NK)

Los efectos de una política fiscal expansiva en el modelo NK estricto (el MCR con competencia imperfecta y rigidez de precios) son similares a los del MCR. El aumento del gasto producirá un efecto riqueza negativo (equivalencia ricardiana) que reducirá el consumo y aumentará la oferta de trabajo.

La diferencia está en la demanda de trabajo. Como una parte de los productores no puede subir los precios, reaccionan al aumento de la demanda produciendo más (30). El aumento de la oferta de bienes dará lugar a un aumento de la demanda de trabajo que compensará el aumento de la oferta de trabajo. En teoría puede dominar cualquiera de los efectos. Si, como ocurre habitualmente, domina el efecto demanda, se producirá un aumento de los salarios que compensará parcialmente la reducción inicial del consumo privado (31) debida a la equivalencia ricardiana.

El efecto sobre la inversión depende, entre otras cosas, de la evolución del tipo de interés. En los MCR el tipo de interés depende únicamente de las variables reales (consumo futuro, productividad, etc.). En los modelos NK, sin embargo, los tipos dependen también de la política monetaria que se aplique. Habitualmente se supone que se adopta una regla de Taylor (32). Dado que una política expansiva aumenta los precios, se producirá un aumento de los tipos de interés que, en general, reducirá la inversión. Evidentemente la expulsión de la inversión privada no se producirá cuando la economía esté en la trampa de la liquidez.

Los modelos NK, al igual que los MCR, tienen la implicación contrafactual de que una expansión del gasto implica una reducción del consumo. Para intentar lograr un resultado diferente se han introducido diversas modificaciones (33). Entre ellas: *a)* suponer que, por causas económicas (falta de accesos a los mercados financieros) o por irracionalidad (miopía), una parte de los consumidores no son ricardianos y gastan siempre toda su renta en consumo: consumidores con una regla práctica (34); *b)* establecer compromisos creíbles de que en el futuro se reducirá el gasto: reversiones del gasto (35), o *c)* suponer que parte de las demandas actuales dependen del consumo pasado: hábitos enraizados (36).

Cuando se dan estos supuestos, los aumentos del gasto público reducen menos el consumo privado (*crowding out*) y, a veces, incluso lo incrementan (*crowding in*). Esto hace que el aumento de la producción derivado de la expansión del gasto público (el multiplicador) sea mayor. El multiplicador también aumenta cuando el gasto público es productivo (aumenta la productividad de las empresas) o es complementario del consumo privado. Por contra, disminuye cuando la financiación con impuestos se realiza utilizando impuestos distorsionarios.

5. A modo de síntesis

El cuadro n.º 1 resume los resultados de una política fiscal expansiva (aumento del gasto financiado con deuda) en los modelos neokeynesianos, los MCR y los modelos NK. Como es evidente, los resultados de los MCR y NK son cualitativamente muy similares. En ambos casos la fuerza más importante es el efecto riqueza negativo (porque los consumidores descuentan los impuestos futuros que tendrán que pagar), que en los dos modelos causa una reducción del consumo privado y un aumento de la oferta de trabajo (no hay desempleo involuntario). Por otro lado, la rigidez de precios combinada con la competencia monopolística implica que en los modelos NK haya un efecto adicional de aumento en la demanda de trabajo.

El resultado en ambos modelos es un incremento de la producción y del empleo porque la gente quiere trabajar más y, en el caso NK, además, la demanda de trabajo aumenta. También en ambos modelos disminuye el consumo privado, aunque en la versión NK se añaden supuestos (generalmente consumido-

CUADRO N.º 1

EFECTOS DE LAS POLÍTICAS EXPANSIVAS SEGÚN DIVERSAS TEORÍAS

	Keynesianismo	*Neoclasicismo (MCR)*	*Neokeynesianismo (NK)*
Producción	+	+	+
Consumo privado ...	+	–	± (a)
Oferta trabajo	=	+	+
Demanda trabajo	+	=	+
Empleo	+	+	+
Salario real	–	–	± (b)
Tipo interés	+	+	+
Inversión privada	–	± (c)	–
Mecanismos	Insuficiencia de demanda, rigidez de precios	Efecto renta derivado de la equivalencia ricardiana	Efecto renta derivado de la equivalencia ricardiana, rigidez de precios, competencia imperfecta

Notas:
(a) El consumo puede aumentar cuando se añaden supuestos adicionales (reglas prácticas, hábitos enraizados, reversiones de gasto).
(b) Generalmente aumenta porque el desplazamiento de la demanda es mayor.
(c) Disminuye si el aumento del gasto es temporal y aumenta si es permanente.

res con una regla práctica) para intentar obtener el resultado contrario (que es más consistente con la evidencia empírica). Los salarios reales bajan en el MCR y, en general, aumentan en los modelos NK.

En el modelo keynesiano tradicional la fuerza dominante es el aumento de la demanda agregada, porque, según la teoría keynesiana, las depresiones económicas se producen por insuficiencias de la demanda. La expansión de la demanda hace que la producción aumente y que, para ello, se contraten más trabajadores. En el modelo keynesiano los salarios nominales son rígidos a la baja. Esto implica que cuando los precios empiecen a aumentar (en el medio plazo) los salarios reales disminuirán (37). En este aspecto Keynes es más parecido a los clásicos que a los neokeynesianos. Por otro lado, el modelo keynesiano predice un aumento del consumo (que depende de la renta anual y no de la renta vitalicia). Esto garantiza un aumento de producción mayor que en los otros modelos, porque, a diferencia de lo que pasa en los MCR y NK, no hay desplazamiento (*crowding out*) del consumo privado.

En cuanto a la inversión y el tipo de interés, si bien las conclusiones son sensibles a la calibración, en los MCR el tipo de interés aumenta y la inversión se reduce cuando la expansión del gasto es temporal, pero aumenta cuando la expansión es permanente. En los modelos NK, como los precios son rígidos, la política monetaria que se siga es importante para el resultado final. Con una regla de Taylor, en general los tipos de interés aumentarán, lo que reducirá la inversión. La expulsión de la inversión que sigue a un aumento (temporal) del gasto en los MCR y NK, reduce el impacto multiplicador.

En el modelo keynesiano el tipo de interés aumentará y la inversión se reducirá. Sin embargo se suele suponer que el aumento de tipos no será muy grande porque la elasticidad de la demanda de dinero es alta. Esto reduce el alcance de la expulsión de la inversión. En particular, cuando la economía esté en la trampa de la liquidez (tipo nominal igual a cero), la expulsión será cero, lo que maximizará el multiplicador. Este mismo resultado se obtiene en los NK.

6. Las reducciones de impuestos

En un modelo keynesiano una reducción de impuestos será expansiva, aunque menos que un aumento del gasto de igual cuantía. La razón es que, mientras que todo el aumento del gasto se traduce en demanda agregada adicional, parte de la reducción de impuestos se dedica al ahorro. De hecho, en situaciones de gran depresión con perspectivas inciertas, el ahorro por motivo precaución aumentará y la parte del recorte fiscal dedicada al gasto será menor. Esto hace que los *recortes fiscales sean un instrumento expansivo especialmente inadecuado en las recesiones severas.*

En los modelos neoclásicos y neokeynesianos un recorte fiscal (manteniendo el gasto constante) no cambia la recta de balance vitalicia del consumidor representativo porque menos impuestos hoy implica más impuestos mañana (equivalencia ricardiana). Como resultado, en general, la reducción fiscal no alterará el comportamiento de los consumidores y no tendrá efectos (38).

En todo caso, es fácil imaginar situaciones en las que un recorte fiscal es contractivo. Por ejemplo, cuando el tipo de interés es cero un recorte de los impuestos sobre el trabajo es deflacionario porque reduce los costes empresariales y, como resultado, aumenta el tipo de interés real. De igual forma, una reducción de los impuestos sobre el capital incentivará el ahorro en un momento en el que lo necesario es aumentar el consumo. Simplemente, como señala Eggertsson (2009), «cuando el problema es de insuficiencia de demanda, no se deben realizar

reducciones fiscales destinadas a estimular la oferta porque el resultado puede ser contractivo».

7. Aumento del gasto financiado con impuestos

En un modelo keynesiano, un aumento del gasto financiado con impuestos aumenta la demanda agregada. La razón es que un euro adicional de impuestos, reduce el consumo privado en menos de un euro (porque parte del euro perdido por los contribuyentes reducirá el ahorro en vez del consumo) y aumenta el gasto público en un euro. El saldo final es un aumento del gasto que producirá un efecto expansivo. A este resultado se le denomina el teorema de Haavelmo. Obviamente, el efecto expansivo será menor que el de un aumento del gasto financiado con deuda (39).

En los modelos neokeneysianos y neoclásicos, en la medida que se cumpla la equivalencia ricardiana, el efecto de un aumento del gasto financiado con impuestos es idéntico al de un aumento del gasto financiado con deuda. Cabe recordar que para que se dé esta equivalencia se deben cumplir, no obstante, unos supuestos como poco dudosos.

III. LA EVIDENCIA EMPÍRICA

El indicador más simple y probablemente más importante de la efectividad de la política fiscal es el multiplicador. En esta sección se analiza la definición e implicaciones del multiplicador y se revisan las estimaciones que se han realizado.

1. Definición

El multiplicador del gasto público indica en cuántas unidades monetarias (euros u otra moneda) aumenta la renta (generalmente aproximada por el PIB) por cada unidad adicional de gasto público. De forma equivalente se pueden definir multiplicadores para reducciones del gasto o para aumentos (o reducciones) de los impuestos. En la práctica, aplicar esta definición no da resultados tan inmediatos como pueda parecer porque el gasto (o los impuestos) afectan a la economía con retardos y durante períodos de tiempo variables. Además, el aumento del gasto en un momento del tiempo puede inducir aumentos adicionales en los siguientes períodos. Esto da lugar a diferentes definiciones del multiplicador (40):

A. *Multiplicador de impacto*

$$m_0 = \Delta Y_t / \Delta G_t,$$

mide el aumento de la renta en el momento en el que se realiza el gasto adicional (41).

B. *Multiplicador tras k períodos*

$$m_k = \Delta Y_{t+k} / \Delta G_t,$$

mide el aumento de la renta dentro de k períodos (normalmente trimestres) por cada euro de aumento del *gasto hoy*.

C. *Multiplicador máximo (o pico)*

$$m_p = max\ en\ k\ (\Delta Y_{t+k} / \Delta G_t),$$

mide el máximo aumento de renta producido en un período, por cada euro de aumento del *gasto hoy*.

D. *Multiplicador acumulativo en k períodos*

$$M_k = \sum_{j=0}^{j=k} \Delta Y_{t+j} / \sum_{j=0}^{j=k} \Delta G_{t+j},$$

mide el aumento de renta que genera cada euro de *gasto total* a lo largo de k períodos.

E. *Multiplicador acumulativo actualizado en k períodos*

$$VPM_k = \sum_{j=0}^{j=k} (1 + i)^{-j} \Delta Y_{t+j} / \sum_{j=0}^{j=k} (1 + i)^{-j} \Delta G_{t+j},$$

es igual al anterior pero valorando los flujos de ingresos y gastos en términos de valor presente.

Si, como en los modelos estáticos, todo el gasto se realizara en un período y todos sus efectos se produjeran en el mismo período, todos los multiplicadores coincidirían. Pero esto no es así y, por ello, los multiplicadores difieren.

El mejor multiplicador es VPM_k o, en su defecto M_k, porque estos multiplicadores acumulativos recogen todos los efectos sobre la renta de todos los gastos realizados. Sin embargo, muchos estudios no dan estos datos acumulativos y se limitan a presentar los multiplicadores de impacto y los de algunos otros períodos.

En principio no hay ninguna relación bien establecida entre los multiplicadores (salvo la obvia de que m_p es mayor o igual que m_k y m_o). No obstante, si para todo $(t + j)$ fuera el caso que

$$m_o \leq \Delta Y_{t+j}/\Delta G_{t+j} \leq m_p,$$

entonces M_k estaría entre m_o y m_p, y estos valores serían cotas para el multiplicador verdadero.

2. Interpretación y valores

El multiplicador mide en cuánto aumenta la renta por cada euro de gasto. Dada la igualdad básica de contabilidad nacional $Y = C + I + G$, si el gasto público no cambiara el consumo o la inversión privadas, el multiplicador sería uno. Si expulsa (*crowds out*) parte del consumo y la inversión privada, el multiplicador será menor que uno. En el otro extremo, si estimula (*crowds in*) el consumo y la inversión privadas, el multiplicador será mayor que uno. En todo caso hay que señalar que *incluso un multiplicador menor que uno hará que aumente el PIB y, por tanto, estimulará la economía.* Solo si el multiplicador fuera menor o igual que cero, las expansiones fiscales serán incapaces de estimular al economía.

3. Una visión global de los multiplicadores

Cuantificar los multiplicadores es una tarea complicada, quizá imposible, con carácter general, porque el multiplicador depende de muchas circunstancias económicas (situación de la economía, nivel de endeudamiento, política monetaria, etc.) y no económicas (expectativas, actitudes sociales, educación de la población, etc.) y no es razonable esperar que tenga el mismo valor en todo momento y país. Con todo, lo que sí se puede hacer es buscar intervalos dentro de los cuales es razonable suponer estaría el multiplicador en una amplia gama de circunstancias.

Los multiplicadores se estiman utilizando dos grandes grupos de técnicas. Por un lado, mediante la calibración de modelos teóricos (de ciclo real o neokeynesianos). Por otro. mediante estimaciones empíricas.

En el primer caso se establece el modelo, se linealiza la solución y se buscan valores plausibles de los parámetros del modelo (elasticidades, tipos de interés, etc.). De esta forma se calculan los multiplicadores que se derivan del modelo y se analizan las propiedades. Típicamente estos modelos muestran que los multiplicadores pueden ser muy elevados cuando los tipos de interés son cero (trampa de la liquidez). Por ejemplo, Christiano *et al.* (2011) obtienen que cuando el tipo de interés es cero, el multiplicador se triplica. En su simulación preferida alcanza un valor de 2,3, aunque en alguno de los modelos que presentan llega hasta 3,9.

Las estimaciones empíricas utilizan diversas técnicas: modelos estructurales, estimaciones basadas en una regresión simple o modelos de vectores autorregresivos (VAR). Los primeros son sistemas de ecuaciones estimados econométricamente; los segundos, sistemas de una sola ecuación, y los terceros, los más frecuentes en la actualidad, son sistemas dinámicos en los que los valores de las variables económicas en cada momento dependen de los valores pasados de estas variables y de ciertos *shocks* exógenos (incluyendo, en su caso, las políticas expansivas).

Gechert y Will (2012) han revisado casi 750 estimaciones de multiplicadores y las han clasificado según el método de estimación y el tipo de impulso fiscal. Los resultados estadísticos de su análisis están resumidos en el cuadro n.º 2 y en la figura 1. Los resultados incluyen todo tipo de elasticidades (impacto, por períodos, acumulativas). Por otro lado, los multiplicadores totales incluyen expansiones fiscales vía aumento de gastos o reducción de impuestos.

Lo primero que cabe resaltar (gráfico 1) es que, a pesar de que muchos argumentan las ventajas de la consolidación fiscal, los multiplicadores de una expansión fiscal son casi abrumadoramente positivos. Visto desde otra perspectiva, *esto significa simplemente que la consolidación fiscal será siempre contractiva*.

Por otro lado, el cuadro n.º 2 sugiere que el valor del multiplicador de una expansión fiscal está algo por debajo de uno. El promedio total de las estimaciones lo sitúan en 0,8. El cuadro n.º 2 señala, no obstante, *que el multiplicador del gasto (1,0)* es mayor que *el de los impuestos (0,6).* Esto en particular implica que, como sugiere la teoría keynesiana convencional (teorema de Haavelmo), *un aumento del gasto financiado con impuestos será expansivo con un multiplicador de 0,4* (= 1,0 – 0,6).

En cuanto a los métodos de estimación, como cabía esperar, el cuadro n.º 2 pone de manifiesto que los multiplicadores derivados de los MCR son poco más de la mitad que los derivados de modelos NK. La evidencia de los VAR es, por otro lado, más próxima a las estimaciones de los modelos NK que a la de los MCR.

CUADRO N.º 2

ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE LAS ESTIMACIONES DE MULTIPLICADORES

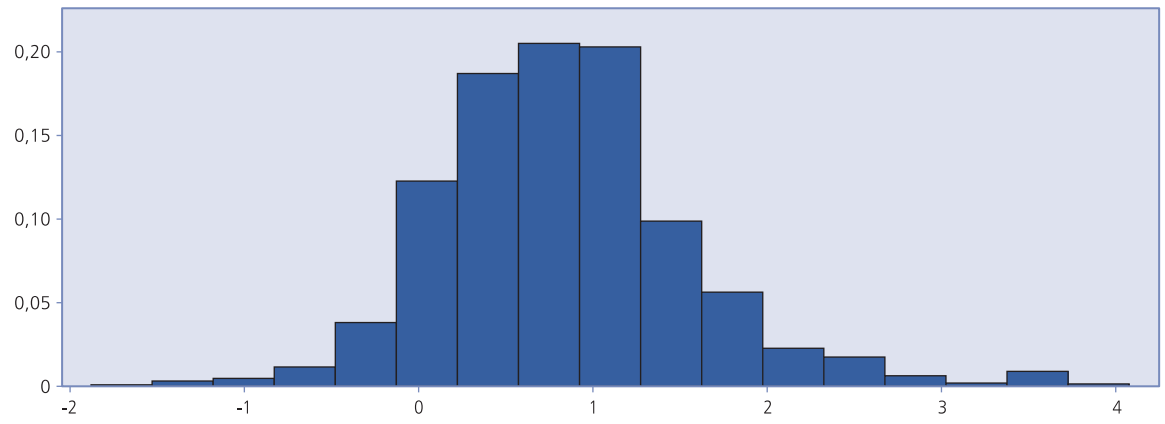
	A. SEGÚN MÉTODO DE ESTIMACIÓN					
	TOTAL	*CALIBRACIONES*		*ESTIMACIONES*		
		NK	*MCR*	*MACRO*	*UE*	*VAR*
Número	**743**	278	54	94	622	255
Media	**0,8**	0,8	0,5	1,0	0,6	0,9
Mediana	**0,8**	0,8	0,5	1,0	0,6	0,8
Desviación estándar	**0,8**	0,7	0,8	0,5	0,7	0,9

	B. SEGÚN INSTRUMENTO			
	Gasto	*Transferencias*	*Impuestos*	*Empleo*
Número	**525**	58	**147**	13
Media	**1,0**	0,4	**0,6**	0,8
Mediana	**1,0**	0,3	**0,5**	0,9
Desviación estándar	**0,8**	0,5	**0,7**	0,9

	C. SEGÚN POLÍTICA DE GASTO			
	Gasto no definido	*Consumo*	*Inversión*	*Defensa*
Número	319	95	86	25
Media	0,9	0,9	1,2	1,1
Mediana	0,9	1,0	1,1	0,9
Desviación estándar	0,8	0,6	0,8	0,8

Notas: NK: Modelos neokeynesianos. MCR: Modelos de ciclo real. MACRO: Modelos macroeconómicos estructurales. UE: Modelos uniecuacionales. VAR: Modelos autorregresivos (incluyendo los narrativos).
Fuente: Gechert y Will (2012).

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS MULTIPLICADORES TOTALES ESTIMADOS



Fuente: Gechert y Will (2012).

Finalmente, el cuadro n.º 2 sugiere que, según las estimaciones, *el gasto en inversión tiene un multiplicador* (1,1) que es *un 30 por 100 superior al gasto en consumo público* (0,8). Este, por su parte, es un 10 por 100 más efectivo que el gasto en empleo público (multiplicador de 0,8).

4. El multiplicador del gasto

Como ya se ha señalado, los multiplicadores del gasto se obtienen calibrando modelos teóricos o realizando estimaciones econométricas. El primer método es artificioso fundamentalmente por la escasa fiabilidad de los modelos utilizados. Por ello, en esta sección me centraré en las estimaciones que se derivan de estimaciones econométricas.

El Anexo muestra una selección de las estimaciones recientes. Los resultados son menos dispares de lo que pudiera pensarse. Ciertamente hay resultados extremos con multiplicadores negativos (42) o muy elevados (43). Sin embargo, la mayoría de las estimaciones están entre 0,8 y 1,3 en impacto y entre 0,8 y 2,0 en el máximo. Si aceptamos el supuesto de que el multiplicador acumulativo se encuentra entre el de impacto y el máximo, entonces se podría concluir razonablemente que el multiplicador (acumulativo) del gasto está entre 0,8 y 2,0. En todo caso hay que añadir dos cualificaciones a esta conclusión.

a) La teoría dice que los multiplicadores son más altos cuando en la economía hay recursos ociosos. Esto es, cuando la economía está en recesión (44). La mayoría de las estimaciones no toman en cuenta esto y estiman multiplicadores que son independientes de la coyuntura económica. Esto equivale a estimar el multiplicador promedio de las recesiones (que es alto) y las expansiones (que es bajo). Para solventar este problema Auerbach y Gorodnichenko (2012) realizaron estimaciones separadas de los multiplicadores en las recesiones y en las expansiones. El resultado es que el multiplicador (acumulativo) en las recesiones es 2,24 (45). Esto está 1,5 puntos por encima del multiplicador promedio (sin distinguir entre recesiones y expansiones) y 2,5 puntos por encima del multiplicador en las expansiones. De hecho, como sugiere la teoría, el multiplicador del gasto en las expansiones es negativo (–0,33).

b) Hay quien sugiere (46) que a partir de los años ochenta la efectividad de la política fiscal ha disminuido y los multiplicadores son más bajos. En algunos casos, el multiplicador se reduce a la mitad, o incluso más (47). Las razones que se argumentan para esta reducción son, entre otras, el cambio en la política monetaria, el mayor acceso de la población a los mercados financieros (que refuerza la equivalencia ricardiana), la mayor sofisticación de los mercados financieros y que la reacción del tipo de interés (ante políticas expansivas) ha aumentado. En todo caso, hay que señalar que también hay evidencias contrarias a esta reducción de la efectividad de la política fiscal. Por ejemplo, las estimaciones de Bouakez *et al.* (2010) han encontrado justo el efecto contrario: que tras 1980 los multiplicadores han aumentado.

5. El multiplicador de los impuestos

En cuanto a los impuestos, la mayoría de las estimaciones recogidas en el Anexo cuantifican el multiplicador de impacto entre –0,3 y –0,8. En el máximo hay diferencias mucho más importantes y, frente a estimaciones de un efecto casi nulo (48), hay otras que lo sitúan por encima de –3,0 (49). Que cada euro de aumento de impuestos pueda dar lugar a tres euros de reducción de PIB, conllevaría unos efectos desincentivadores muy elevados. Quizá demasiado elevados para las elasticidades de ofertas factoriales que estiman los modelos microeconómicos.

Dejando al margen las estimaciones más extremas, en la mayoría de los demás casos el multiplicador máximo de los impuestos está entre –0,5 y –1,5, aunque hay una dispersión mayor que en el caso del multiplicador del gasto. Al igual que en el gasto, las circunstancias económicas también afectan al multiplicador de los impuestos, aunque, al menos según los resultados de Auerbach y Gorodnichenko (2012), el efecto es mucho más moderado. El efecto máximo pasa de apenas –0,1 a –0,5. Estas diferencias entre recesión y expansión (0,4) son bastante menores que en el caso de los multiplicadores del gasto (diferencia de casi 2,0), lo que sugiere que las recesiones potencian más el multiplicador del gasto que el del ingreso. Esto implica que en las recesiones es mejor subir el gasto que bajar los impuestos.

6. El multiplicador de presupuesto equilibrado

Una cuestión importante es la de si los multiplicadores del gasto son mayores o menores (en valor absoluto) que los de los impuestos. Si fueran mayores, significaría que en una recesión es mejor aumentar el gasto que reducir los impuestos. También implicaría que un aumento del gasto financiado con

impuestos es expansivo, confirmado de este modo el teorema de Haavelmo.

Evidentemente la cuestión de qué multiplicador es mayor no tiene una respuesta única. Como ya se ha señalado, en el promedio de las 750 estimaciones analizadas en el cuadro n.º 2 el multiplicador del gasto es 1,0, mientras que el de los impuestos (en valor absoluto) es 0,6. Esto implicaría que un aumento del gasto financiado con impuestos tiene un multiplicador de +0,4. La razón sería, obviamente, que cada euro de gasto genera un euro de demanda agregada, mientras que cada euro de impuestos reduce la demanda agregada en menos de un euro (porque parte del aumento de impuestos reduce el ahorro).

En todo caso, dejando al margen promedios, las estimaciones de los trabajos que miden al mismo tiempo los multiplicadores del gasto y los impuestos distan de ser concluyentes. Por ejemplo, en la selección de estimaciones del Anexo, casi la mitad obtiene que el multiplicador del gasto es mayor, mientras que la otra mitad obtiene lo contrario. Dejando al margen las estimaciones más extremas, se puede señalar que *el multiplicador de un aumento del gasto financiado con impuestos está entre –0,4 y 2,0*. Nuevamente, la estimación de Auerbach y Gorodnichenko (2012) sugiere que el multiplicador de presupuesto equilibrado es mucho más elevado en las recesiones que en las expansiones.

7. Evidencia para España: los multiplicadores

El cuadro n.º 3 recoge algunas estimaciones del impacto que ha tenido en España la política fiscal expansiva. Dado que casi todas las estimaciones utilizan la misma metodología y datos similares, no es extraño que los resultados sean muy parecidos.

CUADRO N.º 3

ESTIMACIONES DE LOS EFECTOS DE UNA POLÍTICA EXPANSIVA EN ESPAÑA

Autor	*Multiplicador gasto*	*Componentes*	*Otros*
Estrada *et al.* (2004) 1981-2002	1,2 (año) 1,4 (dos años)		Aumenta el consumo privado y el empleo. El ahorro privado aumenta inicialmente. Después disminuye.
De Castro (2006) 1980-2001	1,54 (año) 1,55 (dos años)	El gasto en inversión crea más PIB (2,42 en el primer año y 3,40 en el segundo) y es más duradero (más de 20 trimestres) que la compra de bienes y servicios (1,46 y 2,15). El gasto en funcionarios es contractivo (–0,84 y –2,79).	Si se utilizan tipos de interés de corto plazo, los multiplicadores se reducen a 1,14 (un año), 1,04 (dos años). Los aumentos de impuestos tienen un impacto pequeño en el corto plazo que, además, solo es negativo en el medio plazo.
De Castro y Hernández de Cos (2008) 1980-2004	1,31 (año) 1,38 (dos años)	La inversión es más expansiva (1,12 un año, 1,86 dos años) que el consumo público, que incluso puede tener impacto negativo a partir del segundo año (0,67 primero, –0,33 segundo).	El aumento del gasto genera aumentos de precios. Los impuestos no perjudican la actividad en el corto plazo, pero sí en el medio plazo. Las cotizaciones e impuestos directos son más perjudiciales. Los indirectos no lo son.
De Castro y Fernández-Caballero (2011) 1981-2008	0,94 (año) 0,95 (dos años) 0,47 (impacto)	El efecto impacto es igual para todos los componentes del gasto. A medio plazo el multiplicador del gasto en bienes y servicios (1,56 a un año y 2,36 a dos años) es mayor que el de las inversiones (1,06 y 1,89). El gasto en funcionarios puede ser contractivo en el medio plazo (–0,6, –4,59). El consumo público es poco expansivo (0,23, –1,03).	Apreciación de tipo real de cambio tras la entrada en la EMU debida al aumento en el diferencial de precios. Se deteriora la balanza por cuenta corriente (déficits gemelos).
De Castro y Fernández-Caballero (2011) 1989-2008	1,36 (año) 1,98 (dos años) 0,49 (impacto)		

Notas:
(A) Debajo de cada autor figura el período al que se refiere la estimación.
(B) Entre paréntesis, cuánto tarda en producirse.

Estas estimaciones sugieren que, al igual que en otros países, el multiplicador en España se sitúa entre el 1,2 y el 2,0. El valor de 1,5 parece una referencia razonable. El estudio de De Castro y Fernández (2011) sugiere que el valor del multiplicador ha aumentado a partir de 1989, cuando España se unió al sistema monetario europeo y adoptó un tipo de cambio casi fijo. Esto es consistente con las implicaciones del modelo Mundell Fleming, que establece que la política fiscal es más expansiva con un régimen de tipos de cambio fijos.

En cuanto a los diferentes tipos de gasto, en casi todas las estimaciones la inversión parece tener un multiplicador más alto que el consumo público o el gasto en funcionarios. Por otro lado, el estudio de De Castro y Fernández (2011) obtiene que las expansiones conllevan apreciaciones del tipo real de cambio y déficits en la balanza comercial.

En todo caso, la uniformidad de enfoques y lo reducido del número de estimaciones sugieren que son necesarias más evidencias para obtener conclusiones sólidas sobre el tamaño del multiplicador o los efectos de la política fiscal en España.

IV. LA CONSOLIDACIÓN FISCAL

La consolidación fiscal es la reducción del déficit público (vía reducción de gastos o aumento de impuestos). Aplicada en una recesión fiscal es equivalente a una política contractiva porque reduce el gasto público o el gasto privado (cuando se aumentan los impuestos).

Desde mediados de los noventa han comenzado a aparecer estudios que sugieren que la consolidación fiscal puede incluso ser expansiva en el corto plazo, especialmente cuando se realiza vía reducción del gasto. La idea es que las reducciones del gasto público pueden generar expectativas favorables que aumenten el gasto privado, favorezcan la inversión y estimulen la moderación salarial (lo que aumentará el empleo). A los efectos expansivos en el corto plazo de las políticas de consolidación se les denomina *efectos no keynesianos* de la política fiscal.

1. Los efectos no keynesianos de la política fiscal

En teoría, la consolidación puede estimular la demanda y la oferta agregada, y estos efectos positivos serán mayores cuando la deuda sea elevada y la consolidación se realice vía reducción del gasto en vez de vía aumento de los impuestos.

En el lado de la demanda, los defensores de la consolidación fiscal argumentan que puede estimular tanto el consumo como la inversión. Los mecanismos posibles son:

a) Expectativas. Cuando se realiza una consolidación (vía gasto o vía ingreso), los consumidores pensarán que con esto se evitan los aumentos futuros de impuestos que serían necesarios si se dejara seguir aumentando la deuda y el gobierno se viera obligado a realizar posteriormente una consolidación más drástica que la actual. Los impuestos ahorrados en el futuro aumentarán la renta real (vitalicia) de los consumidores, que reaccionarán aumentando el consumo presente. Para ello pueden reducir su ahorro o endeudarse.

El aumento del consumo presente es mayor cuando la consolidación se hace vía reducción del gasto en vez de vía aumento de impuestos, porque en este caso parte del efecto renta (futura) creado por las mejores expectativas será compensado por la reducción de la renta (presente) que supone pagar más impuestos. Por otro lado, cuando la deuda de un país es alta (en relación al PIB), los riesgos de una consolidación futura drástica son mayores. La consolidación actual aleja entonces la casi certeza de una consolidación drástica en el futuro y tiene mayor impacto sobre las expectativas.

b) Efecto sustitución. Si el Sector Público reduce gastos sustitutivos del consumo privado, es probable que se produzca un aumento del gasto privado para compensar lo que el Sector Público no provee. Esto es probable que ocurra en bienes como la Educación, la Sanidad, las actividades culturales, etc. El efecto sustitución solo se producirá si la consolidación es vía reducción del gasto.

c) Efecto tipo de interés. La consolidación puede reducir el tipo de interés por dos vías. Primero, porque reduce la demanda de ahorro nacional. En economías integradas con acceso a los mercados internacionales de capitales este efecto puede ser pequeño. Segundo, porque puede bajar la prima de riesgo del Sector Público, y esta reducción del coste de tomar prestado por parte del Sector Público puede dar lugar a una reducción general del tipo de interés de la economía. Cuando el tipo de interés baja se producirán tres efectos:

c.1) Efecto riqueza. La reducción del tipo de interés aumentará el valor de los activos de los consumidores y por tanto su riqueza será mayor. Si los individuos ven que sus casas, sus acciones y, en general, sus activos valen más aumentarán su consumo. Para ello recurrirán a su ahorro o al crédito.

c.2) Efecto ahorro. Si el tipo de interés es menor, se abarata el coste del consumo presente y los individuos consumirán más. El que los créditos sean más baratos les permitirá financiar este consumo tomando prestado.

c.3) Efecto inversión. Cuando baja el tipo de interés las empresas aumentarán su inversión.

La reducción de la prima de riesgo y su trasladación al tipo de interés es más probable cuando el país tiene una deuda elevada y, por tanto, está pagando una prima de riesgo alta. Por otro lado, si la consolidación es vía aumento de los impuestos estos efectos serán menores. Si los impuestos recaen sobre los consumidores, los efectos riqueza y ahorro puede que incluso sean negativos. Si los impuestos recaen sobre las empresas, el efecto inversión será menor, puede que negativo.

Las expectativas y los efectos sustitución y tipo de interés actúan a través del mercado de bienes. La consolidación puede favorecer también una expansión de la demanda de trabajo.

d) Efecto moderación salarial. Cuando la consolidación se realiza reduciendo los salarios públicos, la reducción del salario real se puede trasladar al sector privado. Esto favorecerá la contratación de trabajadores y la reducción del paro. Este efecto se produce solo cuando la consolidación es vía gasto.

El análisis anterior sugiere, por tanto, que desde un punto de vista teórico es más probable que la consolidación estimule la recuperación económica en una crisis cuando: *a)* Se realiza vía reducción del gasto y *b)* El nivel de deuda de un país es elevado.

Un poco de reflexión es, sin embargo, suficiente para darse cuenta de que los supuestos efectos expansivos de una consolidación durante una crisis son más que dudosos incluso desde un punto de vista teórico. Los principales problemas son:

1) *En el espíritu de la nueva macroeconomía, se supone que los consumidores tienen expectativas racionales, horizontes temporales infinitos y cierta capacidad de adivinación* porque saben qué pasaría si no se consolidara y cuándo pasaría. Es más, como ellos ya están consumiendo hoy menos (y ahorrando más) en previsión de lo que pasaría si el gobierno no consolidara, cuando el gobierno consolida se dan a un desenfreno de gasto. Tal ultraracionalidad y capacidad de adivinación sobre el momento y cuantía de los aumentos futuros de impuestos no es demasiado creíble. Simplemente, los mecanismos de decisión de la gente son mucho más sencillos que todo esto.

2) *El argumento del tipo de interés necesita evidencias que lo sustenten y cuantifiquen.* Hay algunas evidencias preliminares de que la prima de riesgo de la deuda soberana y la que se cobra a las empresas no financieras de un país evolucionan en la misma dirección (50). Lo que ya está menos claro es que haya una causalidad. Simplemente lo que puede pasar es que en una crisis aguda, tanto el sector privado como el público tengan problemas serios de solvencia. Si es así, resolver los posibles problemas de la solvencia pública (mediante menos gastos o más impuestos) no tiene por qué resolver los problemas de solvencia de las empresas privadas.

Por otro lado, el efecto del tipo de interés no será muy importante en aquellos casos en los que, como ocurre en muchas crisis (incluida la actual), los tipos de interés nominales son muy bajos.

3) *Es dudoso que, incluso si se produce el efecto tipo de interés, esto genere un aumento de la inversión y del consumo.* En el caso de la inversión no está demasiado claro que en una época de crisis económica, con malas expectativas de corto y medio plazo, las empresas vayan a invertir significativamente porque se ha producido una bajada del tipo de interés. Esto es especialmente cierto cuando la bajada de tipos es reducida.

De igual forma, en una situación de crisis es poco probable que los individuos decidan desahorrar y consumir porque se ha producido una reducción (quizá pequeña) del tipo de interés. De hecho, aunque la evidencia no es concluyente, muchos estudios sugieren que la elasticidad del ahorro con respeto al tipo de interés es esencialmente igual a cero (51).

4) *Una parte importante de la población tiene restricciones importantes de liquidez* (52), por lo que no está claro de dónde van a sacar el dinero para consumir más en una recesión.

5) *Cuando la consolidación es vía reducción del gasto, aunque el consumo privado aumentara, nada garantiza que este aumento fuera mayor que la reducción del gasto público*. En realidad parece complicado que una reducción del gasto público de un euro, genere un gasto privado adicional de más de un euro. Y si el aumento es menor de un euro, aunque aumente el consumo privado, la demanda agregada disminuirá, con lo que la consolidación tendrá un efecto contractivo.

6) *Cuando la consolidación es vía aumento de los ingresos, aunque el consumo privado aumentara por la mejora de expectativas, nada garantiza que el aumento del consumo privado por las mejores expectativas futuras sea mayor que la reducción del consumo privado derivada del aumento permanente de impuestos.*

La conclusión es, por tanto, que aunque teóricamente es posible que una consolidación sea expansiva, hay buenas razones que sugieren que casi con certeza ocurrirá lo contrario y la consolidación será contractiva.

2. Evidencia empírica

Giavazzi y Pagano (1990) analizaron diversos casos de consolidación en la UE y concluyeron que tanto en Dinamarca (1983-1986) como en Irlanda (1987-1989) se habían producido consolidaciones expansivas. En Dinamarca el déficit estructural primario (53) se había reducido en 10 puntos en dos años mientras el PIB había crecido un promedio del 3,6 por 100. En Irlanda una consolidación de 8 puntos había sido compatible con un crecimiento anual del 3,7 por 100. Giavazzi y Pagano (1996) y Alesina y Perotti (1995, 1997) han aportado evidencia similar. Por otro lado, las estimaciones de Alesina y Ardagna (1998, 2010) sugieren que es más probable que las consolidaciones sean expansivas si se realizan reduciendo el gasto (en vez de aumentado los impuestos).

Todos estos trabajos han sido objeto de diversas críticas. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (54) considera que la mayoría de los trabajos que afirman que la consolidación fiscal es expansiva son erróneos porque identifican mal los períodos de consolidación (55). Según la estimación del FMI:

a) Los efectos de una consolidación son siempre contractivos**.** *Cada punto de consolidación fiscal reduce el PIB en 0,5 puntos*.

b) Las consolidaciones vía aumentos de impuestos son más contractivas que las realizadas vía reducción del gasto, aunque esto se debe en parte a que los bancos centrales realizan políticas más expansivas cuando la consolidación es con reducción del gasto.

Otro trabajos que cuestionan el efecto expansivo de las consolidaciones son Hernández de Cos y Moral-Benito (2011), y Guajardo, Leigh y Pescatori (2011). El trabajo de Hernández de Cos y Moral-Benito pone de manifiesto que cuando se toma en cuenta que las consolidaciones son endógenas, desaparecen los efectos no keynesianos. Sus estimaciones muestran también que las consolidaciones solamente pueden reducir los déficits si la economía está creciendo. Señalan también que las reducciones de gasto que más ayudan a reducir los déficits son los recortes de salarios públicos.

V. CONCLUSIONES

La conclusión final es simple. En una economía con recursos ociosos (paro y capacidad infrautilizada) es necesario aumentar la demanda agregada para que las empresas demanden trabajadores. Es complicado que el estímulo necesario provenga del propio sector privado, al menos en el corto y el medio plazo. Por ello, parece poco cuestionable que la mejor vía para estimular una economía con recursos ociosos, es una expansión del gasto público. Una expansión financiada con deuda producirá un crecimiento de entre 0,8 y 2,0 puntos del PIB. Las pocas estimaciones disponibles para España sugieren un valor de referencia en torno al 1,5.

Frente a esto, las consolidaciones fiscales son contractivas. Ciertamente hay estudios que dicen lo contrario. Pero la mayoría de las veces tienen serios problemas de identificación. El FMI estima que cada punto de consolidación fiscal reduce el PIB en 0,5 puntos. Y probablemente esto es una estimación cauta.

Las ventajas de la política fiscal expansiva son evidentes y también lo es el coste de la consolidación. La paradoja es que, en un contexto económico como el actual, España y otros países se ven forzados a realizar políticas contracílicas. Esto se debe a tres razones. Primero, que los mercados financieros sobrestimaron en el pasado el coste de impago de la deuda exigiendo un interés muy elevado. Al final, cual profecía que se autocumple, lo elevado del tipo exigido ha acabado por hacer real el riesgo de im-

pago. Segundo, porque la renuncia a una política monetaria propia por parte de España (que ha sido entregada al BCE) ha impedido tomar medias que contrarrestaran la actuación de los mercados financieros. Tercero, porque el precio que ha exigido el BCE (o lo que es lo mismo, los países que lo controlan, léase Alemania) para que haga lo que dicta el análisis económico es, precisamente, esa consolidación empobrecedora del país.

NOTAS

(*) Este artículo se basa en un trabajo más amplio financiado por FUNCAS, cuyo apoyo agradezco.

(1) El análisis se centra en economías cerradas. Para las implicaciones de una economía abierta puede verse, por ejemplo, Zubiri (2012).

(2) Esto es, los oferentes están fuera de su curva de oferta. Al salario vigente querrían trabajar más.

(3) La rigidez de salarios impide que los precios bajen. Al crear paro, hace que se pueda contratar más trabajadores sin aumentos de salarios que deban ser repercutidos a precios.

(4) En el modelo keynesiano el tipo de interés se determina en el mercado monetario y la demanda de dinero, $L^d(Y, r)$, depende del tipo de interés y de la renta (más renta requiere más dinero por el motivo transacción).

(5) Si los mercados consideran excesivo el nivel de endeudamiento de un país, puede aumentar la prima de riesgo de la deuda del país (y esto trasladarse a los tipos de interés privados). De igual forma si el país es grande o varios países emiten simultáneamente deuda, el tipo de interés puede aumentar.

(6) En estos casos una asignación eficiente exigiría que los tipos de interés reales fueran negativos.

(7) Para una interpretación diferente de la trampa de la liquidez y su relación con la crisis actual véase Eggertsson y Krugman (2010).

(8) Véase, por ejemplo, Werning (2011), Eggertsson (2011), Lawrence *et al.* (2011) y Christiano *et al.*(2011).

(9) En el caso más simple, sin efecto expulsión, el multiplicador m es $\Delta Y/\Delta G = 1/(1-c)$, donde c es la propensión marginal al consumo. Si, por ejemplo, $c = 0{,}8$, $m = 5$. Evidentemente, este es un máximo que es improbable que se alcance. En la sección III se revisa el concepto de multiplicador.

(10) Lucas señala que el análisis de las políticas monetaria y fiscal no puede basarse en las estimaciones de los valores que se utilizaban habitualmente (propensión al ahorro o la inversión, por ejemplo) porque dichas variables dependen de la propia política que se esté aplicando. Es necesario, por tanto, que el análisis se base en los parámetros exógenos que generan las variables observables. Esto es, las preferencias, la función de producción, etcétera.

(11) En buena medida, desde Keynes hasta los años ochenta la economía se basaba en relaciones agregadas entre variables (consumo, inversión, etc.) que no se obtenían de ningún proceso de maximización o agregación.

(12) Teoremas de Sonnenschein, Mantel y Debreu. Véase por ejemplo Rizvi (2006).

(13) Por ejemplo, en general, el consumo agregado dependerá no solo de la renta total, sino de la distribución de renta entre consumidores.

(14) La denominación racional es un tanto engañosa porque quienes predecirían como en este supuesto serían, no las personas racionales, sino quienes fueran avezados (y acertados) economistas que conocieran perfectamente el modelo real de funcionamiento de la economía y las probabilidades y distribuciones futuras de lo desconocido.

(15) Es solo un factor de ajuste intertemporal decidido por un individuo que prefiere trabajar menos hoy en espera de tiempos mejores (con salarios más altos) en los que trabajar más.

(16) Esto incluye, entre otros, a Solow, Krugman, Caballero, Buiter, y, como señala Mesuen (2011), a Kirman, Roubini, Stiglitz, Atkinson, De Grauwe, Eichengreen, Mirrlees y Rodrik.

(17) Claro que los físicos, como los macroeconomistas modernos, siempre podrían suponer que solo hay un átomo polivalente.

(18) Previamente Lucas (1972) había elaborado modelos en los que los ciclos se derivaban de perturbaciones monetarias.

(19) La rigidez de precios se introduce suponiendo, como en Calvo (1983), que por alguna razón (costes de cambiar los precios, por ejemplo) en cada período sólo un porcentaje del total de empresas puede cambiar sus precios.

(20) Nótese que es equivalente a un aumento del gasto financiado con impuestos.

(21) Quién pague los impuestos dependerá de cuál sea la incidencia de los impuestos que se establezcan.

(22) Veáse, por ejemplo, Stanley (1998) o Rhön (2010). Para el caso de España pude consultarse García y Ramajo (2002) o De Castro y Fernández (2009).

(23) Habitualmente se supone que los impuestos son de tanto alzado (esto es, son cantidades fijas que no distorsionan las decisiones de los individuos).

(24) Como en todos los MCR se supone que hay rendimientos constantes a escala en la producción, en el largo plazo la relación capital-trabajo retorna al nivel inicial (porque está determinada solo por la tasa de preferencia intertemporal de los consumidores), y lo mismo ocurre con los salarios y el tipo de interés. Los niveles absolutos de capital y trabajo son más elevados que al inicio.

(25) Véase, por ejemplo, Fatás y Mihov (2001).

(26) Esto implica que la utilidad marginal del consumo es independiente del ocio consumido.

(27) La razón es que al aumentar el trabajo, aumenta el valor marginal del consumo, lo que compensa (parcial o totalmente) el efecto riqueza negativo.

(28) Bilbiie (2009).

(29) Recuérdese, no obstante, que cualquier multiplicador mayor que cero expande la economía.

(30) Esto será posible porque al estar en competencia monopolística, inicialmente el $p > cma$ (donde p es el precio y cma el coste marginal de producción).

(31) Si los precios son rígidos y los salarios aumentan, los empresarios solo contratarán más cuando se produzca una reducción del margen de beneficio (*markup*) sobre costes (p/cma). Esto ocurrirá cuando el margen de beneficio sea contracíclico, es decir disminuye cuando la economía crece.

(32) Esencialmente significa que el tipo de interés nominal tiene que aumentar más que la inflación. De esta forma el tipo de interés real aumenta, el ahorro aumenta y se reducen las tensiones inflacionistas.

(33) También se puede introducir el supuesto de no separabilidad, pero como ya se ha señalado solo se cumple cuando algún bien es inferior.

(34) *Rule of thumb consumers* (Galí *et al.*, 2007).

(35) Introducido por Corsetti *et al.* (2009).

(36) Ravn *et al.* (2006). Con este supuesto puede aumentar el consumo incluso sin rigidez de precios.

(37) Keynes justifica que los trabajadores no acepten reducciones en los salarios nominales pero sí en los reales argumentando que los trabajadores tienen miopía y, por tanto, no son conscientes de que los aumentos de precios deterioran su salario real.

(38) No obstante esto, si los impuestos recortados eran distorsionaros, la reducción mejorará la eficiencia.

(39) En la versión más simple, el multiplicador del gasto financiado con deuda es $1/(1-c)$, porque $\Delta Y = \Delta G/(1-c)$, mientras que el multiplicador del gasto financiado con impuestos es uno, porque $\Delta Y = \Delta G$, donde c es la propensión marginal al consumo de los individuos.

(40) Esta clasificación sigue a Spilimbergo *et al.* (2009).

(41) Generalmente en el mismo trimestre en el que se realiza el aumento del gasto.

(42) Por ejemplo, –0,48 o –0,94 en Perotti (2005).

(43) Por ejemplo, 2,52 en Pappa (2009) o 2,66 en Bouakez *et al.* (2010).

(44) Sobre la importancia de medir el multiplicador en las recesiones véase Parker (2011).

(45) Cuando se toma en cuenta que la economía puede cambiar de recesión a expansión por el propio efecto del gasto, el multiplicador se reduce a 1,5. Sigue siendo, sin embargo, muy superior al multiplicador de las expansiones que, bajo el supuesto del cambio de régimen, pasa a ser 0,5.

(46) Por ejemplo, Perotti (2005), Caldara y Kamps (2008), Kirchner *et al.* (2010) y Bilbiie *et al.* (2006).

(47) Perotti (2005) y Kirchner *et al.* (2010).

(48) Caldara y Kamps (2008).

(49) Romer y Romer (2010).

(50) Véase IMF (2011) y Corsetti *et al.* (2011).

(51) Véase, por ejemplo, Bernheim (2002).

(52) Son hogares que gastan lo que ingresan. Carecen de ahorros significativos por precaución y su acceso a los mercados de crédito es limitado.

(53) Déficit sin intereses (primario) eliminando el componente cíclico.

(54) Véase IMF (2010).

(55) Según el FMI, utilizar el déficit primario estructural para identificar los períodos de consolidación conduce a errores.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A., y Ardagna, S. (1998), «Tales of Fiscal Contractions», *Economic Policy*, vol. 27.

— (2010), «Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending», en Brown, R. (ed.), *Tax Policy and the Economy*, NBER, vol. 24.

Alesina, A., y Perotti, R. (1995), «Fiscal Expansions and Adjustments in OECD countries», *Economic Policy*, vol. 21.

— (1997), «Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects», *IMF Staff Papers*, vol. 44.

Auerbach, A., y Gorodnichenko, Y. (2012), «Measuring the Output Responses to Fiscal Policy», *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2): 1-27.

Barro, R., y Redlick, Ch. (2011), «Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes», *Quarterly Journal of Economics*, 126: 51-102.

Baxter, M., y King, R. (1993), «Fiscal Policy in General Equilibrium», *American Economic Review*, 83: 315-334.

Beetsma, R.; Giuliodori, M., y Klaassen, F. (2008), «The Effects of Public Spending Shocks on Trade Balances and Budget Deficits in the European Union», *Journal of the European Economic Association*, 6(2-3): 414-423.

Bernheim, B.D. (2002), «Taxation and Saving», en Auerbach, A.J., y Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, Elsevier, vol. 3, cap. 18: 1173-1249.

Bilbiie, F. (2009), «Nonseparable preferences, fiscal policy puzzles and inferior goods», *Journal of Money, Credit and Banking*, 41: 434-450.

Bilbiie, F.; Meier, A., y J. Mueller, G. (2006), «What Accounts for the Changes in U.S. Fiscal Policy Transmission?». ECB Working Paper n.º 582.

Blanchard, O., y Perotti, R. (2002), «An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output», *Quarterly Journal of Economics*, 117: 1329-1368.

Bouakez, H.; Chihi, F., y Normandin, M. (2010), «Measuring the Effects of Fiscal Policy». CIRPEE Cahier de recherche/Working Paper n.º 10-16.

Burriel, P.; De Castro, F.; Garrote, D.; Gordo, E.; Paredes, J., y Pérez, J. (2010), «Fiscal policy shocks in the euro area and the US: an empirical assessment», *Fiscal Studies*, 31(2): 251-285.

Caldara, D., y Kamps, Ch. (2008), «What are the Effects of fiscal Policy shocks? A VAR-based Comparative Analysis». ECB Working Paper n.º 877.

Calvo, G. (1983), «Staggered Prices and in a Utility-Maximizing Framework», *Journal of Monetary Economics*, 12(3): 383-398.

Christiano, L.; Eichenbaum, M., y Rebelo, S. (2011), «When Is the Government Spending Multiplier Large?», *Journal of Political Economy*, 119(1): 78-121.

Corsetti, G.; Meier, A., y Müller, G. (2009), «Fiscal Stimulus with Spending Reversals». IMF Working Paper n.º 097106.

Corsetti, G.; Kuester, K.; Meier, A., y Muller, G. (2011), «Sovereign risk and the effects of fiscal retrenchment in deep recessions». Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper n.º 11-43.

De Castro, F. (2006), «The macroeconomic effects of fiscal policy in Spain», *Applied Economics*, 38: 913-924.

De Castro, F., y Fernández, J.L. (2009), «The relationship between public and private saving in Spain: does Ricardian equivalence hold?». Banco de España Working Paper n.º 0923.

— (2011), «The Effects of Fiscal Shocks on the Exchange Rate in Spain». Banco de España Working Paper n.º 1121.

De Castro, F., y Garrote, D. (2011), «The Effects of Fiscal Shocks on the Exchange Rate and the Trade Balance in the Euro Area». Mimeo.

— (2012), «The effects of fiscal shocks on the exchange rate in the EMU and differences with the US». Banco de España Working Paper número 1224.

De Castro, F., y Hernández de Cos, P. (2008), «The economic effects of fiscal policy: the case of Spain», *Journal of Macroeconomics*, 30: 1005-1028.

Eggertsson, G. (2009), *What fiscal policy is effective at zero interest rates?*, Federal Reserve Bank of New York.

— (2011), «What Fiscal Policy is Effective at Zero Interest Rates?», *NBER Macroeconomics Annual 2010*, NBER Chapters, vol. 25: 59-112.

Eggertsson, G., y Krugman, P. (2010), «Deleveraging, and the Liquidity Trap». Mimeo.

Estrada, A.; Fernández, J.L.; Moral, E., y Regil, A. (2004), «A quarterly macroeconometric model of the Spanish Economy». Banco de España Working Paper n.º 413.

Fatás, A., y Mihov, I. (2001), «The Effects of Fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence». CEPR Discussion Paper n.º 2760.

Galí, J.; Vallés, J., y López-Salido, J. (2007), «Understanding the Effects of Government Spending on Consumption», *Journal of the European Economic Association*, 5(1): 227-270.

García, A., y Ramajo, J. (2002), «Los efectos de la política fiscal sobre el consumo privado: nueva evidencia para el caso español». Instituto de Estudios Fiscales. Papeles de Trabajo n.º 13/02.

Gechert, S., y Will, H. (2012), «Fiscal Multipliers: A Meta-Analysis of the Literature». Mimeo.

Giavazzi, F., y Pagano, M. (1990), «Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries», en Blanchard, O., y Fischer, S. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1990*, 75-111.

— (1996), «Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience», *Swedish Economic Policy Review*, vol. 3, n.º 1.

Guajardo, J.; Leigh, D., y Pescatori, A. (2011), «Expansionary Austerity: New International Evidence». IMF Working Paper n.º WP/11/158.

Hall, R. (2009), «By How Much Does GDP Rise if the Government Buys More Output?». NBER Working Paper n.º 15496.

Hernández de Cos, P., y Moral-Benito, E. (2011), «Endogenous Fiscal Consolidations». Banco de Espana Working Paper n.º 1102.

International Monetary Fund (2010), «Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidations», cap. 3, The World Economic Outlook, October.

— (2011), «Global Financial Stability Report», International Monetary Fund, April.

Keynes, J.M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, Londres.

Kirchner, M.; Cimadomo, J., y Hauptmeier, S. (2010), «Transmission of government spending shocks in the euro area. Time variation and driving forces». ECB Working Paper Series n.º 1219.

Lawrence, C.; Eichenbaum, M., y Rebelo, S. (2011), «When is the government spending multiplier large?», *Journal of Political Economy*, 119(1).

Linnemann, L. (2006), «The effects of government spending on private consumption: a puzzle?», *Journal of Money, Credit and Banking*, 38: 1715-1735.

Lucas, R. (1972), «Expectations and the Neutrality of Money», *Journal of Economic Theory*, 4: 103-123.

Meeusen, W. (2011), *Whither the Microeconomic Foundations of Macroeconomic Theory?*, Brussels Economic Review, ULB-Universite Libre de Bruxelles, vol. 54(1): 51-80.

Mountford, A., y Uhlig, H. (2009), «What are the effects of fiscal policy shocks?», *Journal of Applied Econometrics*, 24(6): 960-992.

Pappa, E. (2009), «The effects of fiscal expansions: an international comparison». Universitat Autònoma de Barcelona. Mimeo.

Parker, J. (2011), «On Measuring the Effects of Fiscal Policy in Recessions», *Journal of Economic Literature*, 49(3): 703-718.

Perotti, R. (2005), «Estimating the effect of fiscal policy in OECD countries», *Proceedings*, Federal Reserve Bank of San Francisco.

Ramey, V. (2011), «Identifying Government Spending Shocks: It's all in the Timing», *The Quarterly Journal of Economics*, 126(1): 1-50.

Ravn, M.; Schmitt-Grohé, S., y Uribe, M. (2006), «Deep habits», *Review of Economic Studies*, 73: 195-218.

— (2012), «Explaining the effects of government spending shocks», *Journal of Monetary Economics*, 59: 215-234.

Rizvi, S. (2006), «The Sonnenschein-Mantel-Debreu Results after Thirty Year», *History of Political Economy*, 38(Suppl 1): 228-245.

Röhn, O. (2010), «New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence». OECD Economics Department Working Papers n.º 762, OECD Publishing.

Romer, C., y Romer, D. (2010), «The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks», *American Economic Review*, 100(3): 763-801.

Spilimbergo, A.; Symansky, S., y Martin Schindler, M. (2009), «Fiscal Multipliers», IMF staff position note 09/011.

Stanley, T.D. (1998), «New Wine in Old Bottles: A Meta-Analysis of Ricardian Equivalence», *Southern Economic Journal*, vol. 64.

Uhlig, H. (2005), «What are the effects of monetary policy? Results from an agnostic identification procedure», *Journal of Monetary Economics*, 52: 381-419.

Werning, I. (2011), «Managing a Liquidity Trap: Monetary and Fiscal Policy». NBR Working Paper n.º 17344.

ANEXO

ESTIMACIONES DE LOS MULTIPLICADORES DE GASTO E INGRESO

Autores (A)	*País*	*Política*	*Impacto*	*Máximo (B)*	*Comentarios*
Blanchard y Perotti (2002) 1960-1997	EE.UU.	Gasto	0,84	1,29 (15 trimestres)	Tendencia determinista
	EE.UU.	Impuestos	–0,68	–0,78 (5 tr)	
	EE.UU.	Gasto	0,90	0,90 (impacto)	Tendencia estocástica
	EE.UU.	Impuestos	–0,70	–1,33 (7 tr)	
Perotti (2005) (a) 1960-1979 (b) 1980-2001 (c) 1960-1974 (d) 1975-1989 (e) 1960-1979 (f) 1980-2001	EE.UU. (a)	Gasto	1,29	1,67	4 y 12 tr (acumulativos ajustados por el ciclo)
	EE.UU. (a)	Impuestos	–1,41	–23,87	
	EE.UU. (b)	Gasto	0,44	0,08	
	EE.UU. (b)	Impuestos	0,70	1,55	
	Alema. (c)	Gasto	0,61	–0,08	
	Alema. (c)	Impuestos	0,29	–0,05	
	Alema. (d)	Gasto	0,47	–1,10	
	Alema. (d)	Impuestos	–0,04	0,59	
	RU (e)	Gasto	0,48	0,3	
	RU (e)	Impuestos	–0,23	–0,21	
	RU (f)	Gasto	–0,28	–0,94	
	RU (f)	Impuestos	0,43	0,70	
Galí *et al.* (2007) 1954-2003	EE.UU.	Gasto	0,7	1,3 (8 tr)	
Beetsma *et al.* (2008) 1970-2004	EU-14	Gasto	1,2	1,6 (4 tr)	
Caldara y Kamps (2008) 1995-2006	EE.UU.	Gasto	1,0	2,0 (tras 3 o 4 años)	En el período 1983-2006 la política fiscal parece ser menos efectiva que en 1955-1979. Las diferencias son, sin embargo, pequeñas
	EE.UU.	Impuestos	0	0	
	EE.UU.	Gasto	1,0	2,0 (tras 3 o 4 años)	
	EE.UU.	Impuestos	0	0	
	EE.UU.	Gasto	0,5	2,0 (tras 3 o 4 años)	
	EE.UU.	Impuestos	–0,8	–1,2 (un año)	
	EE.UU.	Gasto	0		
Mountford y Uhlig (2009)	EE.UU.	Gasto	0,44	0,67 (8 tr)	
	EE.UU.	Impuestos	–0,19	–3,23 (11 tr)	
Pappa (2009)	EE.UU. (a)	Gasto	0,74/0,07/0,89	2,52/0,23/0,89 (12 tr)	Consumo/inversión/empleo
(a) 1970-2007	UE (a)	Gasto	0,16/0,03/2,03	0,38/0,22/4,62 (4 tr)	
(b) 1991-2007	RU (c)	Gasto	0,13/0,03/1,30	0,39 (4 tr)/0,09 (12 tr)/13,7 (12 tr)	
	Japón (a)	Gasto	0,13/0,16/1,61	0,38/0,03/1,30 (12 tr)	
Hall (2009) 1930-2008	EE.UU.	Gasto		0,13/0,55 (4 tr)	Según muestras, gasto en defensa

ESTIMACIONES DE LOS MULTIPLICADORES DE GASTO E INGRESO *(continuación)*

Autores (A)	*País*	*Política*	*Impacto*	*Máximo (B)*	*Comentarios*
Kirchner *et al.* (2010) 1980-2008	Euro Area	1980-2008	0,7/0,55	0,7/0,55 (impacto)	Datos de 1980/2008. El multiplicador decrece con el tiempo. El máximo está en 1990 y desde ahí se ha reducido a la mitad. En 2008 0,55 (impacto)/–0,3 (un año)/–1,7 (5 años)
Romer y Romer (2010) 1980-2008	EE.UU.	Impuestos		–3,0 (en tres años)	
Burriel *et al.* (2010) 1981-2007	UME	Gasto	0,75	0,87 (4 tr)	Normal, acumulativos (impuestos, –0,63 en 4 tr)
	UME	Impuestos	–0,79	–0,79 (impacto)	
	EE.UU.	Gasto	0,76	0,91 (4 tr)	Normal, acumulativos (impuestos –0,06 en 4 tr)
	EE.UU.	Impuestos	–0,02	–1,11 (20 tr)	
	UME	Gasto	0,74	0,81 (4 tr)	Con estrés financiero, acumulativos
	UME	Impuestos	–0,87	–0,87 (impacto)	
	EE.UU.	Gasto	0,81	1,07 (4 tr)	Con estrés financiero, en acumulativos (impuestos –0,57 en 4 tr)
	EE.UU.	Impuestos	–0,26	–1,71 (20 tr)	
	UME	Gasto	0,91	2,04 (20 tr)	Con estrés fiscal, acumulativos (gastos 1,16 a los 4 tr) (impuestos –1,41 a los 4 tr)
	UME	Impuestos	–1,53	–6.61 (20 tr)	
	EE.UU.	Gasto	0,82	1,49 (4 tr)	Con estrés fiscal, acumulativos (gastos 1,26 a los 4 tr) (impuestos –0,28 a los 4 tr)
	EE.UU.	Impuestos	–0,01	–1,81 (4 tr)	
Bouakez *et al.* (2010) (a) 1960-1979 (b) 1979-2007	EE.UU. (a)	Gasto	0,93	1,03	
	EE.UU. (a)	Impuestos	–0,04	–0,84	
	EE.UU. (b)	Gasto	1,34	2,66	
	EE.UU. (b)	Impuestos	0,04	–0,51	
Barro y Redlick (2011) 1917-2006	EE.UU.	Gasto		0,6/0,7 (4 tr)	Según período comienzo de la muestra. Aumenta a casi uno cuando la economía está en recesión (12 por 100 de paro). Gasto en defensa
	EE.UU.	Impuestos		–0,7 (4 tr)	–1,2, acumulado en 8 tr
De Castro y Garrote (2011) 1980-2007	Euro Area	Gasto	0,85	0,97 (4 tr)	En el medio plazo (8 tr) 0,87
Ramey (2011) (a) 1939-2008 (b) Sin WWII	EE.UU. (a)	Gasto		1,1	Acumulado en cinco años 1,2, gasto en defensa
	EE.UU. (b)	Impuestos		0,78	Acumulado en cinco años 0,6, gasto en defensa
Ravn *et al.* (2012) 1975-2005	Varios	Gasto	0,52		

ESTIMACIONES DE LOS MULTIPLICADORES DE GASTO E INGRESO *(continuación)*

Autores (A)	*País*	*Política*	*Impacto*	*Máximo (B)*	*Comentarios*
AUERBACH y GORODNICHENKO (2012) 1947-2008	EE.UU.	Gasto	0,5	2,48	En recesiones. El acumulativo de 20 tr es 2,24. Cuando se ajusta por cambios de régimen el pasa a ser entre 1 y 1,5
	EE.UU.	Impuestos	–0,3	–0,50	En recesiones. El acumulativo de 20 tr es –6,71
	EE.UU.	Gasto	0,5	0,57	En expansiones. El acumulativo de 20 tr es –0,33. Cuando se ajusta por cambios de régimen pasa a ser entre 0 y 0,5
	EE.UU.	Impuestos	–0,2	–0,08	En expansiones. El acumulativo de 20 tr es –2,03
	EE.UU.	Gasto	0,6	1,0	En promedio. El acumulativo de 20 tr es 0,57
	EE.UU.	Impuestos	–0,1	–0,99	En promedio. El acumulativo de 20 tr es –0,57

Notas:
(A) Debajo de cada autor figura el período al que se refiere la estimación.
(B) Entre paréntesis, cuánto tarda en producirse.

EVALUACIÓN DEL IMPACTO RECAUDATORIO DE LAS REFORMAS DE IRPF E IVA DE 2012 EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA

José Félix SANZ SANZ

Universidad Complutense de Madrid

Desiderio ROMERO JORDÁN

Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

Este artículo analiza el impacto recaudatorio generado por las reformas de IVA e IRPF implementadas en 2012. En el trabajo se incide en la importancia de evaluar los efectos de las reformas bajo el supuesto (realista) de que los agentes económicos alteran sus decisiones económicas en respuesta a tales cambios impositivos. En el caso del IRPF, los resultados de este trabajo revelan que no tener en cuenta dicha respuesta de los individuos podría inflar la recaudación de 2012 en una cifra aproximada de 2.300 millones de euros. Es este mismo sentido, las estimaciones oficiales de impacto recaudatorio de la reforma de IVA para 2013 y 2014 podrían estar sobrevaloradas en una cifra anual próxima a 3.000 millones de euros.

Palabras clave: IVA, IRPF, recaudación, reforma.

Abstract

This paper analyzes the revenue impact of the recent reforms undertaken in Spain in the Personal Income Tax and in the Value Added Tax. In this respect, this paper highlights the importance of taking into account the behavioural responses of the taxpayers to those reforms. For the Personal Income Tax, the results confirm that not taking into consideration taxpayers´s behavioral changes would overestimate tax revenue by approximately 2.300 millions of Euros. By the same token, the official estimated revenue from the Value Added Tax for years 2013 and 2014 could be overestimated by 3.000 millions of Euros each year.

Key words: VAT, personal income tax, tax reform.

JEL classification: H24, H25, H30.

I. INTRODUCCIÓN

En un contexto de fuerte desequilibrio presupuestario con un déficit público situado finalmente en 2011 alrededor del 9,4 por 100 del PIB, el gobierno resultante de las elecciones de noviembre pasado tomó en los primeros momentos de su mandato una batería de medidas de carácter fiscal entre las que destaca la reforma del IRPF (1). Asimismo, dejó para los siguientes meses otro conjunto de medidas, también de naturaleza fiscal, como la esperada reforma del IVA. En una situación como la actual, el impacto recaudatorio de tales reformas impositivas debe ser uno de los criterios fundamentales por los que debería evaluarse la acción de gobierno, habida cuenta de la urgente necesidad de obtener recursos que reduzcan esos desequilibrios en las finanzas públicas.

La fuerte presión que los mercados financieros ejercen sobre el coste de la deuda obliga al gobierno, aún más si cabe, a afinar las predicciones de impacto recaudatorio de las reformas a efectos de cumplir con los objetivos de déficit público pactados con las autoridades europeas (6,3 por 100 en 2012; 4,5 por 100 en 2013 y 2,8 por 100 en 2014). La correcta evaluación del impacto que tales reformas tienen sobre la recaudación esperada debe hacerse teniendo en cuenta que los agentes económicos —los hogares en el caso del IRPF y del IVA— alteran su comportamiento en respuesta a tales cambios. Por ejemplo, el aumento en los tipos de IVA puede llevar a los hogares a consumir más de unos bienes y menos de otros en función de cuáles sean las elasticidades precio-cruzadas de esos bienes y servicios. Asimismo, el ciclo económico tiene efectos sobre la recaudación que también han de ser tenidos en cuenta. Por ejemplo, como consecuencia del efecto ciclo se reduce la renta bruta media de los hogares y por tanto la recaudación esperada de IRPF.

Con estas premisas, en este artículo se evalúa el impacto recaudatorio asociado a las reformas de IVA e IRPF teniendo en cuenta los cambios de comportamiento que inducen tales modificaciones impositivas. El trabajo se desarrolla como sigue. La sección II analiza el impacto recaudatorio esperado del aumento en los tipos marginales del IRPF. Primero, asumiendo el supuesto poco realista de que los individuos no alteran sus decisiones en respuesta al aumento en los tipos. Seguidamente, se replican los cálculos para el caso en el que las bases liquidables del impuesto sufren modificaciones como resultado de la respuesta a las reformas implementadas. La sección III analiza los efectos recaudatorios esperados del aumento de tipos de IVA. La modelización de los cambios que la reforma introduce en la composición de la cesta de consumo de los hogares se

efectúa con el modelo *Almost Ideal Demand System* (AIDS) desarrollado por Deaton y Muellbauer (1980a y b). El artículo concluye ofreciendo una breve discusión sobre el sesgo de las previsiones de impacto recaudatorio así como de la oportunidad de las medidas tributarias analizadas.

II. LA REFORMA DE LOS TIPOS MARGINALES DEL IRPF

A la semana de la llegada a La Moncloa, el gobierno elegido tras las elecciones del 20 de noviembre de 2012 aprobó un incremento de los tipos marginales del IRPF. El cuadro n.º 1 sintetiza dichos cambios que han afectado tanto a la tarifa que grava las rentas del ahorro como a la tarifa que recae sobre el resto de rentas. Como se puede ver, la subida oscila entre el 6,25 y el 29,79 por 100 en el caso de la base liquidable general, y entre el 10,53 y el 28,57 por 100 en la base liquidable del ahorro.

El aumento de los tipos marginales se aplicará a las rentas ganadas por las personas físicas residentes en los años 2012 y 2013. El presente artículo evalúa los efectos de esta reforma, siendo necesario efectuar las siguientes matizaciones:

1) En el Régimen Fiscal de Territorio Común, el IRPF es un impuesto compartido tanto en términos normativos como recaudatorios por el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas. Contrariamente, los territorios forales del País Vasco y Navarra gozan de independencia en la gestión de dicho impuesto. Por ello, aquí se ofrece un análisis del impacto de la reforma en el Territorio Fiscal de Régimen Común dejando al margen el País Vasco y Navarra. La reforma afecta exclusivamente al tramo estatal de la tarifa.

CUADRO N.º 1

AUMENTO EN LOS TIPOS MARGINALES DE LA TARIFA ESTATAL

BASE LIQUIDABLE GENERAL		*BASE LIQUIDABLE DEL AHORRO*	
A partir de Euros	*Incremento en puntos de tipo marginal (en %)*	*A partir de Euros*	*Incremento en puntos de tipo marginal (en %)*
0,00	0,75 (6,25%)	0,00	1,00 (10,53%)
17.707,20	2,00 (14,29%)	6.000	2,00 (19,05%)
33.007,20	3,00 (16,22%)	24.000	3,00 (28,57%)
53.407,20	4,00 (18,60%)		
120.000,20 ..	5,00 (22,22%)		
175.000,20 ..	6,00 (25,53%)		
300.000,20 ..	7,00 (29,79%)		

Fuente: Elaboración propia.

2) En este artículo se presentan dos ejercicios alternativos de simulación de la reforma. El primero, menos realista, asume que los contribuyentes no alteran su comportamiento en respuesta al aumento de tipos marginales. En el segundo se asume que los cambios impositivos sí introducen alteraciones en las decisiones de los individuos en ámbitos como la participación laboral, el número de horas trabajadas, la distribución del ahorro hacia activos con diferentes componentes de rentabilidad-riesgo o el tamaño de las rentas no declaradas. La interacción de todo ese conjunto de cambios de comportamiento tiene reflejo en el tamaño y composición de la base liquidable de los contribuyentes. De este modo, puede afirmarse por tanto que cuanto más sensible sea la base liquidable a un aumento en los tipos marginales menor será la ganancia recaudatoria derivada de la reforma. Y, consecuentemente, menos realistas serán las estimaciones efectuadas bajo el supuesto de ausencia de comportamiento de los contribuyentes.

3) La simulación del cambio normativo se ha realizado programando las rutinas de liquidación del impuesto sobre la renta personal, tanto en el escenario previo como en el posterior a la reforma. A tal efecto originalmente se han empleado las declaraciones de IRPF del Régimen Fiscal de Territorio Común de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de 2002. La muestra original está compuesta por un total de 907.399 declaraciones extraídas mediante procedimiento estratificado aleatorio. Las variables de estratificación han sido la provincia, el tipo de declaración —individual y conjunta— y el nivel de renta —desagregada en doce tramos—. Para simular el ejercicio 2012, año en que entrarán en vigor las medidas anunciadas, la base de datos originaria se ha sometido a un procedimiento de *upgrading* utilizando información de la Agencia Tributaria. De este modo los resultados obtenidos replican la estructura y distribución de rentas que se liquidarán en 2012, que alcanzarán los 19,32 millones de declaraciones.

1. Coste recaudatorio en ausencia de comportamiento

El cuadro n.º 2 resume el impacto de la reforma sobre la cuota íntegra, la cuota líquida y la cuota líquida ajustada bajo el supuesto de que los contribuyentes no alteran su comportamiento en respuesta a la reforma de los tipos marginales. Con estas

CUADRO N.º 2

DESGLOSE DE LOS DISTINTOS CONCEPTOS DE CUOTA IMPOSITIVA: CUOTA ÍNTEGRA, CUOTA LÍQUIDA Y CUOTA LÍQUIDA AJUSTADA
(Miles de euros)

	ESCENARIOS		*VARIACIÓN*
	A (*)	*B (*)*	
Principales macromagnitudes			
Cuota íntegra	67.451.838	72.576.452	5.124.614
Cuota líquida	62.459.131	67.550.052	5.090.921
Cuota líquida ajustada	61.782.992	66.870.776	5.087.784
Desglose territorial de la cuota íntegra			
Cuota íntegra estatal	33.793.872	38.918.486	5.124.614
Cuota íntegra autonómica	33.657.966	33.657.966	0
Total cuota íntegra	67.451.838	72.576.452	5.124.614
Desglose territorial de la cuota líquida			
Cuota líquida estatal	30.512.657	35.603.578	5.090.921
Cuota líquida autonómica	31.946.475	31.946.475	0
Total cuota líquida	62.459.131	67.550.052	5.090.921
Desglose territorial de la cuota líquida ajustada			
Cuota líquida ajustada estatal	29.836.517	34.924.301	5.087.784
Cuota líquida ajustada autonómica	31.946.475	31.946.475	0
Total cuota líquida ajustada	61.782.992	66.870.776	5.087.784

Notas:
(*) A = escenario prerreforma; B = escenario posreforma.
Fuente: Elaboración propia.

premisas, utilizando los algoritmos de cálculo desarrollados por Sanz, Castañer y Romero (2009), la reforma incrementaría los ingresos por IRPF en 2012 en 5.088 millones de euros. De esa cuantía, 1.005 millones (20 por 100) se corresponden con el aumento en la recaudación originada por rentas del capital en tanto que los restantes 4.083 millones (80 por 100) procederían del resto de rentas (trabajo, capital inmobiliario, rentas empresariales y profesionales de autónomos, etcétera).

Los resultados mostrados en el cuadro n.º 3 reflejan asimismo que el tipo marginal estatal agregado para el total de la población pasaría del 15,06 al 17,5 por 100, incrementándose por tanto un 16,2 por 100. No obstante, dado que la reforma no genera cambios en el tipo marginal autonómico, el incremento del tipo marginal agregado total es del 8,02 por 100. Asimismo, la reforma eleva los tipos medios efectivos de forma significativa, independientemente de la forma en que sea computado.

CUADRO N.º 3

IMPACTO SOBRE EL TIPO MARGINAL Y MEDIO AGREGADO
(Tanto por uno)

	ESTATAL			*AUTONÓMICO*			*TOTAL*		
	ESCENARIOS		*TASA DE VARIACIÓN*	*ESCENARIOS*		*TASA DE VARIACIÓN*	*ESCENARIOS*		*TASA DE VARIACIÓN*
	A (*)	*B (*)*		*A (*)*	*B (*)*		*A (*)*	*B (*)*	
Tipos marginales									
Total	0,1506	0,1750	0,1620	0,1498	0,1498	0,0000	0,3004	0,3248	0,0812
Tipos medios efectivos computados sobre renta bruta									
Total cédulas	0,0712	0,0820	0,1516	0,0709	0,0709	0,0000	0,1421	0,1529	0,0760
Cuota líquida	0,0643	0,0750	0,1668	0,0673	0,0673	0,0000	0,1316	0,1423	0,0815
Cuota líquida ajustada	0,0629	0,0736	0,1705	0,0673	0,0673	0,0000	0,1302	0,1409	0,0823

Nota: (*) A = escenario prerreforma; B = escenario posreforma.
Fuente: Elaboración propia.

Concretamente, si utilizamos la cuota íntegra en su cálculo, el tipo medio estatal crece un 15,16 por 100; el aumento es del 16,68 por 100 si usamos la cuota líquida estatal y, finalmente, del 17,05 por 100 si empleamos la cuota líquida ajustada. Si utilizamos la base liquidable total (gobierno central + autonómico), el aumento en los tipos medios es ligeramente inferior, situándose aproximadamente en el 8 por 100. Dicha cifra representa el aumento medio en la factura fiscal que soportarán los contribuyentes en los años de vigencia de la reforma.

2. Coste recaudatorio en presencia de comportamiento

Siguiendo la literatura iniciada por Feldstein (1995) y continuada entre otros por Saez (2003) y Creedy (1998), una reforma como la aprobada a finales de 2011 es susceptible de generar importantes costes de eficiencia que, además, tendrá un impacto recaudatorio negativo debido a las previsibles caídas de bases liquidables. Siguiendo a Creedy (2011) y Saez (2004), el impacto recaudatorio esperado, R, de una subida de los tipos marginales, τ, puede cuantificarse a través de la ecuación [1]:

$$\frac{dR}{d\tau} = \frac{\partial R}{\partial \tau} - \frac{\tau}{1-\tau} \cdot \eta_{y,(1-\tau)} \cdot y \qquad [1]$$

que establece que el efecto de una subida del tipo marginal sobre la recaudación vendrá determinada por un efecto tipo impositivo, que se corresponde con el primer sumando del lado derecho de la ecuación, y un efecto comportamiento, que cuantifica las consecuencias recaudatorias asociadas a la modificación de la magnitud de base imponible declarada. Este último término coincide con la variación de los excesos de gravamen generados. Como puede comprobarse, el efecto comportamiento es directamente proporcional a la magnitud de la base liquidable de partida, al tipo marginal y a la elasticidad de la base liquidable al tipo impositivo neto del impuesto $(1 - \tau)$. Este último término de la ecuación [1] resalta las consecuencias recaudatorias de subir los tipos marginales, que serán tanto más significativas cuanto mayores sean los tipos marginales, las bases liquidables de partida, así como la respuesta de las bases liquidables de los contribuyentes a los tipos marginales. Los cuadros n.os 4 y 5 presentan un análisis de sensibilidad, para distintos valores de $\eta_{y,(1-\tau)}$, de la recaudación esperada de la reforma que estamos analizando. Los cálculos se hacen tanto para las rentas procedentes del ahorro como para el resto de rentas sometidas al impuesto. Como puede comprobarse, la recaudación es altamente sensible a la respuesta de las bases liquidables declaradas a la magnitud de los tipos marginales. Para una elasticidad promedio del 0,5, que es la que se puede considerar un valor razonable dentro del rango de valores ofrecido por los estudios disponibles (Saez, Slemrod y Giertz, 2012), podemos concluir que es previsible que frente a la recaudación esperada de 5.088 millones de euros, que se deriva del análisis estático sin comportamiento, esta quede reducida a 2.786 millones de euros, es decir, los costes de eficiencia inducirían una caída del 45,2 por 100 de la recaudación esperada si no se obvian los cambios de comportamiento inducidos. Es importante llamar la atención sobre esta cuestión puesto que las estimaciones del gobierno adolecen de un mal muy extendido en los informes de recaudación asociados a las reformas fiscales: no tener en cuenta la respuesta del comportamiento económico de los contribuyentes cuando se modifican los impuestos que tienen que pagar. Nada más lejos de la realidad:

CUADRO N.º 4

IMPACTO RECAUDATORIO ESPERADO SOBRE RENTAS DISTINTAS DEL AHORRO (Millones de euros)

$\eta_i(1-\tau_i)$	*Recaudación sin comportamiento*	*Coste recaudatorio inducido por el comportamiento*	*Recaudación efectiva*
0,1	4.083	415,4	3.667,6
0,2	4.083	830,9	3.252,1
0,5	4.083	2.077,2	2.005,8
1	4.083	4.154,4	–71,4
1,5	4.083	6.231,6	–2.148,6

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 5

IMPACTO RECAUDATORIO ESPERADO SOBRE RENTAS DEL AHORRO (Millones de euros)

$\eta_i(1-\tau_i)$	*Recaudación sin comportamiento*	*Coste recaudatorio inducido por el comportamiento*	*Recaudación efectiva*
0,1	1.005	44,8	960,2
0,2	1.005	89,7	915,3
0,5	1.005	224,2	780,8
1	1.005	448,5	556,5
1,5	1.005	672,8	332,2

Fuente: Elaboración propia.

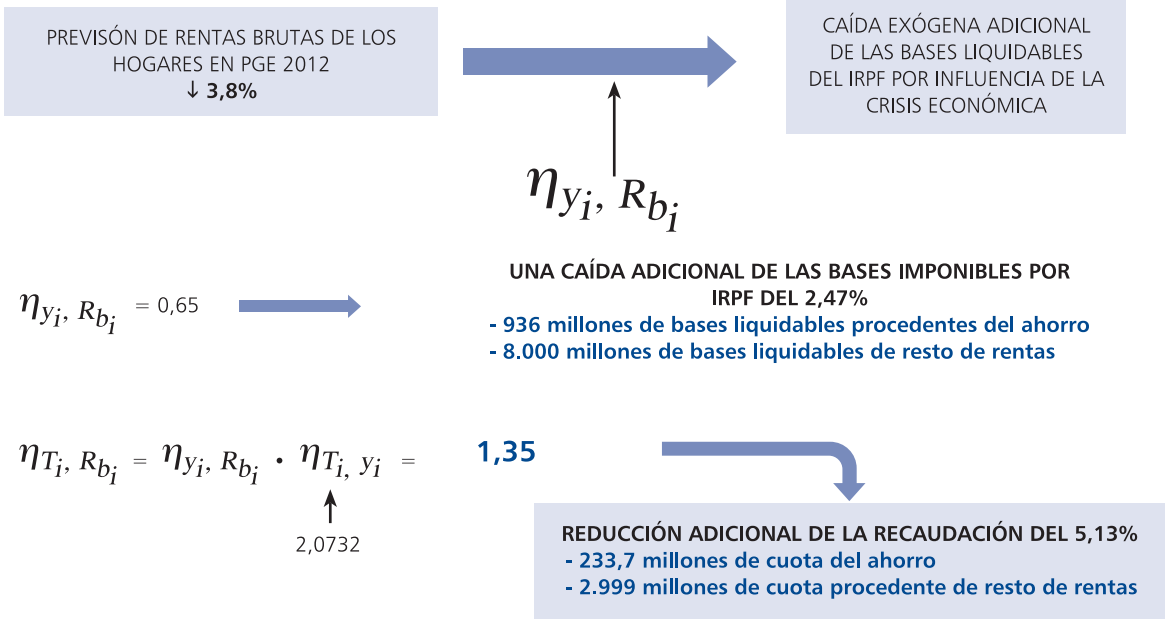
los contribuyentes siempre ajustan sus conductas cuando se modifican las condiciones económicas.

Desafortunadamente, a todo lo anterior debemos añadir una consideración adicional que también tiene trascendencia recaudatoria. En los cálculos precedentes solo se incorpora el efecto de los cambios de comportamiento inducidos por la propia reforma. Junto a esto debemos tener en cuenta que además estamos en un contexto de crisis económica en donde, según los Presupuestos Generales del Estado para 2012, la previsión de rentas brutas de los hogares españoles caerán un 3,8 por 100 respecto al año precedente. Es decir, junto al efecto comportamiento asociado al incremento de los tipos marginales decretado en 2011 debemos cuantificar la caída exógena adicional de bases liquidables por la influencia de la crisis económica.

Este efecto adicional de la crisis económica sobre las bases liquidables del IRPF puede aproximarse a partir de la elasticidad de la base liquidable a la renta bruta de los hogares que Creedy y Sanz (2010) estiman para España en 0,65. Utilizando esta elasticidad, la caída de las rentas brutas de los hogares a lo largo de 2012 producirá una reducción adicional de bases liquidables del 2,47 por 100, lo que supondrá unos 936 millones de bases liquidables procedentes del ahorro y alrededor de los 8.000 millones de bases liquidables procedentes del resto de rentas. La simulación de estas caídas complementarias de bases liquidables inducirán una reducción adicional de la recaudación por IRPF durante 2012 de un 5,13 por 100. Concretamente, unos 234 millones menos de cuota procedente de rentas del ahorro y una reducción de otros 3.000 millones adicionales de rentas distintas al ahorro. Es decir, el deterioro macroeconómico por sí solo, incluso en el contexto optimista reconocido en los Presupuestos Generales del Estado, supondrá una importante reducción en la recaudación respecto al año anterior. A efectos ilustrativos, el esquema 1 resume sucintamente el impacto recaudatorio final una vez tenido en cuenta tanto el deterioro de las rentas brutas de los hogares como la respuesta de las bases liquidables a la fuerte elevación de los tipos marginales. En definitiva, combinando simultáneamente los costes recaudatorios asociados a los costes de eficiencia de

ESQUEMA 1

SECUENCIA DE LAS CONSECUENCIAS RECAUDATORIAS DEL INCREMENTO DE TIPOS MARGINALES EN EL IRPF UNA VEZ TENIDO EN CUENTA EL DETERIORO MACROECONÓMICO DE LAS RENTAS DE LOS HOGARES Y LA RESPUESTA DE LAS BASES LIQUIDABLES DE LOS CONTRIBUYENTES A LA ELEVACIÓN DE LOS TIPOS MARGINALES



la subida de tipos con los costes recaudatorios asociados a la crisis económica, la previsión más probable es que la recaudación por IRPF de 2012 sea 6.019 millones inferior a la presupuestada. La caída en recaudación de IRPF podría ser aún mayor en el cómputo anual si se intensifica el deterioro de la actividad económica durante el último trimestre de 2012 como consecuencia de la fuerte subida en los tipos de IVA que se analizan en la sección siguiente.

Por último, debe tenerse en cuenta que el aumento en los tipos marginales de IRPF genera efectos sobre el consumo de los hogares al reducir su renta disponible. No debemos olvidar que la secuencia temporal con la que se producen las decisiones económicas de los individuos: primero generar renta para posteriormente consumirla o ahorrarla, hace que inevitablemente todo cambio impositivo en el IRPF genere un impacto recaudatorio por impuestos indirectos. En concreto, para una elasticidad de la recaudación del sistema impositivo indirecto español, que nosotros estimamos en 0,70, podemos concluir que la subida de tipos marginales en el IRPF generará una caída adicional por impuestos sobre el consumo de 430 millones de euros. En definitiva, además de las distorsiones e ineficiencias generadas, la subida de los tipos marginales en el Impuesto sobre la Renta, lejos de amainar el problema del déficit ahondará probablemente en él.

III. LA REFORMA EN LOS TIPOS DE IVA

Durante la actual crisis económica, los tipos de IVA han subido dos veces, en julio de 2010 y en septiembre de 2012, para poner freno al fuerte deterioro de la recaudación impositiva. En la primera subida, el tipo reducido pasó del 7 al 8 por 100 y el normal del 16 al 18 por 100. Este cambio normativo fue tomado en un contexto en el que la recaudación de IVA se había reducido un 14 por 100 en 2008 y un 33 por 100 en 2009. En términos absolutos, la recaudación fue de 55.700 millones de euros en 2007, en tanto que en 2009 fue de 33.500 millones de euros. En otras palabras, la pérdida acumulada de recaudación originada por la crisis en sus dos primeros años fue del 40 por 100 (22.200 millones de euros respecto de la recaudación obtenida en 2007). En 2010 la recaudación de IVA consiguió remontar hasta 49.000 millones de euros y se mantuvo en 49.300 millones de euros en 2011. Las cifras de recaudación de esos dos años, 2010 y 2011, fueron ligeramente superiores a las obtenidas en 2008 (48.000 millones de euros).

El déficit público de las Administraciones Públicas terminó finalmente en 2011 en un 9,4 por 100, muy por encima del 6 por 100 acordado por el anterior gobierno con la Unión Europea. En este contexto, la segunda reforma del IVA se aprobó en el Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, aunque su entrada en vigor se ha producido el pasado 1 de septiembre. A lo largo de la primera mitad de 2012 se especuló mucho sobre el alcance de esta reforma. A ello contribuyó, sin duda, la fuerte presión ejercida por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea bajo el argumento de que, según Eurostat, España presenta la menor ratio de recaudación de IVA respecto al PIB (5,5 por 100). En 2010, dicho valor fue inferior al 6,1 por 100 de Luxemburgo o al 6,2 por 100 de Italia, y muy alejado, por ejemplo, del 7 por 100 de Francia, del 9,2 por 100 de Portugal o del 9,9 por 100 de Dinamarca. Alrededor del proceso de reforma se produjo un intenso debate —tanto en ámbitos políticos como sociales y académicos— sobre el diseño de la reforma, ya que existía la posibilidad teórica de aumentar tipos pero también de modificar las bases de gravamen.

Finalmente, el gobierno ha optado por la segunda de las opciones referidas, de modo que se han modificado tipos pero también la definición de las bases del impuesto. En lo que respecta al aumento de los tipos de gravamen, el reducido ha pasado del 8 al 10 por 100 y el normal del 18 al 21 por 100, en tanto que el superreducido se ha mantenido en el 4 por 100 —este último permanece invariable desde enero de 1995—. Junto a este aumento de tipos se han producido además modificaciones en la definición de las bases de gravamen que referimos a continuación: 1) el tipo soportado por el material escolar —por ejemplo, cartulinas, cuadernos, pinturas, etc.— aumentará del 4 al 21 por 100; 2) las viviendas nuevas pasarán a tener un tipo de gravamen del 10 por 100 (hasta el 31 de diciembre de 2012 es del 4 por 100); 3) el tipo aplicable a la rehabilitación de vivienda pasará del reducido al normal desde el 1 de enero de 2013 y, por último, 4) la entrada al teatro, circo, cine, otros espectáculos, así como los servicios de televisión digital, peluquería, servicios funerarios y la compra de flores y plantas y obras de arte, pasarán del tipo reducido al nuevo tipo del 21 por 100.

El resultado más directo y visible de las reformas de IVA implementadas en los años 2010 y 2012 ha sido el fuerte incremento aplicado sobre los tipos reducido (3 puntos) y normal (5 puntos). En lo que respecta al tipo normal, el porcentaje aplicable en

CUADRO N.º 6

TIPOS DE IVA VIGENTES EN LA UE-27
(Ordenados por tipo normal)

Países	*Superreducido*	*Reducido*	*Normal*
Hungría	–	5/18	27
Dinamarca	–	–	25
Suecia	–	6/12	25
Rumania	–	5/9	24
Grecia	–	6,5/13	23
Irlanda	4,8	9/13,5	23
Polonia	–	5/8	23
Portugal	–	6/13	23
Finlandia	–	9/13	23
Bélgica	–	6/12	21
España	4	10	21
Italia	4	10	21
Letonia	–	21	21
Lituania	–	5/9	21
Bulgaria	–	9	20
República Checa	–	14	20
Estonia	–	9	20
Austria	–	10	20
Eslovenia	–	8,5	20
Eslovaquia	–	10	20
Reino Unido	–	5	20
Francia	2,1	5,5/7	19,6
Alemania	–	7	19
Holanda	–	6	19
Malta	–	5/7	18
Chipre	–	17	17
Luxemburgo	3	6/12	15

Fuente: Comisión Europea (julio de 2012).

España al inicio de la crisis era del 16 por 100, siendo, tras el 15 por 100 de Luxemburgo, el más bajo de la Unión Europea. Actualmente, como se puede ver en el cuadro n.º 6, el 21 por 100 aplicable en España coincide con el vigente en Bélgica, Italia, Letonia y Lituania. Tal porcentaje coincide exactamente con la media aritmética del tipo normal vigente en la UE-27. No obstante, es ligeramente inferior al 23 por 100 existente en países como Portugal, Grecia o Irlanda. Actualmente, la estructura de tipos de IVA que se aplica en España —superreducido, reducido y normal— es la misma que la de Italia.

1. Metodología seguida en la evaluación de la reforma de IVA

Son varios los elementos a tener en cuenta en el diseño o la reforma de cualquier figura tributaria. Sin duda, el binomio eficiencia-equidad juega un papel central en dicho proceso. Esta cuestión es especialmente importante en los impuestos indirectos *acusado*s, de forma poco rigurosa y fundamentada, de presentar una elevada regresividad. Sin embargo, no olvidemos que la primera razón de ser de los tributos es su capacidad para generar ingresos y asegurar, en consecuencia, la aplicación y puesta en práctica de las diferentes políticas públicas. En los convulsos tiempos económicos que vivimos, el principio impositivo de suficiencia recaudatoria juega, aún más si cabe, un papel central en el análisis de la reciente reforma de IVA. Por las razones aludidas anteriormente, en los primeros meses de 2012 se generó un intenso debate sobre la conveniencia de aplicar una reforma de IVA así como del alcance de sus efectos. Aun siendo conscientes de que esta discusión puede ayudar a aumentar el interés y la comprensión de la ciudadanía por tales cuestiones, lo cierto es que el debate ha sido esencialmente ideológico, carente prácticamente de cuantificación de los efectos. En este contexto, seguidamente evaluamos el impacto esperado que tendrá la reforma en los tipos de IVA con un doble objetivo. Primero, ofrecer al lector una cuantificación del incremento esperado de recaudación. A tal efecto empleamos técnicas de microsimulación que seguidamente pasamos a describir. En segundo lugar comparamos nuestros cálculos con las estimaciones realizadas por el gobierno.

Como ya vimos en la evaluación del IRPF, existen dos opciones posibles para evaluar el impacto recaudatorio de una subida de tipos de IVA. Una, la más simple y a la vez menos realista, consiste en evaluar la reforma asumiendo que los consumidores no alteran sus decisiones de consumo en respuesta. De ser cierta, el cumplimiento de esta hipótesis implicaría que los consumidores no anticipan, en ningún caso, su decisión de compra de bienes de consumo duradero, como una casa o un coche, en respuesta a un encarecimiento de los precios. Asimismo, en ausencia de comportamiento se asume, por ejemplo, que la proporción de la renta que finalmente es gastada se mantiene constante en los escenarios prerreforma y posreforma, que la relación renta-ahorro permanece invariable o que la asignación del presupuesto de los hogares entre los diferentes bienes y servicios que componen su cesta de consumo es invariable en el tiempo. No hay dudas de que todos esos supuestos se encuentran muy alejados de la realidad. Lo más razonable, por tanto, a la hora de evaluar una reforma de IVA es asumir que el aumento en los tipos de gravamen genera cambios en las decisiones de consumo.

Una alternativa razonable y suficientemente contrastada es la utilización de la metodología desarrollada en los años ochenta por Deaton y Muelbauer

(1980a y b). Empleando un enfoque microeconómico, estos autores propusieron la utilización de un modelo de demanda denominado AIDS (*Almost Ideal Demand System*) que permite calcular elasticidades propio-precio y elasticidades cruzadas, así como elasticidades renta de los bienes que componen la cesta de consumo de los hogares. A partir de tales elasticidades se pueden realizar estimaciones de la cesta de consumo de los hogares una vez que se ha aplicado una reforma. La comparación de la recaudación asociada a las cestas de consumo de los escenarios inicial y final nos permite computar el efecto monetario de una reforma. La metodología AIDS tiene dos grandes ventajas. Primero, es especialmente útil para trabajar con datos de encuestas y por tanto podemos evaluar reformas a nivel microeconómico. Y segundo, permite cuantificar una reforma asumiendo que efectivamente los individuos modifican su comportamiento en respuesta a dicha reforma. En el modelo AIDS los hogares pueden modificar su cesta de consumo pero asumiendo que el nivel de gasto permanece constante.

En la simulación de la reforma se ha empleado el Simulador de Impuestos Indirectos de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCASindi) desarrollado por Sanz, Romero y Castañer (2012). Para simular la reforma de IVA, el primer paso consiste por tanto en estimar las elasticidades precio y renta utilizando la siguiente ecuación de demanda sugerida por Deaton y Muelbauer (1980a y b):

$$w_i = \alpha_i + \sum_{j=1}^{n} \gamma_{ij} \ln P_j + \beta_i \ln \left(\frac{G}{P}\right) \qquad [2]$$

donde w_i recoge el peso del bien en el total de gastos del hogar, P_j representa el precio del bien, G/P se refiere al gasto total en términos reales del hogar. El modelo está expresado en logaritmos, siendo γ_{ij} y β_i los parámetros a estimar —con el primero se computan las elasticidades precio y con el segundo las elasticidades renta—. Utilizando los valores de γ_{ij} y β_i, el segundo paso es computar la cesta de consumo de los hogares del escenario final. Nótese que si las elasticidades precio y renta de un determinado bien son nulas, los valores de w en el escenario previo y posterior a la reforma serían iguales. De este modo, el peso que supone el consumo de ese bien en el total del gasto del hogar no varía como consecuencia de la reforma. En la práctica, sin embargo, los datos muestran que los diferentes grupos homogéneos de bienes —alimentación, tabaco, vivienda, etcétera— no son independientes sino que presentan diferentes grados de complementariedad o de sustitutibilidad y, además, no son inelásticos ni a precios ni a renta. Esta herramienta emplea la *Encuesta de Presupuestos Familiares* referida al período 1998 a 2010. Ésta es una muestra representativa de los hogares españoles que contiene información de carácter socioeconómico de los hogares como gasto total, distribución del gasto entre un amplio número de bienes, ocupación del sustentador principal, estructura y composición del hogar, etc. Por ejemplo, en 2010, el tamaño es de 22.203 hogares muestrales que representan una población de 18.988.264 hogares.

2. Efecto recaudatorio y discusión de resultados

Los cálculos que se presentan en el cuadro n.º 7 muestran que la reforma de IVA incrementaría la recaudación en el sector hogares en 5.329,8 millones de euros. Debe tenerse en cuenta que los impuestos alteran los precios relativos generando aumentos en el consumo de unos bienes y disminución en otros atendiendo a su grado de complementariedad o sustitutibilidad. Esto explica que la recaudación por impuestos especiales disminuya en 319,3 millones de euros, situando el aumento neto en la recaudación en 5.010,5 millones de euros. La cifra de impacto recaudatorio total, teniendo también en cuenta el consumo sujeto a IVA que realizan el sector institucional de las empresas y de las Administraciones Públicas, sería de 6.680,7 millones de euros. Esto implica que el aumento de recaudación aportado por estos dos últimos sectores es de 1.672,5 millones, lo que supone aproximadamente el 25 por 100 de todo el impacto recaudatorio. Haciendo un sencillo cálculo, las estimaciones reflejan que en el contexto económico actual el impacto recaudatorio medio por trimestre sería aproximadamente de 1.670 millones de euros.

CUADRO N.º 7

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO RECAUDATORIO DE LA REFORMA COMPUTADO CON FUNCASINDI
(Millones de euros)

IVA hogares	5.329,8
Accisas hogares	–319,3
Total hogares	5.010,5
Total todos los sectores económicos	6.680,7

Notas: (SR): superreducido, (R): reducido, (N): normal.
(*) Asumiendo que la recaudación de IVA y *accisas* generada por los hogares supone el 75 por 100 de toda la recaudación.
(**) Cálculos efectuados tomando como referencia la recaudación final de 2011.
Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 8

ESTIMACIÓN OFICIAL DEL IMPACTO RECAUDATORIO DE LA REFORMA (Millones de euros)

Año	*2012*	*2013*	*2014*
Impacto recaudatorio	2.300	10.134	9.670

Fuente: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/20120803_Plan_en.pdf.

En el cuadro n.º 8 se presentan las estimaciones oficiales sobre impacto recaudatorio de la reforma. Como se puede ver, el impacto estimado por el gobierno para el período comprendido entre el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2012 es de 2.300 millones de euros —esta cifra es ligeramente superior a los 1.672 millones referidos en el párrafo anterior—. Asimismo, las estimaciones oficiales muestran que la reforma generará 10.134 millones de euros en 2013, en tanto que en 2014 será de 9.670 millones de euros. Esas cifras son muy superiores a los 6.680 millones que hemos computado en este trabajo. Por tanto, las estimaciones oficiales podrían estar sesgadas al alza para los años 2013 y 2014 en una cifra próxima al 30 por 100 (3.454 millones en 2013 y 2.990 millones en 2014).

IV. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

A lo largo de 2012 hemos asistido, en primer lugar, a un incremento de los tipos marginales del Impuesto sobre la Renta Personal (IRPF) y, desde septiembre, en los tipos de IVA. El objetivo primario declarado de ambas reformas ha sido hacer frente a los fuertes desequilibrios de las finanzas públicas que situaron el déficit público en el 9,4 por 100 en 2011. La necesidad de obtener recursos adicionales en un contexto como el actual está fuera de toda duda. No obstante, en el proceso de implementación de ambas reformas se han cometido errores tanto en lo que se refiere al propio diseño impositivo como a la cuantificación de los efectos de las reformas. Por lo que respecta al diseño, el gobierno ha cometido al menos cuatro errores: 1) se ha primado el incremento de la recaudación frente a una contención más severa del gasto; 2) se ha elegido en primer lugar el IRPF como la figura impositiva sobre la que sustentar el incremento recaudatorio; 3) la reforma del IRPF se ha fundamentado en un aumento de los tipos marginales, con los consabidos efectos asignativos, en vez de actuar sobre los tipos medios, y, por último, 4) se ha recuperado la deducción por adquisición de vivienda habitual. En lo que respecta al impacto de las reformas, los resultados de este trabajo muestran que las estimaciones oficiales no han tenido en cuenta el efecto que el comportamiento de los agentes y el ciclo generan sobre la recaudación.

La evidencia empírica disponible sobre el modo de atajar el déficit público es clara: la consolidación fiscal debe fundamentarse en el control del gasto corriente. En otras palabras, el gestor público debe actuar fundamentalmente sobre la variable gasto público y en menor medida sobre el ingreso si desea actuar decididamente sobre el control de los desequilibrios presupuestarios. Y este orden de prioridades no se ha seguido en España puesto que la decisión de aumento del IRPF se tomó cuando aun existía margen de contención del gasto. En este contexto, a finales de 2011, el gobierno disponía básicamente de dos opciones para aumentar impuestos: IRPF o IVA. El primero de ellos redistribuye los costes del deterioro económico de un modo más equitativo, al menos en el corto plazo. El IVA, en cambio, reduce los costes de eficiencia asociados a ese incremento impositivo, minorando su impacto sobre el PIB y el empleo a medio plazo. El gobierno apostó por elevar primero el IRPF dando por tanto prioridad a las consideraciones de equidad cortoplacistas frente a la mejora distributiva y asignativa en el medio plazo. Tal elección puede tener efectos en el medio plazo en forma de menor actividad económica, y por tanto mayor desempleo. Cierto es que el IVA es un impuesto distorsionante, pero el tamaño de tales distorsiones es menor que las generadas por el IRPF. Primero, porque el IRPF es un impuesto progresivo con una elasticidad recaudatoria superior a la unidad, mientras que el IVA es un impuesto proporcional inelástico. Y segundo, porque el IVA distorsiona las decisiones de consumo, mientras que en el caso del IRPF la distorsión se produce por partida doble: primero al generar las rentas, distorsionando los procesos productivos, y después sobre las decisiones de consumo, al minorar la renta disponible del contribuyente.

Normalmente, los gestores públicos no tienen en cuenta los costes de eficiencia en sus decisiones. En buena medida porque la estimación de tales costes resulta compleja y queda relegada con frecuencia al ámbito académico. Además, al contrario de lo que sucede con las cuestiones distributivas, el papel de la eficiencia en la arena política

juega, con mucha frecuencia, un papel de actor secundario. A pesar de ello, los tipos marginales de IRPF sí son relevantes y afectan a decisiones como la participación laboral o el número de horas trabajadas. En este contexto se ha alentado la falsa creencia de que los contribuyentes no ajustan su comportamiento a cambios en los impuestos. Y aquí es donde tiene cabida el segundo bloque de errores que mencionamos al principio de esta sección. La creencia de que los agentes económicos no alteran su comportamiento en respuesta a cambios en los impuestos lleva a los gobiernos a efectuar predicciones erróneas de impacto recaudatorio. Estas predicciones son peores cuanto mayor es la respuesta de los agentes económicos. Por ejemplo, en el caso del IRPF, los resultados de este trabajo revelan que no tener en cuenta la respuesta de los individuos podría inflar la recaudación de 2012 en una cifra aproximada de 2.300 millones de euros. En este mismo sentido, las estimaciones oficiales de impacto recaudatorio de la reforma de IVA para 2013 y 2014 podrían estar sobrevaloradas en una cifra anual próxima a 3.000 millones de euros.

NOTA

(1) Entre las medidas más relevantes se encuentra el incremento significativo de los tipos marginales de la tarifa de IRPF, el aumento del Impuesto de Bienes Inmuebles para los inmuebles cuyo valor catastral se sitúe por encima del valor mediano del municipio, la elevación de la accisa que grava el tabaco y una elevación de los tipos medios por Impuesto sobre Sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

Creedy, J. (1998), *Measuring Welfare Changes and Tax Burdens*, Edward Elgar, Cheltenham.

— (2011), *Tax and Transfer Tensions. Designing Direct Tax Structure*, Edward Elgar, Cheltenham.

Creedy, J., y Sanz Sanz, J.F. (2010), «Revenue Elasticities in Complex Income Tax Structures: An Application to Spain», *Fiscal Studies*, 31: 535-561.

Deaton, A., y Muelbauer, J. (1980a), *Economics and Consumer Behavior,* Cambridge University Press, Cambridge.

— (1980b), «An almost ideal demand system», *American Economic Review*, 70(3): 312-336.

Feldstein, M.S. (1995), «The effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act», *Journal of Political Economy*, 103: 551-572.

Saez, E. (2003), «The effect of marginal tax rates on income: a panel study of 'bracket creep'», *Journal of Public Economics*, 87: 1231-1258.

— (2004), «Reported Incomes and Marginal Tax Rates, 1960-2000: Evidence and Policy Implications», en Poterba, J. (ed.), *Tax Policy and the Economy*, MIT Press, Cambridge, MA, vol. 18: 117-173.

Saez, E.; Slemrod, J., y Giertz, S. (2012), «The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review», *Journal of Economic Literature*, 50(1): 3-50.

Sanz, J.F.; Castañer, J.M., y Romero, D. (2009), *Análisis de Reformas del Impuesto sobre la Renta Personal a partir de Microdatos Tributarios*, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), Madrid.

Sanz, J.F.; Romero, D., y Castañer, J.M. (2012), *Análisis de los Impuestos Indirectos a partir de Encuestas de Presupuestos Familiares. El Simulador de Impuestos Indirectos de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcasindi)*, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), Madrid (en prensa).

LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN ESPAÑA: REFLEXIONES SOBRE EL PASADO, EL PRESENTE Y EL FUTURO

Mercedes CABALLERO

Administradora Civil del Estado

Resumen

Es posible que, en el próximo marco financiero plurianual 2014-2020, España pase a ser contribuyente neto al presupuesto de la Unión Europea por primera vez en su historia. El cuánto, está por ver y dependerá, de un lado, del resultado de las negociaciones que están en marcha sobre el futuro marco y, en última instancia, de cuál sea nuestra RNB en ese momento. Este hecho debería suponer un antes y un después en nuestra forma de concebir la contribución de la política de cohesión a nuestro crecimiento económico, máxime en un contexto de austeridad como el actual.

Palabras clave: política de cohesión, fondos estructurales, estrategia 2020.

Abstract

It is highly probable that Spain, for the first time in its history, becomes a net payer to the EU Budget in the next Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020. The amount is to be decided and it will depend on the one hand, on the result of the current negotiations about the future MMP and, as a last resort, on our future Gross National Income at that moment. This fact should imply a prior and a posterior in our conception of cohesion policy contributing to our economic growth, especially in such an austerity context as the present one.

Key words: cohesion policy, structural junds, 2020 strategy.

JEL classification: H80.

I. INTRODUCCIÓN

SEGÚN algunos análisis, es posible que, en el próximo marco financiero plurianual 2014-2020, España pase a ser contribuyente neto al presupuesto de la Unión Europea por primera vez en su historia. El cuánto dependerá, de un lado, del resultado de las negociaciones que están en marcha sobre el futuro marco y, en última instancia, de cuál sea nuestra Renta Nacional Bruta (RNB) en ese momento.

Incluso aunque finalmente, en el mejor de los casos, el saldo fuera neutral, de lo que no cabe duda es de que este hecho debería suponer un antes y un después en nuestra forma de concebir la contribución de la política de cohesión a nuestro crecimiento económico, máxime en un contexto de austeridad como el actual. La financiación externa, en gran parte gratuita, como justificación para abordar un proyecto ya no será suficiente. La gratuidad podrá ser cierta, limitadamente, para el Ayuntamiento, la Comunidad Autónoma o la institución puntual beneficiada, pero, sin duda, la gratuidad no será tal para el conjunto del país.

El retorno global de la política de cohesión habrá salido previamente del Presupuesto del Estado y, por tanto, su utilización debería analizarse a la luz del «coste de oportunidad» que supone enviar primero un montante de nuestro presupuesto al presupuesto comunitario, para que luego retorne una cuantía similar en el mejor de los casos y, casi con toda seguridad, inferior y con utilización condicionada.

Es cierto que esto forma parte del juego de la construcción europea. Pero también lo es que la responsabilidad de las instituciones nacionales y comunitarias de lograr una utilización óptima de esos recursos es ahora mayor que nunca. En un contexto como el actual necesitamos todos los recursos disponibles para impulsar el crecimiento, especialmente si queremos apostar por un modelo de crecimiento más competitivo.

El margen de actuación para hacer algo útil con esos recursos no va a depender solo de los decisores públicos españoles. En realidad va a depender, esencialmente, del margen que permitan los Reglamentos comunitarios, que, en estos momentos, no es muy amplio.

Estas líneas tratarán de reflexionar sobre la utilidad de las actuaciones acometidas por la política de cohesión hasta ahora y sobre la necesidad, en este nuevo contexto, de analizar en detalle qué tipo de actuaciones nos interesa acometer como país.

II. PRINCIPALES ACTUACIONES COFINANCIADAS POR LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN ESPAÑA

1. De 1989 a 1999

De 1989 a 1999, los Fondos Estructurales y de Cohesión se destinaron, en gran medida, a infraestructuras.

En estos años, la financiación disponible a través de los Fondos casi se duplicó, pasando de representar el 0,27 por 100 del PIB de la UE al 0,46. Este incremento era consecuente con una voluntad clara europea de utilizarlos en intervenciones estructurales (mejora de los sistemas de transporte, fomento de las pymes, investigación y desarrollo tecnológico y capacidad de innovación, refuerzo de los sistemas educativos y mejora del medio ambiente) que aumentaran la competitividad y la productividad de las zonas más atrasadas y, de este modo, también, su renta a largo plazo.

Los principales beneficiarios de estos Fondos fueron Portugal, Grecia, Irlanda y España. El peso de dichas transferencias de renta sobre los PIB respectivos se refleja en el cuadro n.º 2. Como se puede observar, España ha sido un país muy beneficiado por los Fondos Estructurales y de Cohesión. Sin embargo, proporcionalmente y frente a lo que con frecuencia se piensa, no ha sido el que más ha recibido.

En todas estas intervenciones estructurales se otorgó un peso relevante a las infraestructuras de todo tipo. Sin duda alguna era necesario, dado el enorme diferencial de formación bruta de capital fijo existente entre el norte y el sur de la entonces UE-12 (UE-15 a partir de 1995).

Los datos del cuadro n.º 2 también ponen de manifiesto la importancia que han tenido estas transferencias en el volumen de inversiones acometidas. De nuevo, proporcionalmente, las transferencias han representado un porcentaje bastante mayor de la inversión acometida en Grecia y Portugal que en España, donde el porcentaje máximo alcanzó un 6,7 por 100 en el período 1994-1999. A pesar de ello, la transformación sufrida en nuestro país en la red de carreteras, puertos, aeropuertos y trenes en estos veintitrés años es enorme y sobradamente conocida. Estos datos vendrían a indicar, sin embargo, que la mayor parte de dicha transformación se sufragó exclusivamente por nuestros propios presupuestos públicos y privados, en un contexto de crecimiento económico (salvo el segundo semestre de 1992 y todo 1993) que lo permitía.

CUADRO N.º 1

FONDOS ESTRUCTURALES POR GRANDES ÁREAS DE INTERVENCIÓN EN EL MARCO DEL OBJETIVO I

	PORCENTAJE DEL TOTAL		
	1989-1993	*1994-1999*	*2000-2006*
Infraestructuras	35,2	29,8	34,3
Recursos humanos.....	29,6	24,5	23,9
Entorno productivo.....	33,6	41,0	34,8
Otras	1,6	4,7	7,0

Fuente: Comisión Europea.

CUADRO N.º 2

EFECTOS ECONÓMICOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

	Grecia	*Irlanda*	*España*	*Portugal*	*UE-4*
Porcentaje del PIB					
1989-93.....	2,6	2,5	0,7	3,0	1,4
1994-99.....	3,0	1,9	1,5	3,3	2,0
2000-06.....	2,8	0,6	1,3	2,9	1,6
Porcentaje de la formación bruta de capital fijo					
1989-93.....	11,8	15,0	2,9	12,4	5,5
1994-99.....	14,6	9,6	6,7	14,2	8,9
2000-06.....	12,3	2,6	5,5	11,4	6,9

Nota: Fondos Estructurales y de Cohesión: datos sobre los compromisos hasta 1999, previsiones para 2000-2006.
Fuente: Comisión Europea, estimaciones basadas en datos de Eurostat y proyecciones para 2000-2006.

2. De 2000 a 2006

2.1. *Las infraestructuras de transporte y energía*

Si nos centramos específicamente en el período de programación de fondos más recientemente cerrado, 2000-2006, y hacemos un análisis comparativo de la asignación de esos fondos por ejes y medidas (cuadros números 3 y 4), veremos que España destinó alrededor del 70 por 100 del conjunto de los fondos FEDER y de Cohesión, 27.700 millones

CUADRO N.º 3

MARCO DE APOYO COMUNITARIO OBJETIVO 1 (2000-2006) (FEDER) GRADO DE EJECUCIÓN A 31/12/2009. AYUDA TOTAL
(Euros y porcentaje)

Ejes y medidas	*Ayuda programada 2000-2006 (A)*	*% sobre total*	*% sobre eje*	*Gasto*	*Ayuda ejecutada a 31/12/2009 (B)*	*% ejecución (B/A)*
1 Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo	3.563.729.647	14,06	100,00	5.167.161.144	3.878.132.603,11	108,8
2 Sociedad conocimiento (Innovación, I+D, sociedad información)	2.922.489.339	11,53	100,00	4.474.402.283	2.976.508.838,95	101,8
3 Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos	5.065.133.634	19,98	100,00	7.400.711.767	5.208.603.377,30	102,8
4 Desarrollo RRHH, empleabilidad e igualdad de oportunidades	860.208.077	3,39	100,00	1.272.470.004	1.031.202.100,08	119,9
5 Desarrollo local y urbano	2.947.931.521	11,63	100,00	4.247.520.583	3.129.068.988,38	106,1
6 Redes de transporte y energía	9.854.834.816	38,87	100,00	15.912.991.771	11.646.372.648,58	118,2
7 Agricultura y desarrollo rural	68.223.991	0,27	100,00	95.388.364	69.758.810,30	102,2
9 Asistencia técnica	68.636.171	0,27	100,00	88.941.397	66.526.703,26	96,9
TOTAL	**25.351.187.196**	**100,00**	**100,00**		**28.006.174.069,96**	**110,5**

Notas:
(A) Los montantes reflejados se refieren a los gastos programados y ejecutados (en términos de coste subvencionable) correspondientes a aquellas acciones que son cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
(B) Regiones objetivo 1 en el período de programación 2000-2006: Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Canarias, Valencia, Murcia, Asturias, Ceuta, Melilla y Cantabria.
Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 4

OBJETIVO 2. TOTAL (2000-2006) (FEDER) GRADO DE EJECUCIÓN A 31/12/2009. AYUDA TOTAL
(Euros y porcentaje)

Ejes y medidas	*Ayuda programada 2000-2006 (A)*	*% sobre total*	*% sobre eje*	*Gasto*	*Ejecutado a 31/12/2009 (B)*	*% ejecución (B/A)*
1 Mejora competitividad, empleo y desarrollo tejido productivo	489.629.988	19,17	100,00	1.051.601.114	486.379.382,17	99,3
2 Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos	402.095.260	15,75	100,00	804.190.520	425.037.445,40	105,7
3 Sociedad conocimiento (innovación, I+D, sociedad información)	887.443.681	34,75	100,00	1.774.887.362	924.180.385,03	104,1
4 Desarrollo redes de comunicaciones y energía	322.540.528	12,63	100,00	996.533.226	372.891.034,88	115,6
5 Desarrollo local y urbano	443.398.862	17,36	100,00	886.797.724	457.928.851,34	103,3
6 Asistencia técnica	8.470.738	0,33	100,00	16.941.476	8.008.872,39	94,5
TOTAL	**2.553.579.057**	**100,00**	**100,00**	**5.530.951.422**	**2.674.425.971,21**	**104,7**

Notas:
(A) Los montantes reflejados se refieren a los gastos programados y ejecutados (en términos de coste subvencionable) correspondientes a aquellas acciones que son cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
(B) Regiones objetivo 2 en el período de programación 2000-2006: País Vasco, Navarra, La Rioja, Madrid, Baleares, Aragón y Cataluña.
Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda. Informe anual 2010 y elaboración propia.

de euros, a infraestructuras de todo tipo, ligadas a la «I+D+i», al «medio ambiente, el entorno natural, los recursos hídricos», a «centros educativos», a «desarrollo local y urbano» y a «redes de transporte y energía». Más en concreto, el 92 por 100 de los fondos FEDER de las regiones (1) objetivo 1, 14.400 millones, se van a destinar a infraestructuras y, dentro de ellas, el 38,5 por 100 a las de transporte y energía. En las regiones (2) objetivo 2, se va a destinar un 20 por 100 del total del FEDER a infraestructuras, 504,4 millones, de los cuales un 60 por 100 va a estar dedicado a «desarrollo de redes de comunicaciones y energía» y el resto, como veremos más adelante, a «centros públicos de investigación y centros tecnológicos».

Otras medidas clave a las que conviene hacer referencia, por la importancia que se les va a otorgar en el período 2014-2020, son las «energías renovables y las medidas de eficacia y ahorro energético». A ellas se destinaron, en las regiones objetivo 1, un total de 84,2 millones de euros, en términos de ayuda, que se cofinanciaron con 144,5 millones de euros de gasto. Esta ayuda representa un 0,33 por 100 del total de los fondos FEDER para estas regiones y un 0,86 por 100 del total del eje 6. En las regiones objetivo 2, por su parte, se destinaron 20 millones de euros de ayuda, 40,6 en términos de gasto, a este mismo tipo de medidas, así como a «Ayudas a la eficacia y el ahorro energético». Estas cuantías representan el 0,8 por 100 del total del FEDER de estas regiones y el 6,3 por 100 del eje.

2.2. *La I+D+i*

No obstante, a diferencia de los períodos anteriores, la estrecha vinculación que se establece entre la política de cohesión y la Agenda 2000 primero y la Estrategia de Lisboa después, hace que la programación de los fondos preste también mucha atención a la financiación de infraestructuras y equipamientos científicos. Así, si atendemos de nuevo al Marco de Apoyo Comunitario del FEDER 2000-2006 de las regiones objetivo 1 (cuadro número 3), vemos que el eje 2, el relativo a la sociedad del conocimiento (innovación, I+D+i, sociedad de la información) representa un 11,53 por 100 del total, 2.922,4 millones de euros. Si atendemos ahora a la desagregación del eje por medidas, veremos que se destinaron, entre otros:

— 1.023,2 millones de euros, a cofinanciar proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, lo que representa un 35 por 100 del eje y un 4,4 por 100 del total del marco FEDER.

— 523,4 millones de euros, un 17,91 por 100 del eje y un 2,07 del marco, a equipamiento científico tecnológico.

— 417,3 millones de euros, un 1,65 por 100 del total, a centros públicos de investigación y centros tecnológicos, así como a grandes instalaciones.

— 90 millones de euros a transferencia tecnológica, un 3,1 por 100 del eje.

— 867,3 millones de euros a diversas medidas relacionadas con la sociedad de la información que, en conjunto, representan el 30 por 100 del eje.

Esto significa que, durante el período 2000-2006, se utilizaron más de 1.400 millones de euros de ayuda FEDER en las entonces regiones objetivo 1 en infraestructuras científicas y equipamientos que, en términos de gasto, han supuesto 2.263 millones de euros (ver cuadro n.º 5).

Si nos fijamos ahora en la dotación de esas mismas medidas en las regiones objetivo 2 (cuadro número 4), veremos que el eje 3, relativo a la Sociedad del conocimiento (innovación, I+D+i, sociedad de la información) representa un 34,75 por 100 del total, 887,4 millones de euros. Si atendemos igualmente a la desagregación del eje por medidas, observamos que:

— A la financiación de proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico se destinan 411,73 millones de euros, que suponen un 16,12 por 100 del total y un 46,4 por 100 del eje.

— La inversión en centros públicos de investigación y centros tecnológicos alcanza los 202,2 millones de euros, el 7,92 por 100 del total y el 22,8 por 100 del eje.

— El equipamiento científico tecnológico, dotado con 174,8 millones de euros, supone el 6,85 por 100 del total y casi el 20 por 100 del eje.

— A transferencia tecnológica se dedican 23,1 millones de euros, el 0,61 por 100 del total y el 2,61 por 100 del eje.

Estos datos indican que hemos utilizado 400 millones de euros de ayuda FEDER en infraestructuras científicas y equipamiento en las regiones objetivo 2 a lo largo del período, que supone un gasto cofinanciado de 800 millones de euros.

Si sumamos las regiones incluidas en los epígrafes de conver-

CUADRO N.º 5

PROGRAMACIÓN FEDER Y FSE 2000-2006 EN ALGUNAS MEDIDAS DE I+D+i

	REGIONES OBJETIVO 1		*REGIONES OBJETIVO 2*	
FEDER	*Ayuda*	*Gasto*	*Ayuda*	*Gasto*
Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	1.023.204.716	1.449.600.052	411.738.190	823.476.380
Subtotal proyectos	**1.023.204.716**	**1.449.600.052**	**411.738.190**	**823.476.380**
Equipamiento científico-tecnológico	523.482.674	741.425.500	174.829.898	349.659.796
Centros públicos de investigación y centros tecnológicos	367.393.544	523.146.016	202.297.715	404.595.430
Grandes instalaciones	49.966.960	70.228.709		
Transferencia tecnológica	90.639.815	128.049.470	23.139.884	46.279.768
Subtotal infraestructuras científicas	**1.031.482.993**	**1.462.849.695**	**400.267.497**	**800.534.994**
Diversas medidas sociedad de la información	**867.801.630**	**1.561.952.536**	**75.437.994**	**150.875.988**
Total	**2.922.489.339**	**4.474.402.283**	**887.443.681**	**1.774.887.362**
FSE				
Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología	321.278.132	447.303.717		
Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología			98.442.868	218.761.929
Total	**321.278.132**	**447.303.717**	**98.442.868**	**218.761.929**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe 2010. Elaboración propia.

gencia y competitividad, nos encontramos con una inversión global en estas medidas de 6.249 millones de euros, cofinanciada con 3.800 millones de euros de fondos FEDER entre 2000 y 2008 (3).

Veamos ahora, paralelamente, la contribución de los fondos a la incorporación de personal cualificado que ocupe esos centros, utilice ese equipamiento y desarrolle esos proyectos. Para ello atenderemos a los datos de programación y ejecución del FSE para el conjunto del período 2000-2006.

En las regiones objetivo 1 (cuadro n.º 6), se destinaron un total de 321,2 millones de euros, un 3,5 por 100 del total del FSE, a «Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología», 447,3 millones de euros en términos de gasto.

En las regiones objetivo 2, (cuadro n.º 7), el 31,72 por 100 del total del Fondo Social, 98 millones de euros, se dedicó a «Refuerzo del capital humano en investigación, ciencia y tecnología», 218 millones en términos de gasto.

2.3. *Las ayudas a empresas*

La ya mencionada estrecha vinculación entre la política de cohesión y la Estrategia de Lisboa marca el desarrollo empresarial como otra de las grandes prioridades de los Fondos Estructurales en el período 2000-2006.

La financiación de las ayudas a empresas con Fondos Estructurales no es, sin embargo, un tema sencillo. Su articulación no depende solo de la normativa en materia de política de cohesión, sino que se rige también por las normas sobre competencia y, por tanto, están sometidas a las condiciones que dicha regulación establece (4). [...] En concreto, y en lo que a ayudas al desarrollo regional se refiere, las «Directrices de ayudas de estado de finalidad regional» para cada uno de los períodos de programación, recogen las tipologías de regiones y los límites máximos (techos) (5) de ayuda que se pueden obtener en cada una de ellas. Esta tipología de regiones guarda cierto paralelismo con la propia de la política de cohesión, pero no son tipologías idénticas.

CUADRO N.º 6

MARCO 2000-2006. PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN FSE
Regiones objetivo 1

Ejes y medidas	*Ayuda programada 2000-2006 (A)*	*% sobre total*	*% sobre eje*	*Gasto programado*	*Ayuda ejecutada (B)*	*% ejecución (B/A)*
1 Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo	441.018.783	4,86	100,00	611.403.702	415.165.583,48	0,94
2 Sociedad conocimiento (innovación, I+D, sociedad información)	321.278.132	3,54	100,00	447.303.717	337.854.603,93	1,05
4 Desarrollo RRHH, empleabilidad e igualdad de oportunidades	7.061.291.788	77,77	100,00	10.420.157.615	6.415.241.697,22	0,91
5 Desarrollo local y urbano	1.174.163.981	12,93	100,00	1.671.016.353	972.504.256,16	0,83
9 Asistencia técnica	82.520.483	0,91	100,00	107.498.356	71.551.668,04	0,87
TOTAL	**9.080.273.167**	**100,00**	**100,00**	**13.257.379.743**	**8.212.317.808,83**	**0,90**

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

CUADRO N.º 7

MARCO 2000-2006. PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN FSE
Regiones objetivo 2

Ejes y medidas	*Ayuda programada 2000-2006 (A)*	*% sobre total*	*% sobre eje*	*Gasto programado*	*Ayuda ejecutada (B)*	*% ejecución (B/A)*
1 Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo	133.134.596	42,90	100,00	268.012.736	95.697.514,21	0,72
3 Sociedad conocimiento (innovación, I+D, sociedad información)	98.442.868	31,72	100,00	218.761.929	108.056.047,69	1,10
5 Desarrollo local y urbano	70.574.068	22,74	100,00	141.148.136	64.079.585,60	0,91
6 Asistencia técnica	8.153.229	2,63	100,00	16.306.458	7.458.428,27	0,91
TOTAL	**310.304.761**	**100,00**	**100,00**	**644.229.259**	**275.291.575,77**	**0,89**

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda. Informe 2010. Elaboración propia.

En el cuadro n.º 8 se puede ver el mapa de ayudas de España para el período 2000-2006. […] Si atendemos a la ayuda FEDER 2000-2006 (cuadro n.º 9) programada para este tipo de medidas y recogida en el eje 1 del MAC objetivo 1 «Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo», veremos que se destinaron 5.167 millones de euros, 3.563 millones de euros en términos de ayuda, un 14 por 100 del total de los fondos del MAC, y que la ejecución superó incluso lo programado. Destaca, por el volumen de ayuda comprometida, la relativa a «Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicio», que supone el 65 por 100 del eje y el 9,23 por 100 del total del MAC objetivo 1.

En las regiones objetivo 2, este mismo eje «Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo» cuenta con una dotación menor en términos absolutos, 489,6 millones de euros, 1.051 millones de gasto, dado que el volumen total de fondos que tiene asignado este tipo de regiones es notablemente inferior. Sin embargo, proporcionalmente, la cuantía destinada a estas medidas es mayor que en el objetivo 1, un 19,17 por 100 del total de sus fondos. El nivel de ejecución prácticamente alcanzó el 100 por 100 de lo programado y ello a pesar de que prácticamente todas las zonas objetivo 2 estén excluidas del régimen de ayudas de estado de finalidad regional, que es un régimen mucho

más variado en el tipo de actuaciones subvencionables que el que pueden desarrollar estas regiones. Este dato pone de manifiesto, de un lado, la existencia de un tejido productivo potente e innovador, capaz de absorber estas ayudas más específicas. De otro, que cualquier ofrecimiento futuro en el volumen de ayuda disponible deberá valorarse a la luz de todas las restricciones mencionadas y de la existencia o no de suficiente tejido productivo adicional de esas características como para poder absorberla.

El Fondo Social Europeo, por su parte (cuadro n.º 6), destina a este mismo eje en las regiones objetivo 1 un total de 441 millones de euros, un 4,86 por 100 del total de sus fondos. Esta dotación la destina exclusivamente a cofinanciar la medida «Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo».

En las regiones objetivo 2 este mismo eje del FSE alcanza 133,1 millones de euros, un 42,9 por 100 del total de sus fondos (cuadro n.º 7). Esta dotación de

CUADRO N.º 8

TECHO MÁXIMO DE AYUDAS A EMPRESAS POR CC. AA. 2000-2006 (*)

CC.AA. (NUTS II) y provincias (NUTS III)	*Límites máximos de ayuda (% ESN)*
Galicia	40
Asturias	40
Castilla y León	40
Excepto los NUTS III siguientes:	
Burgos	35
Valladolid	35
Segovia	37
Palencia	37
Castilla-La Mancha	40
Excepto la NUTS III siguiente:	
Guadalajara	30
Extremadura	50
Comunidad Valenciana	40
Excepto los NUTS III siguientes:	
Castellón	35
Valencia	37
Andalucía	50
Murcia	40
Ceuta	40
Melilla	40
Canarias	50
Aragón	
Teruel	30
Huesca	20
Zaragoza (a)	20
Cantabria (b)	40-35-30-25-20

Notas:
(*) Techos máximos de acuerdo con las Directrices de ayuda de finalidad regional para el período 2000-2006 y los Reales Decretos de Zonas de Promoción Económica.
(a) Solo para las siguientes comarcas: Prepirinea, Bárdenas-Cinco Villas, Moncayo-Campo de Borja, Jalón Medio-La Almunia, Daroca-Romanas-Used, Campo de Carillena, Tierra de Belchite, Bajo Aragón-Caspe.
(b) 40% en 2000, 35% en 2001, 30% en 2002, 25% en 2003 y 30% de 2004 a 2006.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. DG Fondos Comunitarios. Informe anual 2006.

CUADRO N.º 9

MARCO DE APOYO COMUNITARIO
FEDER OBJETIVO 1 (2000-2006) AYUDAS A EMPRESAS

Ejes y medidas	*Ayuda programada 2000-2006 (A)*	*% sobre total*	*% sobre eje*	*Gasto programado*	*Ayuda ejecutada a 31/12/2009 (B)*	*% ejecución (B/A)*
1 Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo	3.563.729.647	14,06	100,00	5.167.161.144	3.878.132.603,11	1,09

FEDER OBJETIVO 2 (2000-2006) AYUDAS A EMPRESAS

Ejes y medidas	*Ayuda programada 2000-2006 (A)*	*% sobre total*	*% sobre eje*	*Gasto programado*	*Ayuda ejecutada a 31/12/2009 (B)*	*% ejecución (B/A)*
1 Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo	489.629.988	19,17	100,00	1.051.601.114	486.379.382,17	0,99

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

ayuda se reparte entre dos medidas: «Refuerzo de la capacidad empresarial», con 7,8 millones de euros, un 5,89 por 100 del eje, y «Refuerzo de la estabilidad y la adaptabilidad en el empleo», con 125,2 millones, que supone un 94,11 por 100 del eje y nada menos que un 40 por 100 del total de los fondos. El nivel de ejecución del eje alcanza casi el 72 por 100.

Todos estos datos de programación y ejecución referidos a 2000-2006, como sucederá con los propios de 2007-2013, son reveladores no solo a efectos de evaluar qué se hizo en este período con la ayuda comunitaria, sino también por qué políticas debemos apostar en el futuro. Para ello resultará imprescindible partir de lo ya acometido y de las condiciones existentes para poder abordar (6) los nuevos planteamientos de la política de cohesión para el período 2014-2020.

3. De 2007 a 2013

3.1. *Las infraestructuras de transporte y energía*

En el período de programación 2007-2013 se intensifica el alineamiento de la política de cohesión con la Estrategia de Lisboa. Consecuentemente, la programación española para este período presta una especial atención a la economía del conocimiento, el desarrollo empresarial, la innovación y la inversión en capital humano (cuadros n.os 10 a 13).

No obstante, la financiación de infraestructuras alcanza un 60 por 100 del conjunto de los fondos FEDER y Cohesión en el 2007-2013 (cuadro n.º 14). De ellas, las relativas a infraestructuras de transporte y energía, urbanas y sociales, suponen aún un 81 por 100 de todas las infraestructuras y un 44 por 100 del global de los fondos en las regiones convergencia, *phasing out* y *phasing in*, y un 46 y un 25 por 100, respectivamente, en las regiones competitividad (7).

Dentro de estas medidas, en las regiones convergencia, *phasing out* y *phasing in* se destinan a eficiencia energética y energías limpias 270,1 millones de euros de fondos FEDER, un 1,28 por 100 del total. En las regiones competitividad se destinan 17 millones de euros de ayuda, el 0,93 por 100 de los fondos.

3.2. *La I+D+i*

En cuanto a las infraestructuras vinculadas a la I+D+i y la so-

CUADRO N.º 10

MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA 2007-2013. PROGRAMACIÓN FINANCIERA
PO Regionales Objetivo convergencia (CP+PO+PI)

EJES Y MEDIDAS	*PROGRAMADO*			
Nombre	*Ayuda (A)*	*% (A) sobre total*	*% (A) sobre eje*	*Gasto*
Eje 1 Desarrollo de la Economía del Conocimiento (I+D+i, sociedad de la información y TIC)	1.448.126.110	8,92	100,00	1.801.891.302
Eje 2 Desarrollo e innovación empresarial	2.805.859.553	17,29	100,00	3.499.532.350
Eje 3 Medioambiente, Entorno natural, Recursos hídricos y prevención de riesgos	3.821.948.954	23,55	100,00	4.772.913.010
Eje 4 Transporte y energía	5.011.214.904	30,88	100,00	6.256.403.254
Eje 5 Desarrollo sostenible local y urbano	1.578.727.123	9,73	100,00	1.971.027.627
Eje 6 Infraestructuras sociales	976.414.625	6,02	100,00	1.212.568.185
Eje 7 Asistencia Técnica y refuerzo Capacidad Institucional	95.039.619	0,59	100,00	118.386.765
Eje 8 Reducción de costes adicionales que dificultan el desarrollo de regiones ultraperiféricas (Gastos de inversión)	244.846.336	1,51	100,00	489.692.672
Eje 9 Reducción de costes adicionales que dificultan el desarrollo de regiones ultraperiféricas (Gastos funcionamiento)	244.846.336	1,51	100,00	489.692.672
TOTAL	**16.227.023.560**	**100,00**	**100,00**	**20.612.107.837**

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

CUADRO N.º 11

MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA 2007-2013. PROGRAMACIÓN FINANCIERA
PO Plurirregionales Objetivo convergencia (CP+PO+PI)

EJES Y MEDIDAS	*PROGRAMADO*			
Nombre	*Ayuda (A)*	*% sobre total*	*% sobre eje*	*Gasto*
Eje 1 Desarrollo de la Economía del Conocimiento (I+D+i, sociedad de la información y TIC)	3.448.793.276	70,40	100,00	4.629.488.676
Eje 3 Medioambiente, Entorno natural, Recursos hídricos y prevención de riesgos	168.230.000	3,43	100,00	210.287.500
Eje 4 Transporte y energía	1.188.721.334	24,27	100,00	1.485.901.668
Eje 7 Asistencia Técnica y refuerzo Capacidad Institucional	92.853.054	1,90	100,00	116.066.478
TOTAL	**4.898.597.664**	**100,00**	**100,00**	**6.441.744.322**

Nota: (*) Tipología de regiones en 2007-2013:
Regiones convergencia: Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía.
Regiones *phasing out*: Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.
Regiones *phasing in*: Castilla y León, Valencia y Canarias.
Regiones competitividad: Madrid, Cataluña, Aragón, País Vasco, Navarra, Baleares, Cantabria y La Rioja.
Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

CUADRO N.º 12

MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA 2007-2013. PROGRAMACIÓN FINANCIERA
PO Regionales Objetivo competitividad

EJES Y MEDIDAS	*PROGRAMADO*			
Nombre	*Ayuda (A)*	*% sobre total*	*% sobre total*	*Gasto*
Eje 1 Economía del Conocimiento e innovación y desarrollo empresarial	1.108.781.233	65,39	100,00	2.217.562.466
Eje 2 Medioambiente y prevención de riesgos	86.002.837	5,07	100,00	172.005.674
Eje 3 Recursos energéticos y acceso a servicios de transportes	211.984.141	12,50	100,00	455.161.036
Eje 4 Desarrollo sostenible local y urbano	274.982.445	16,22	100,00	549.964.890
Eje 5 Asistencia Técnica	13.918.598	0,82	100,00	27.837.196
TOTAL	**1.695.669.254**	**100,00**	**100,00**	**3.422.531.262**

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

CUADRO N.º 13

MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA 2007-2013. PROGRAMACIÓN FINANCIERA
PO Plurirregionales Objetivo competitividad

EJES Y MEDIDAS	*PROGRAMADO*			
Nombre	*Ayuda (A)*	*% sobre total*	*% sobre eje*	*Gasto*
Eje 1 Economía del Conocimiento e innovación y desarrollo empresarial	222.028.033	94,12	100,00	444.056.066
Eje 5 Asistencia Técnica	13.873.642	5,88	100,00	27.747.284
TOTAL	**235.901.675**	**100,00**	**100,00**	**471.803.350**

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

CUADRO N.º 14

INFRAESTRUCTURAS, ENERGÍA, I+D+i Y SOCIEDAD INFORMACIÓN
PROGRAMACIÓN AYUDA FEDER 2007-2013

	REGIONES CONVERGENCIA, PHASING OUT Y PHASING IN			*REGIONES COMPETITIVIDAD*		
	Ayuda (A)	*% (A) sobre total*	*Gasto*	*Ayuda (B)*	*% (B) sobre total*	*Gasto*
SUBTOTAL INFRAESTRUCTURAS TRANSPORTES Y ENERGÍA, URBANAS Y SOCIALES	9.306.849.996	44,05	11.982.828.464	486.966.586	25,21	1.005.125.926
SUBTOTAL INFRAESTRUCTURAS FEDER	11.393.196.953	53,93	14.730.459.966	1.037.558.618	53,72	2.106.309.990
DIVERSAS MEDIDAS SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	849.856.434	4,02	1.119.299.794	180.794.697	9,36	361.589.394
TOTAL FONDOS FEDER 2007-2013	**21.125.621.224**	**100,00**	**27.053.852.159**	**1.931.570.929**	**100,00**	**3.894.334.612**
TOTAL INFRAESTRUCTURAS FEDER						**12.430.755.571**
TOTAL INFRAESTRUCTURAS FONDO DE COHESIÓN						**3.543.213.008**
TOTAL INFRAESTRUCTURAS FEDER + FONDO DE COHESIÓN						**15.973.968.579**
TOTAL FONDOS FEDER + FONDO DE COHESIÓN 2007-2013						**26.600.405.161**

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

ciedad de la información, representan casi el 14 por 100 del total de los fondos FEDER en las regiones convergencia, *phasing out* y *phasing in,* y casi el 38 por 100 en el caso de las regiones competitividad. Destaca entre ellas, por la importancia de la dotación asignada, la medida «Infraestructura de I+DT (instalaciones, instrumentos y redes informáticas de alta velocidad para la conexión de centros de investigación) y centros de cualificación en una tecnología específica», que cuenta con 1.647 millones de euros de ayuda, el 7,8 por 100 del total de los fondos FEDER para regiones convergencia, *phasing out* y *phasing in*, y 402 millones, el 21 por 100, del total de fondos FEDER de las regiones competitividad. El esfuerzo inversor en esta medida en el conjunto del país alcanza los 3.000 millones de euros.

El resto de las medidas del mismo eje cuentan con una dotación significativamente menor, pero que, sin duda, también representa un esfuerzo importante de inversión en términos de gasto. Destacan por su cuantía diversas medidas destinadas a impulsar la sociedad de la información en nuestro país y que suponen un 4,02 por 100 del total de los fondos en las regiones convergencia, *phasing out* y *phasing in*, y el 9,36 por 100 en las regiones competitividad.

Veamos ahora, como ya se hizo en el apartado 2000-2006, la contribución de los fondos a la incorporación de personal cualificado que ocupe esos centros, utilice ese equipamiento y desarrolle esos proyectos.

El Fondo Social Europeo, en el conjunto de las regiones convergencia, *phasing out*, *phasing in* y competitividad, destina a (8) «Desarrollo del potencial humano en el ámbito de la investigación y la innovación, en particular a través de estudios de postgrado y formación de investigadores, así como de actividades en red entre universidades, centros de investigación y empresas», 293.579.426 de euros, que suponen un 3,6 por 100 del total del FSE (9).

3.3. *Las ayudas a empresas*

Los fondos FEDER destinados a diversas medidas de ayudas a empresas alcanzan los 4.000 millones de euros, 5.000 millones de gasto, en las regiones convergencia. Esta cuantía representa un 19,06 por 100 del total de los fondos FEDER asignados a estas regiones para el conjunto del período 2007-2013. En las regiones competitividad, dicha cuantía alcanza los 388,3 millones de euros, 776,7 millones en gasto, lo que supone un 20,11 del total de los fondos FEDER de estas regiones para el mismo período (cuadro n.º 15).

CUADRO N.º 15

AYUDAS A EMPRESAS. FEDER 2007-2013
(Euros y porcentajes)

	REGIONES CONVERGENCIA, PHASING OUT Y PHASING IN			*REGIONES COMPETITIVIDAD*		
	Ayuda (A)	*% (A) sobre total*	*Gasto*	*Ayuda (B)*	*% (B) sobre total*	*Gasto*
TOTAL AYUDAS A EMPRESAS	**4.027.508.948**	**19,06**	**5.066.199.289**	**388.355.794**	**20,11**	**776.711.588**
TOTAL FONDOS FEDER 2007-2013 ...	**21.125.621.224**	**100,00**	**27.053.852.159**	**1.931.570.929**	**100,00**	**3.894.334.612**

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

3.4. *Balance de situación a mitad de período de programación*

Hasta ahora, en lo que va de período de programación y como manifiestan los últimos informes anuales disponibles, no se han producido pérdidas de fondos FEDER y de Cohesión, salvo alguna cuantía mínima y anecdótica. Sin embargo, el futuro de la absorción a corto y medio plazo cuenta con retos propios del momento económico que atravesamos. No debe olvidarse que se absorben más fondos cuanto más se crece, dado que primero hay que adelantar el 100 por 100 del coste del proyecto, para luego obtener la tasa de cofinanciación correspondiente (salvo el adelanto del 7,5 por 100 del conjunto de la programación que se produjo al comienzo del período 2007-2013).

Por tanto, la obligada contracción presupuestaria, que afecta a todos los niveles de las Administraciones Públicas, condicionará necesariamente el retorno de los fondos.

Por otro lado, actuaciones como las contenidas en el eje 2, «Desarrollo e innovación empresarial», u otras del eje 1, «Desarrollo de la Economía del conocimiento», que dependen ambas de la iniciativa empresarial privada, pueden verse igualmente condicionadas por la situación actual. Así, el empeoramiento de los resultados económicos de las empresas y la restricción financiera a la que se enfrentan pueden contraer la solicitud de ayudas para nuevos proyectos de inversión, especialmente los innovadores, que resultan más arriesgados en un contexto como el actual. En cuanto a las ayudas a la inversión en general, la permitida bajo el régimen de las «Directrices de ayudas de finalidad regional», el mapa de ayuda para 2007-2013 que se muestra en el cuadro n.º 16 da idea de los límites de ayuda permitidos, que son muy bajos o inexistentes, en las regiones que precisamente podrían ser más dinámicas en estos momentos.

La colaboración de la Comisión para poder reprogramar los fondos de forma ágil y flexible hacia aquellos ámbitos de actuación donde resulte más útil su absorción en estos momentos resulta, como siempre, esencial.

4. 2014-2020

Como ya sucedió en los períodos anteriores con la Agenda 2000 y la Estrategia de Lisboa, la política de cohesión en el nuevo período de programación 2014-2020 estará también estrechamente vinculada a la Estrategia 2020. Pero esta vinculación será más estrecha que nunca. De hecho, la futura política de cohesión solo se justificará en la medida en que sea capaz de demostrar fehacientemente su contribución a hacer efectiva dicha Estrategia (10).

Por esta razón, las actuaciones financiadas con Fondos Estructurales deberán estar centradas en la I+D+i, el apoyo a las pymes, la eficiencia energética y las energías limpias de forma cuasi exclusiva en las regiones «más desarrolladas» y en las «de transición». Hay que destacar, además, que la propuesta inicial de la Comisión no contempla la posibilidad de que las regiones más desarrolladas y las de transición financien actuaciones relacionadas con la sociedad de la información. En las regiones «menos desarrolladas» (11) el menú de actuaciones será algo más amplio, pero las prioridades señaladas tendrán, asimismo, un peso muy importante.

En el cuadro n.º 17 hemos recogido una síntesis de lo que se ha financiado hasta ahora en Es-

CUADRO N.º 16

TECHO MÁXIMO DE AYUDA POR CC.AA. 2007-2013

CC.AA. (NUTS II) Y PROVINCIAS (NUTS III)	TECHO MÁXIMO DE AYUDA (% ESN)		
	2007-2010	2007-2013	2011-2013
Aragón		15	
Principado de Asturias	30		20
Región de Murcia	30		20
Castilla-La Mancha		30	
Cantabria		15	
Galicia		30	
Canarias		40	
Castilla y León			
Ávila, Salamanca	30		20
León, Soria, Zamora	30		15
Palencia, Segovia	27		15
Valladolid	25		15
Burgos	25		10
Andalucía	40		30
Ciudad de Melilla	30		20
Ciudad de Ceuta	30		20
Extremadura		40	
Com. Valenciana			
Alicante	30		15
Valencia	27		15
Castellón de La Plana	25		10

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2007.

paña con Fondos Estructurales y lo que la propuesta de Reglamentos para el próximo período exigirá hacer.

4.1. *La I+D*

No se parte de cero y no es ni presupuestariamente posible ni económicamente eficiente seguir financiando infraestructuras de investigación indefinidamente y equipamientos asociados a nuevas infraestructuras cuando ni siquiera está claro que existan recursos disponibles suficientes para mantener todas las ya acometidas y contratar el capital humano necesario para trabajar en ellas.

Resulta fundamental, por tanto, que la regulación futura de los fondos permita, sin incertidumbres sobre su elegibilidad, financiar el aprovechamiento científico, técnico y con recursos humanos suficientes, de lo que se ha ido poniendo en marcha a lo largo de los períodos de programación anteriores.

La financiación de nuevo equipamiento científico, caso de ser necesario, tiene que poder estar asociado a centros que se construyeron en períodos anteriores, no necesariamente a centros nuevos. Con el capital humano sucede lo mismo. Los fondos disponibles deben poder ser utilizados para contratar a la comunidad científica e innovadora que sea capaz de extraer el máximo rendimiento a los centros ya existentes. Se trata, en suma, de optimizar lo que ya se ha hecho, no de construir más.

Este planteamiento, que puede parecer sensato desde una lógica de gestión eficiente, no resultará nada fácil de ejecutar con la propuesta elaborada por la Comisión, dado que no permite financiar gasto corriente asociado a inversiones productivas acometidas en períodos anteriores. La I+D no constituye una excepción. Sin embargo existen, a nuestro juicio, poderosas razones para tal excepción: la principal la invocación constante de la Estrategia 2020 a la necesidad de cambiar el modelo productivo europeo.

Adicionalmente, la gestión de los proyectos de I+D y de innovación con fondos estructurales es muy compleja, dado que la regulación del FEDER, el fondo que esencialmente los financia (incluyendo los sistemas de gestión y control), está pensada para la gestión de grandes proyectos de infraestructuras y no de intangi-

CUADRO N.º 17

PRIORIDADES POLÍTICA COHESIÓN 2014-2020.
COMPARACIÓN CON LO EJECUTADO EN ESAS PRIORIDADES EN PERÍODOS ANTERIORES
(Millones de euros de ayuda y porcentaje)

PRIORIDAD TEMÁTICA	*2000-2006*				*2007-2013*				*TOTAL PERÍODO 2000-2013*		*2014-2020*		
	Objetivo 1		*Objetivo 2*		*Convergencia, phasing out, phasing in*		*Competitividad*				*Menos desarro-lladas*	*En transi-ción*	*Más desarro-lladas*
	Millones de euros	*%*	*Millones de euros*	*%*	*Millones de euros*	*%*	*Millones de euros*	*%*	*Millones de euros*	*%*	*%*	*%*	*%*
I+D+i FEDER (a)	**2.922.489.339**	**11,50**	**887.443.681**	**34,75**	**3.732.066.408**	**17,67**	**1.103.561.892**	**57,13**	**8.645.561.320**	**16,96**			
Infraestructuras científicas y equipamiento	*1.031.482.993*	*35,29*	*400.267.497*	15,67	*2.086.346.957*	*55,90*	*550.592.032*	*49,89*	*4.068.689.479*	*47,06*	**50**	**60**	**80**
Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	*1.023.204.716*	*35,01*	*411.738.190*	16,12	*639.260.942*	*17,13*	*180.997.719*	*16,40*	*2.255.201.567*	*55,43*	**6***	**20***	**20***
Sociedad información	*867.801.630*	*29,69*	*75.437.994*	2,95	*849.856.434*	*22,77*	*180.794.697*	*16,38*	*1.973.890.755*	*87,53*	hasta 100	hasta 100	hasta 100
AYUDAS A EMPRESAS (b)	**3.563.729.647**	**14,06**	**489.629.988**	**19,17**	**4.027.508.948**	**19,06**	**388.355.794**	**20,11**	**8.469.224.377**	**16,62**			
ENERGÍAS LIMPIAS	**84.260.644**	**0,33**	**20.339.086**	**0,80**	**270.132.212**	**1,28**	**17.986.277**	**0,93**	**392.718.219**	**0,77**			
INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y ENERGÍA	**9.770.574.172**	**38,54**	**504.499.157**	**19,76**	**6.236.729.700**	**29,52**	**193.997.864**	**10,04**	**16.705.800.893**	**32,78**			
OTRAS PRIORIDADES	**9.010.133.394**	**35,54**	**651.667.145**	**25,52**	**6.859.183.956**	**32,47**	**227.669.102**	**11,79**	**16.748.653.597**	**32,87**			
TOTAL FONDOS FEDER	**25.351.187.196**	100,00	**2.553.579.057**	100,00	**21.125.621.224**	100,00	**1.931.570.929**	100,00	**50.961.958.406**	**100,00**			
I+D+i FSE (c)	321.278.132	**3,54**	98.442.868	**31,72**	**293.579.426**	**3,64**	**614.857.558**	**3,52**					
Desarrollo capital humano en investigación e innovación	321.278.132	**100,00**	98.442.868	100,00	293.579.426	100,00	**614.857.558**	**3,52**					
TOTAL FSE	**9.080.273.167**		**310.304.761**		**8.057.328.822**		**17.447.906.750**						

Notas: (*) Mínimo exigido en energías limpias sobre el porcentaje del 50, 60 u 80 respectivamente.
(a) Porcentaje sobre el total del FEDER; (b) Incluye las ayudas a empresas para I+DT del eje 1; (c) Porcentaje sobre el total del FSE.
Fuente: Elaboración propia. Informes anuales de la DG Fondos Comunitarios y de la UAFSE.

bles. Una focalización tan grande de los fondos estructurales en la I+D+i requiere, sin duda, de una simplificación de esos sistemas de gestión. Si la política de cohesión quiere contribuir verdaderamente a impulsar la I+D+i, tiene que conseguir que la comunidad científica la vea como una aliada, no como un castigo que le viene encima a alguien que ha obtenido financiación FEDER para su proyecto.

4.2. *La innovación y el apoyo a las empresas*

Como ya dijimos, las ayudas a empresas se rigen por la normativa sobre competencia y, por tanto, están sometidas a las condiciones que dicha regulación establece.

De un lado, la propuesta de «Directrices de ayudas de finalidad regional» para el período 2014-2020, que aún no se ha presentado oficialmente, insiste en permitir, con carácter general, ayudas exclusivamente para pymes. La única excepción que parece que se va admitiendo la constituyen las regiones menos desarrolladas y las ultraperiféricas, en las que se permitirían también las ayudas a grandes empresas. En el caso de España, estas regiones serían Extremadura y Canarias, justamente las regiones que no cuentan con grandes empresas. Esta restricción puede entrañar un gran riesgo porque podría conducir a la deslocalización de las grandes empresas instaladas en España no ya fuera del país, sino fuera del territorio UE, al encontrar allí incentivos y ayudas a la producción que aquí se les niega.

Por otra parte, el futuro mapa de ayudas que regulan, en parte, esas mismas directrices fija unos techos muy bajos para el próximo período. Este mapa lo fija la DG Competencia y parece que se está intentando establecer cierta coordinación con la regulación de los Fondos Estructurales en lo que se refiere a ayudas a empresas. La propuesta inicial, aún en ciernes, plantearía para las regiones con un PIB inferior al 75 por 100 de la media de la UE y las ultraperiféricas (en nuestro caso Extremadura y Canarias) una intensidad máxima de ayudas del 25, 35 y 45 por 100 respectivamente para grandes, medianas y pequeñas empresas. El resto de regiones que se pudieran incluir en el mapa de ayudas serían aquellas que tuvieran un PIB inferior al 90 por 100 de la UE y/o una tasa de paro superior al 115 por 100 de la media de la UE. Para estas regiones, el tipo máximo de ayudas propuesto hasta ahora sería del 20 o 25 por 100 y 30 o 35 por 100 para las medianas y las pequeñas empresas, respectivamente. No se permitirían las ayudas a grandes empresas.

Hay que tener en cuenta que la cuantía máxima de la ayuda que se puede conceder a cualquier empresa (12) vendrá dada por el porcentaje máximo que se establezca en el mapa de ayudas, que no toda la inversión es financiable, que muchas regiones están excluidas de este mapa y que, por tanto, no podrán dar ayudas a la inversión con carácter general. Sólo podrán otorgar ayudas a empresas en el ámbito de la I+D+i y ayudas de mínimos.

Añadamos a todo ello un sistema de gestión en el que el retorno de los fondos se liga al cumplimiento de los indicadores recogidos en el «*performance Framework*» (13), con unos indicadores anunciados hasta ahora por la Comisión del tipo de «número de productos nuevos creados». La sensación que da es que este sistema de ayudas no está pensado para un tejido de pymes como el español, que es fundamentalmente de servicios y puede innovar cada cierto tiempo en el «cómo» (mucho más difícil de medir por su intangibilidad) pero no tanto en el «qué». Este diseño parece inspirado en la pyme industrial del norte de Europa.

Si unimos todos estos factores, España podría encontrarse con un importante volumen de fondos disponibles para ayudas a empresas que resulte imposible de gestionar. La razón es que se tratará de microsubvenciones con una elevada carga burocrática y muy difíciles de absorber por falta de demanda, salvo que nos encontremos ya en un contexto de crecimiento económico. Lo que las empresas necesitan hasta ese momento es sobrevivir, no crear nuevos productos ni ampliar su red. Y las ayudas irán vinculadas a la creación de nuevos productos y a nuevas inversiones. Por tanto, de nada servirá poner las ayudas a su disposición si el contexto económico no estimula la demanda y les incita a expandirse.

III. CONCLUSIONES

En el caso específico de España, la única región «menos desarrollada» que quedará en el período 2014-2020 será Extremadura. Por ello, el grueso de los fondos estructurales de dicho período estará centrado en las prioridades ya mencionadas: I+D+i, competitividad de la pyme y eficiencia energética y energía renovable. Esta concentración temática, a nuestro juicio excesiva, puede plantear problemas de absorción en el próximo período, máxime en un contexto de auste-

ridad presupuestaria que estará aún vigente, al menos, en una parte del mismo. Todo ello, junto con la posibilidad de que España pase a ser contribuyente neto o que, en el mejor de los supuestos, el saldo sea neutral, debería llevarnos a reflexionar responsablemente acerca de qué tipo de medidas nos interesaría cofinanciar en el futuro, estableciendo como criterio su capacidad de impulsar el crecimiento económico.

Pero para ello es fundamental que, a diferencia de la propuesta actual, los Reglamentos de la futura política de cohesión que se aprueben recojan una flexibilidad mucho mayor en la concentración temática. La propuesta de la Comisión que se está negociando es muy rígida, especialmente en un contexto económico tan complejo como el actual (14). No parece que la solución para el desarrollo de las regiones de Europa pueda ser fácilmente que todas se conviertan en un Silicon Valley. Para ello haría falta previamente que contaran, como mínimo, con unos condiciones de producción suficientes a tal fin. Algo que no sucede por ahora en la mayoría de ellas.

Por tanto, las soluciones deben ser diseñadas a medida y de manera mucho más ajustada al terreno, algo a lo que la UE frecuentemente se resiste. Y las soluciones a medida deben tener en cuenta que, a veces, para que esas condiciones de producción suficientes se den y esas políticas innovadoras tengan éxito, hacen falta reformas sociales y estructurales previas, que los Fondos Comunitarios no financian. Y en un contexto de austeridad presupuestaria, desgraciadamente, todo no se podrá financiar. Basta con ver los cuadros que hemos ido comentando hasta el momento para darse cuenta de que ni siquiera las regiones hasta ahora más prósperas pueden seguir invirtiendo indefinidamente en lo mismo y, en algunos casos, tampoco pueden, de repente, desarrollar artificialmente una demanda que hasta ahora no ha existido.

Y esto no significa, a nuestro juicio, que haga falta menos Europa o que esto justifique que los Estados organicen el desarrollo regional y económico por su cuenta, al margen de la UE. Más bien al contrario, hace falta una Europa que huya de patrones y eslóganes y dé respuesta a aquello que se necesita. Y esto implica que no se pueden defender seriamente soluciones comunes para todos, bajo la premisa de que es la única manera de hacer comparaciones entre países y regiones y de presentar informes de resultados al respecto en el Parlamento Europeo. Si se pretenden medir realidades muy diferentes con indicadores comunes, los resultados conducirán al fracaso de la política de cohesión.

Si Europa quiere, de verdad, utilizar la política de cohesión para impulsar el crecimiento, tiene que ser consciente de las diferentes realidades y poner el énfasis en una gestión flexible por encima del control. Esto no significa, por supuesto, que el control no sea relevante. Lo es más que nunca, en un momento de recursos escasos. Pero el control no puede paralizar la gestión, so pena de paralizar el crecimiento. El control tiene que ser implacable con el fraude pero a la vez tiene que conseguir ser ágil y actuar en favor de la gestión y de la ejecución del presupuesto comunitario. Sin una concepción del control de este tipo, la política de cohesión no puede ayudar a crecer.

Por todo ello, para España, la invocación de este principio de flexibilidad en la futura programación de fondos es esencial. De mantenerse la actual propuesta de la Comisión acerca de los criterios de reparto de la futura política de cohesión, la cuantía que podría corresponderle a España, si bien inferior a la del presente período, no es desdeñable. Pero esta cuantía, con la concentración temática citada y en un contexto de austeridad presupuestaria, puede resultar ineficaz para impulsar nuestro crecimiento económico. Es responsabilidad de España y de la Comisión lograr esa flexibilidad, sobre la base del principio del partenariado que siempre ha regido el desarrollo de la política de cohesión.

NOTAS

(1) Regiones objetivo 1 en el período de programación 2000-2006: Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Canarias, Valencia, Murcia, Asturias, Ceuta, Melilla y Cantabria.

(2) Regiones objetivo 2 en el período de programación 2000-2006: País Vasco, Navarra, La Rioja, Madrid, Baleares, Aragón y Cataluña.

(3) El juego de la regla N+2 hace que el año 2008 sea el último para certificar gasto de la programación 2000-2006. El cierre se prolongó hasta junio de 2009.

(4) Ver artículo 87.3 del Tratado constitutivo de la CE, apartados a y c, por los que se autoriza a la Comisión a declarar compatibles con el mercado interior determinadas ayudas de finalidad regional.

(5) Los límites máximos de ayuda o techos constituyen simultáneamente límites máximos de acumulación aplicables al total de la ayuda en caso de intervención concurrente de varios regímenes de ayuda de finalidad regional, independientemente de que procedan de fuentes regionales, nacionales o comunitarias.

(6) Bruselas, 14.3.2012 COM(2011) 615 final/2. Propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo* por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico

Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

Brusselss, 29.6.2011 COM(2011) 500 final Part I Communication from The Commission to the European Partiament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Budget for Europe 2020.

(7) Tipología de regiones en 2007-2013:

Regiones convergencia: Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía.

Regiones *phasing out*: Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.

Regiones *phasing in*: Castilla y León, Valencia y Canarias.

Regiones competitividad: Madrid, Cataluña, Aragón, País Vasco, Navarra, Baleares, Cantabria y La Rioja.

(8) Informe de seguimiento estratégico del MENR 2009. UAFSE. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

(9) El FSE 2007-2013 son 8.057.328.822 de euros.

(10) Véase Caballero, M. (2012), «La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la política de cohesión tradicional», *Cuadernos de Información Económica*, 229 (septiembre-octubre).

(11) Según la propuesta de la Comisión y de acuerdo con los últimos datos de PIB regional en Europa disponibles, en España solo quedará Extremadura dentro de la categoría de regiones menos desarrolladas. Castilla-La Mancha y Andalucía entrarán dentro de la categoría de regiones en transición y el resto de regiones serán «más desarrolladas». No obstante y según dicha propuesta, Castilla-La Mancha, Andalucía y Galicia, por ser regiones convergencia en el presente período 2007-2013, disfrutarán de una red de seguridad de dos tercios de lo que recibían en el mismo por Fondos Estructurales.

(12) Salvo excepciones en el régimen especial de la I+D.

(13) Véase Caballero, M. (2012), «La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la política de cohesión tradicional», *Cuadernos de Información Económica*, 229 (septiembre-octubre).

(14) El margen de decisión que permite la propuesta de futuros Reglamentos que se está negociando es, en el momento de escribir estas páginas, muy estrecho. No obstante, se está intentando introducir cierta flexibilidad durante el proceso de negociación de los Reglamentos, por petición de la mayoría de los Estados miembros, especialmente de los que pueden recibir una importante dotación por política de cohesión en el nuevo Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Véase Bruselas, 14/3/2012 COM (2011) 615 final/2. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

COLABORACIONES

II.
REFORMAS EN LOS MERCADOS

EL DILEMA ENERGÉTICO

Pedro L. MARÍN

The Brattle Group

Resumen

La política energética se encuentra una vez más en una encrucijada, ante la reducción de la demanda de los últimos años. Es clave identificar correctamente los mercados que funcionan mejor, los fallos regulatorios y las causas de cada problema concreto y saber equilibrar las políticas de corto frente a las de largo plazo. Sostener la inversión en tecnología e innovación, en particular en energías renovables, eficiencia energética y redes inteligentes, y apostar por un mercado europeo interconectado y competitivo son algunas de las claves para garantizar la sostenibilidad del sistema en el medio plazo.

Palabras clave: energía, regulación, competitividad, seguridad, sostenibilidad.

Abstract

Currently, energy policy is, once again, at a crossroads, before the recent demand reduction. It is critical to properly identify the markets that work properly, the regulatory fallows and the source of each specific problem as well as to adequately balance short versus long-term policies. Continued investment in technology and innovation, particularly in renewable energy, energy efficiency and smart grids, and to go for a competitive and interconnected European market are some of the keys to ensuring the sustainability of the system in the medium term.

Key words: energy, regulation, safety, competitiveness, sustainability.

JEL classification: L51, L94, L95, L98.

I. CONTEXTO INTERNACIONAL

DURANTE la segunda mitad de la última década, las dos grandes debilidades históricas del sector energético, la escasez y la concentración de los recursos en zonas geopolíticamente poco estables, dieron lugar a un continuo y creciente encarecimiento de los precios, que en el caso del petróleo fue desde alrededor de los 30 dólares/barril hasta los 125 en 2012, así como a fuertes oscilaciones en los mismos. Estas tendencias, que se recogen claramente en el gráfico 1, han generado fuertes desequilibrios en la economía mundial y, en particular, en la de los países más dependientes energéticamente.

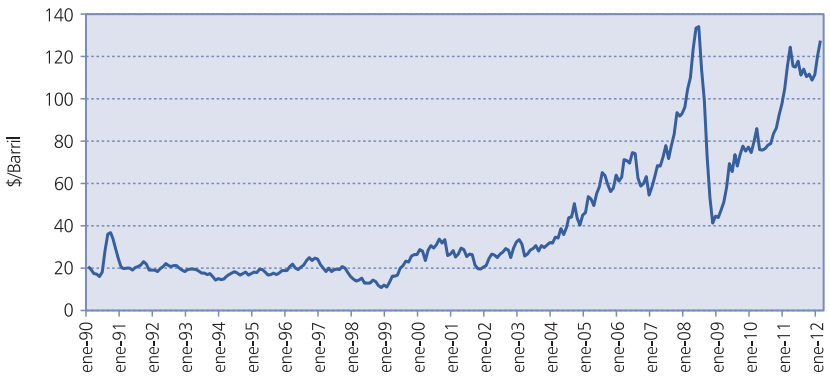
Esta situación se ha visto acompañada por un cambio drástico en los flujos de comercio internacional, ya que el crecimiento en el consumo de energía primaria de los tradicionalmente grandes consumidores, los países de la OCDE, se ha estancado, mientras que en los países emergentes se ha acelerado. En efecto, según los datos de la Agencia Internacional de la Energía (2011), entre 1980 y 2000 los países de la OCDE fueron responsables de un 44 por 100 del crecimiento de la demanda energética primaria mundial, mientras que el resto de países de un 53 por 100 (1). Sin embargo, entre 2000 y 2015 estas cifras cambiarán significativamente, pasando a representar un 7 por 100 para los países OCDE y un 91 por 100 para los restantes, y se espera que se mantengan en esta línea durante los veinte años siguientes. Así, entre 2015 y 2035, la OCDE será responsable del 4 por 100 del crecimiento de la demanda, y el resto de países del 92 por 100.

A esta nueva situación se ha añadido el reconocimiento internacional del fenómeno conocido como cambio climático generado por la acción humana, que, según el informe Stern (2006), se debe en un 65 por 100 a la extracción, producción y consumo de energía. Este hecho introduce una restricción más al rompecabezas energético mundial y dificulta el establecimiento de un equilibrio sostenible en el medio plazo. La creciente importancia recibida por las diversas Conferencias de Naciones Unidas dedicadas a este asunto (Copenhague 2009, Cancún 2010 y Durham 2011) y los escasos avances conseguidos en las mismas demuestran la complejidad del problema y la dificultad de repartir responsabilidades a la hora de alcanzar los objetivos propuestos. A nadie se le escapa, y por ello el tema se vuelve aún más complejo, que de mantenerse la tendencia establecida a lo largo de las últimas décadas este fenómeno determinará la agenda internacional del siglo XXI así como los nuevos equilibrios económicos y sociopolíticos que se vayan definiendo en las próximas décadas.

II. RETOS FUTUROS

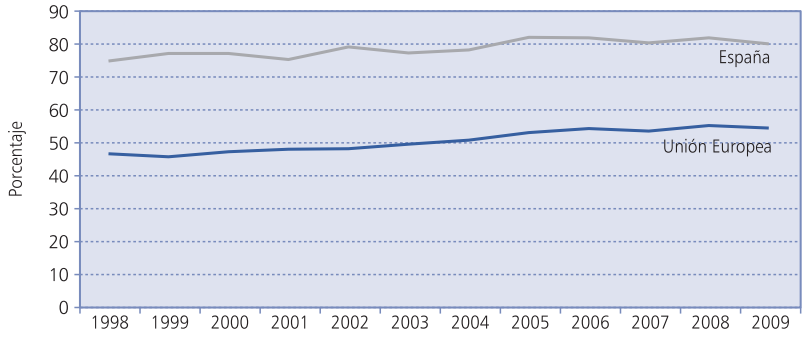
En este cambiante contexto internacional, con el fin de colocarse en la mejor posición posible, España debe hacer frente a

GRÁFICO 1
PRECIOS DEL PETRÓLEO, 1990-2012



Fuente: Platt's.

GRÁFICO 2
DEPENDENCIA ENERGÉTICA, 1998-2009



Fuente: Eurostat.

tres grandes retos, determinados por la propia agenda europea. Primero, mantener un suministro seguro con el fin de garantizar el buen funcionamiento de la actividad económica y el bienestar de sus ciudadanos. Como se observa en el gráfico 2, nuestro país mantiene una dependencia energética del exterior que viene situándose entre el 75 y el 80 por 100 desde los años setenta. Esta dependencia solo se vio reducida en unos puntos durante los primeros años noventa por el fuerte incremento de la producción eléctrica con energía nuclear. Una tendencia que se fue revirtiendo paulatinamente en los años siguientes debido al incremento de la demanda y la congelación de las inversiones en esta tecnología y que solo se ha recuperado ligeramente durante los últimos cuatro años, gracias al fuerte impulso de las energías renovables. Aun así, en 2011 la dependencia energética en España seguía siendo del 77 por 100, más de 20 puntos porcentuales por encima de la media europea, que se situaba en torno al 54 por 100.

Segundo, garantizar la competencia en los mercados para aumentar la competitividad de la economía. No debemos olvidar que en algunos sectores industriales básicos completamente abiertos a la competencia internacional, como el siderúrgico, el químico, el cementero o el de los gases industriales, los costes energéticos superan a los laborales y son, por lo tanto, absolutamente determinantes de la competitividad internacional de las instalaciones.

Tercero, colocarse en una posición ventajosa de cara a los retos medioambientales que el planeta deberá afrontar en el futuro próximo y para los cuales existen compromisos concretos a nivel europeo. En particular, el objetivo mundial de mantener la temperatura como máximo 2 ºC por encima de los niveles preindustriales se plasma en aspectos específicos en la Unión Europea en materia de emisiones, penetración de las energías renovables y avance en la eficiencia energética, que requieren un gran esfuerzo tanto en renovación del mix energético como de mejora en los hábitos de consumo.

III. PRINCIPALES LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Las bases para superar estos retos son comunes: una regulación sólida y con visión de largo plazo y una apuesta sostenida por el desarrollo tecnológico y la innovación. Es más, existen líneas concretas de actuación comunes

ante estos tres retos y son en las que, por lo tanto, deben concentrarse los esfuerzos de los gobiernos. Estas líneas comunes pueden agruparse en cuatro grandes ejes, que se relacionan y entrelazan para hacer frente conjuntamente a los tres retos mencionados: el fomento de la competencia, el desarrollo de determinadas infraestructuras, el apoyo a las energías renovables y otras tecnologías limpias y la promoción de la eficiencia energética.

1. Fomento de la competencia

La liberalización de los mercados energéticos y la promoción de la competencia en los mismos ha sido una de las prioridades de los distintos gobiernos desde los primeros años noventa. Así, los sectores de petróleo, gas y electricidad han sido liberalizados paulatina y gradualmente a lo largo de los últimos veinte años, tanto en sus segmentos mayoristas como en los minoristas. Tras recorrer un camino no exento de dificultades, el resultado es una menor concentración y una creciente rivalidad entre los competidores que se traduce en el desarrollo de productos más ajustados a las necesidades de los consumidores y, presumiblemente, en precios inferiores a los que resultarían de un mercado no liberalizado.

1.1. *Mercado eléctrico*

Sin duda el mercado sobre el que se discute más en estos momentos es el mercado eléctrico. Para analizar el comportamiento de su mercado mayorista podemos realizar un sencillo análisis econométrico relativo al potencial poder de mercado y a la formación de precios. La regresión recogida en el cuadro n.º 1 muestra la relación entre el precio del mercado diario (media mensual) y el resto de variables que se detallan en el cuadro n.º 2 en el período que va de enero de 2004 a diciembre de 2008.

A pesar de tratarse de una sencilla regresión lineal (no todos los efectos son necesariamente lineales), que además hace abstracción de muchas de las complejidades del sistema, esta regresión explica el 88 por 100 de las variaciones del precio del mercado diario. Además, las variables explicativas consideradas son todas significativas al 99 por 100 de confianza y tienen los signos esperados, lo cual indica que las variables exógenas, ajenas a cualquier actuación anticompetitiva de las empresas, son las que verdaderamente explican la evolución de los precios. En definitiva, no se identifica ningún indicio de abuso de poder de dominio prolongado en este segmento del mercado.

Si, por otra parte, queremos estudiar la evolución de los precios a lo largo del tiempo, podemos comparar el precio medio de generación del Kwh en régimen ordinario (es decir, excluyendo el régimen especial, que está sujeto a primas) en tres momentos:

CUADRO N.º 1

MODELO PARA EXPLICAR EL PRECIO *SPOT* DEL MERCADO MAYORISTA DE ELECTRICIDAD. MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS (*)

Variables independientes	*Coeficientes*	*Error estándar*
Constante	–13,70	11,28
Demanda (**)	$2{,}91*10^{-06}$	$5{,}59*10^{-07}$
QHidráulica	$-5{,}99*10^{-06}$	$8{,}04*10^{-07}$
Coste gas	0,43	0,15
Coste CO_2	0,60	0,10
Número de observaciones	60	
R^2 ajustado	0,88	
F(4,55)	107,47	

Notas:
(*) Variable dependiente: media mensual ponderada por la demanda de los precios horarios en el mercado diario.
(**) Dado que la mayor parte de la demanda final no está expuesta al precio del mercado diario sino que está cubierta por contratos a precio fijo o a tarifas reguladas, se considera que la demanda del mercado diario es una variable exógena.

CUADRO N.º 2

DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES INCLUIDAS EN LA REGRESIÓN

Variable	*Unidad*	*Descripción*
Precio spot	€/MWh	Media mensual, ponderada por la demanda, de los precios horarios en el mercado diario (*fuente:* OMEL)
Demanda	MWh	Demanda peninsular mensual (*fuente:* REE)
QHidráulica	MWh	Producción hidráulica mensual (*fuente:* REE)
Coste gas	€/MWh	Media aritmética mensual de los precios en el mercado intradiario del gas en Zeebrugge (*fuente:* Bloomberg)
Coste CO_2	€/Ton	Media aritmética mensual de los precios diarios del CO_2 (*fuente:* Bloomberg)

1997, antes de iniciarse la liberalización; 2007, diez años después de su puesta en marcha, y 2011, en el actual contexto de elevados precios energéticos. El cuadro n.º 3 muestra cómo en 1997 el ingreso medio unitario, basado en costes, establecido bajo el modelo del Marco Legal Estable, fue de 8,3449 Pta/Kwh (equivalente a 50,15 /Mwh en euros constantes de 2007), claramente superior a los precios registrados en 2007 y 2011, todo ello a pesar del menor peso de las energías hidráulica y nuclear en estos dos últimos años y del fuerte incremento del precio del petróleo que se ha producido desde 1997.

Por último, mencionar que la pivotalidad, medida como el porcentaje anual de horas en que la potencia individual de un operador es necesaria para satisfacer la demanda total del sistema y, por lo tanto, en las que el operador pivotal tiene capacidad para ejercer poder de mercado (es un monopolista con la demanda residual), se ha reducido a niveles muy por debajo del 1 por 100 de las horas, incluso para el principal operador del mercado.

Si desplazamos el análisis al mercado minorista, al que se enfrentan los consumidores finales, es obvio que, para que se produzca una adecuada toma de decisiones, es decir, que el sistema sea eficiente, los precios finales deben reflejar adecuadamente los costes. El establecimiento de precios por debajo de costes, como ha sucedido a lo largo de toda la última década, genera un déficit tarifario que se va acumulando y alimentando, induce a un consumo excesivo y desincentiva la eficiencia energética. Además, genera un problema de equidad intergeneracional, trasladando parte de los costes energéticos de una generación a la siguiente. Es decir, a lo largo de los próximos años, en un período de estancamiento o recesión, los consumidores domésticos e industriales deberán pagar los excesos de consumo en los que incurrieron sus predecesores a lo largo de los diez años anteriores, durante un período de fuerte crecimiento económico. Todo esto solo puede contribuir a minar la competitividad del sector productivo y la capacidad adquisitiva de los hogares, en el momento en que estos colectivos son más vulnerables. Por último, el déficit tarifario, si se prolonga en el tiempo, constituye una carga financiera insostenible para las empresas del sector y para el propio sistema.

Por ello es necesario encontrar una solución que permita reequilibrar las cuentas anuales y empezar a reducir paulatinamente la deuda acumulada. Sin duda, si no se desea transferir toda la carga del ajuste a los consumidores, esto exige replantearse la fiscalidad asociada al sector, ya que el 20 por 100 de la factura son impuestos y el 35 por 100 subvenciones por motivos sociales, industriales, tecnológicos o territoriales, así como al propio pago de la deuda.

Actuar sobre el 45 por 100 restante, que se destina al pago de la generación, el transporte, la distribución o la comercialización no es fácil. De entre estas, las dos mayores partidas son generación y distribución. La primera se encuentra liberalizada y, como hemos visto, el mercado puede considerarse competitivo, al margen de problemas específicos que surgen esporádicamente en los mercados secundarios y que están sujetos a la intervención de las autoridades responsables de la competencia.

La segunda, sujeta a una regulación sin duda mejorable, no parece estar sobrerretribuida si la comparamos con las partidas equivalentes de nuestros vecinos europeos, aun a pesar de la mayor dispersión de nuestra población en el territorio. Por supuesto, y aun así, reducirla en un porcentaje limitado puede producir un ahorro monetario importante en valor absoluto y, al mismo tiempo, tener un escaso impacto en la seguridad de suministro o la calidad del servicio a corto plazo. No obstante, puede resultar complicado sostener una reducción de esta partida en el tiempo porque su efecto a medio y largo plazo es negativo y difícilmente reversible en varios años, y en particular tan pronto como la demanda vuelva a crecer con empuje. Además, la inversión en redes de distribución resulta de especial importancia en este momento ante el incipiente desarrollo de las redes inteligentes, con la innovación en tecnologías de telecomunicaciones y sociedad de la información a la que

CUADRO N.º 3

PRECIOS EN EL MERCADO MAYORISTA DE LA ELECTRICIDAD

Año	*Precio medio Mwh (euros const. 2007)*	*% generación hidráulica s/Régimen ordinario*	*% generación nuclear s/Régimen ordinario*	*Precio del Brent ($/barril)*
1997	50,15	21	35	20
2007	47,38	11	24	70
2011	43,44	15	31	111

están asociadas. El posicionamiento tecnológico temprano en este campo determinará quiénes serán los países líderes en este sector durante los próximos cincuenta años.

Por último, queda actuar intensivamente sobre el ahorro y la eficiencia energética, de las que trataré extensamente más adelante. En estos momentos, la tecnología disponible permite importantes ahorros en la factura eléctrica de hogares, instituciones y empresas, en particular, pequeñas y medianas. Esto significa que el incremento en precios puede ser más que compensado con un consumo más responsable y eficiente, pero en esta primera etapa las administraciones públicas deben facilitar la información y el apoyo necesarios a los agentes privados para que tomen la mejor decisión. Es cierto, por otra parte, que una reducción en el consumo, resultado de una mayor eficiencia, puede conducir en el corto plazo a un mayor coste unitario y a mayores precios, debido a la importancia de las partidas fijas en la factura eléctrica y a la dificultad para ajustarlas instantáneamente. A nadie se le escapa que, para cualquier gobierno, es difícil transmitir un mensaje positivo asociado a un menor coste energético, que es lo que verdaderamente preocupa a los ciudadanos, si este va acompañado de mayores precios. Por otra parte, esta es la única forma de apostar por una economía más competitiva.

En lo referente al mercado minorista no sujeto a tarifa, la liberalización puesta en marcha durante la anterior legislatura aún no ha dado todos sus frutos. Es necesario trabajar para que el mercado se desarrolle, facilitando el cambio de suministrador y la entrada de nuevos comercializadores, con el fin de incentivar la competencia. Sin duda, esta es una de las líneas de actuación en las que el gobierno puede y debe avanzar más en los próximos años, con el objetivo de desarrollar y consolidar un modelo de liberalización exitosa que sea extensible a todos los segmentos de consumo.

Si pensamos en la competencia con una visión de largo plazo, que incluye no solo la fase de fijación de precios, sino también las decisiones de entrada y de construcción de nueva capacidad, observamos que en la última década se ha producido una tendencia a la sobreinstalación de capacidad, animada por una demanda al alza sostenida y por el deseo de las empresas de mantener y afianzar sus cuotas de mercado y de acaparar los mejores emplazamientos disponibles antes que sus rivales.

La sucesión de etapas de infra- y sobrecapacidad no es nueva en los sectores energéticos debido a la longevidad de las instalaciones, el largo período de madurez de las inversiones, sus elevados costes hundidos y la demanda cíclica a la que se enfrentan. Esto genera un problema de eficiencia en la asignación de los recursos y, por ello, debe atenuarse tanto como sea posible.

Una situación de sobrecapacidad es especialmente grave en estos momentos, si tomamos en consideración la importante reducción de la demanda de los últimos años y el esfuerzo que simultáneamente debe hacerse para alcanzar resultados en materia de eficiencia energética y energías renovables. Tampoco debemos olvidar que los problemas de sobrecapacidad se resuelven, o al menos se reducen, en presencia de buenas interconexiones o redes comerciales, tema que se desarrollará más adelante. Esto alivia habitualmente la situación en sectores como el del petróleo o, en menor medida, el gasista, en cuanto al gas licuado se refiere, abiertos a la competencia internacional.

Así pues, uno de los retos regulatorios a los que se enfrenta el sector eléctrico, por el aislamiento del mercado español, es el de transmitir señales correctas para atraer las inversiones energéticas adecuadas en cada momento del tiempo, ajustando la capacidad a las necesidades del mercado. Los mecanismos regulatorios que se establezcan para alcanzar este objetivo deben ser particularmente predecibles dado el carácter de largo plazo de estas decisiones. Es más, si efectivamente son mecanismos destinados a atraer la inversión en instalaciones nuevas o a mantener las existentes, deben establecerse *ex ante* pero incorporar la suficiente flexibilidad para ajustarse de forma automática y absolutamente predecible a la evolución del mercado.

Estos mecanismos deben incrementar de forma automática los incentivos en los períodos en los que sea más necesario y urgente atraer nuevas inversiones y reducirlos cuando la demanda esté suficientemente cubierta. En la práctica, esto puede lograrse tanto manteniendo un sistema de retribución fija a lo largo del tiempo para cada instalación pero distinta para instalaciones de cohortes diferentes, o mediante un sistema flexible pero predecible, común en su diseño a todas las instalaciones y que, por lo tanto, será necesariamente distinto para cada una en cuanto a valor esperado, dependiendo de su momento de construcción y de las perspectivas de mercado

en ese momento. Mecanismos que oscilan de forma impredecible, afectando a instalaciones nuevas y ya existentes no pueden considerarse, en modo alguno, adecuados para facilitar la toma eficiente de decisiones de inversión.

Estabilizar la retribución de las instalaciones existentes en torno a valores razonables y establecer un marco estable y predecible para las nuevas es un reto al que necesariamente debe enfrentarse la regulación para evitar las arbitrariedades que tanto han abundado en el sistema español desde su liberalización.

1.2. *Mercado del gas*

En lo referente a la competencia y la formación de precios en el mercado del gas es necesario avanzar en la construcción de mecanismos que incrementen la transparencia y faciliten las transacciones. El mercado español ha alcanzado la masa crítica suficiente para justificar la creación de un mercado secundario de gas. Para que esto suceda de forma ordenada y garantizando la competencia es necesario desarrollar el marco regulador adecuado. La ausencia de una regulación apropiada puede generar mecanismos perversos que, lejos de dirigirnos al objetivo deseado, nos muevan en la dirección opuesta, otorgando mayor poder de mercado a los operadores establecidos. El papel del gobierno en este ámbito es absolutamente crucial.

Asimismo, para que este mercado se consolide y se convierta en una verdadera referencia de precios, es necesario promocionar y desarrollar las necesarias interconexiones con el resto de Europa. Solo la suficiente profundidad del mercado y la competencia entre los agentes pueden garantizar su correcto funcionamiento y la validez de sus señales de precios, siempre en el contexto de una regulación adecuada.

El mercado minorista de gas no sujeto a tarifa adolece de los mismos problemas y restricciones que el mercado eléctrico, debido en parte a su juventud, al pequeño porcentaje de clientes que lo utilizan y al escaso número de comercializadores. De nuevo es tarea imprescindible para los próximos años asegurar el nivel de madurez y competencia que permitan su extensión a un número cada vez mayor de clientes.

2. Desarrollo de las infraestructuras

Las grandes redes de transporte de los productos energéticos exigen fuertes inversiones y constituyen un componente de la matriz energética de primera magnitud. La gestión de las redes e infraestructuras básicas se encuentra sujeta a las restricciones económicas de los monopolios naturales, por lo que exige una especial atención en términos regulatorios.

Un buen diseño de estas infraestructuras exige analizar y ponderar una combinación de objetivos y prioridades, ya que su correcto desarrollo es un elemento fundamental para asegurar el suministro y garantizar los objetivos en materia de competitividad y sostenibilidad. Así, los mecanismos regulatorios relativos a su diseño, construcción, mantenimiento y retribución deben garantizar la independencia en la toma de decisiones y una visión global que tenga en cuenta el bienestar de los usuarios en el conjunto del sistema, que en estos momentos abarca la totalidad del territorio de la Unión Europea. Los ejemplos de toma de decisiones descentralizada tanto dentro de la Unión Europea, por parte de los Estados miembros, como en el territorio español, cuando en ellas toman parte las comunidades autónomas, demuestran claramente que una visión territorial parcial da lugar a ineficiencias manifiestas.

Al mismo tiempo, la sobreinversión da lugar a ineficiencias y al encarecimiento del producto energético, poniendo en peligro la competitividad del conjunto del sistema. En el momento actual un problema de sobreinversión puede resultar especialmente preocupante ya que las expectativas de crecimiento de la demanda interna en el corto plazo apuntan a un aplanamiento de la demanda, aunque diversos factores apuntan a una posible recuperación de la demanda en el medio plazo, tanto para el gas como para la electricidad. En el caso del gas, como fuente de generación eléctrica más limpia que otras alternativas fósiles y para consumo directo, si sus precios se reducen sensiblemente como resultado de la obtención y explotación en Europa de gas no convencional. En el caso de la electricidad, por el esperado incremento en la electrificación, necesario para facilitar el cumplimiento de los objetivos medioambientales y, en particular, de la movilidad eléctrica.

Aun así, un esfuerzo inversor innecesario conduce a un encarecimiento instantáneo de los costes fijos del sistema que suponen casi un 50 por 100 del total en España. Cuando esa situación se combina con una caída de la demanda como la actual, estos costes son sufragados por un menor consumo y el impacto sobre los

precios unitarios finales es muy elevado, pudiendo afectar seriamente la competitividad del conjunto de la economía.

No será así, sin embargo, si las nuevas infraestructuras facilitan la interconexión entre mercados inicialmente separados y la formación de precios se ve favorecida por un incremento en la competencia, que permite la financiación de las nuevas inversiones sin coste alguno para los consumidores. Este es sin duda el caso de las infraestructuras de interconexión tanto de gas como de electricidad entre la península Ibérica y el resto de Europa, que recoge la recientemente aprobada Regulación Europea sobre las líneas maestras en materia de infraestructuras energéticas transeuropeas (Comisión Europea, 2011a), una de las prioridades energéticas para construir una Unión Europea más segura, competitiva y sostenible.

3. Apoyo a las energías renovables y otras tecnologías limpias

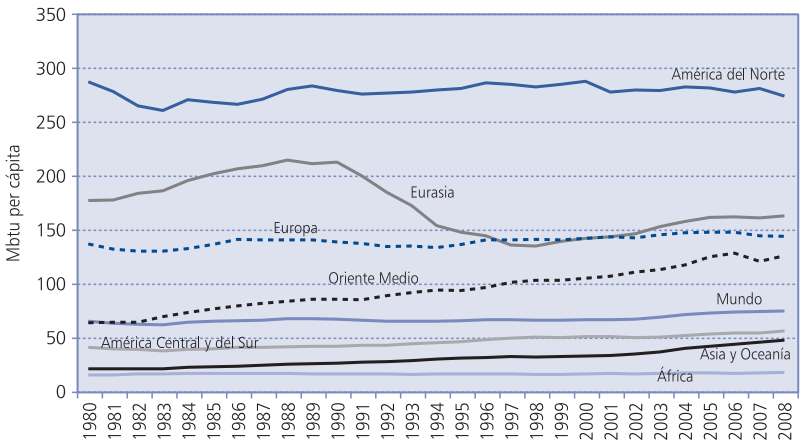
Las energías renovables y otras tecnologías limpias son un pilar fundamental para conseguir el desarrollo energético sostenible del planeta. Según los datos publicados por la Agencia Internacional de la Energía (World Energy Outlook, 2011), si todos los habitantes del planeta pudieran acceder a los mismos bienes y servicios a disposición de los ciudadanos de los países más desarrollados, el consumo energético mundial se multiplicaría por cuatro. Ahora bien, si tratáramos de cubrir esa demanda con energías fósiles, el impacto sobre los precios energéticos sería gigantesco y las emisiones de efecto invernadero, de acuerdo con los datos del Informe Stern, se multiplicarían por tres. Es decir, el recurso exclusivo a estas tecnologías impide *de facto* el desarrollo económico de buena parte del planeta.

En los países emergentes y en desarrollo, el gasto energético necesita y debe aumentar en el corto plazo. Tal y como muestra el gráfico 3, actualmente el consumo energético per cápita en Latinoamérica o el Sudeste Asiático es la quinta parte del de Estados Unidos, y en África es aproximadamente la décima parte. Además, de acuerdo con los datos del Banco Mundial, cerca de 1.500 millones de personas no disfrutan de suministro eléctrico.

Según fuentes del sector, las energías renovables, con las tecnologías ya existentes, podrían abastecer casi dos mil veces la demanda energética mundial actual. Además, se encuentran en sus diversas formas en todas las regiones del planeta, por lo que pueden producirse localmente y sus inversiones pueden adaptarse fácilmente al tamaño de cada mercado, por lo que se ajustan especialmente bien a las zonas remotas, rurales y aisladas. Por último, no se limitan exclusivamente a la producción de electricidad, al responder los biocombustibles a un modelo de abastecimiento de los vehículos similar al actualmente existente.

Por ello, la Unión Europea y, en ese contexto, España, se han fijado unos objetivos ambiciosos en materia de energías renovables. Ahora bien, si resulta indiscutible que su desarrollo resuelve en buena medida el reto medioambiental y que mejoran la seguridad de suministro, su diseño regulatorio debe facilitar también la consecución de los objetivos de competitividad. Así, la regulación debe ser estable para garantizar las inversiones y el cumplimiento de los objetivos, pero al mismo tiempo suficientemente flexible para mantener los incentivos al desarrollo tecnológico y que las ganancias en eficiencia derivadas del esfuerzo inversor se trasladen

GRÁFICO 3
CONSUMO ENERGÉTICO PER CÁPITA, 1980-2008



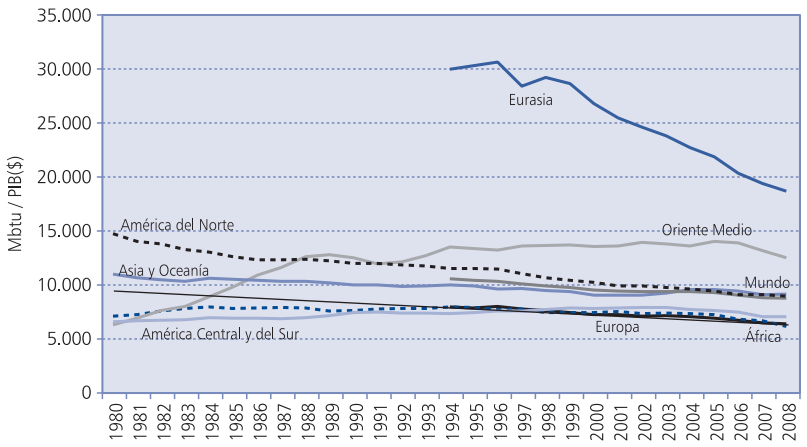
Fuente: Agencia Internacional de la Energía.

inmediatamente a los consumidores, que son quienes las financian a través de tarifas más altas. En España, el conjunto del régimen especial, que incluye las energías renovables y la cogeneración, supone ya cerca de un 40 por 100 de los costes fijos del sistema eléctrico, que como ya se ha mencionado previamente, en presencia de una demanda decreciente desde 2009, tienen cada vez un peso mayor en los costes unitarios y, por lo tanto, en los precios para los consumidores finales. Sin duda, este problema se resolvería en presencia de mejores interconexiones que permitieran exportar energía limpia a países europeos deficitarios o sin recursos naturales que les permitan alcanzar los objetivos medioambientales.

No obstante, hay que recordar que el desarrollo e instalación de las energías renovables de forma aislada en un país, o un conjunto de países, en particular si estos son desarrollados, apenas tendrá impacto sobre la sostenibilidad ambiental del planeta, ya que, como se ha mencionado previamente, la demanda energética de estos países apenas crecerá en los próximos años, y las posibilidades de sustitución de otras tecnologías son limitadas. Por ello, el esfuerzo inversor debe centrarse en los países emergentes y en desarrollo, donde la demanda crecerá con fuerza y de forma sostenida a lo largo de las próximas décadas. Si la acción interior puede ayudar a reducir la dependencia, diversificar el abastecimiento y desarrollar una tecnología que puede convertirse en factor de crecimiento económico futuro, solo la acción exterior, bilateral o a través de organismos multilaterales, puede permitir el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático.

Siendo esta, por lo tanto, una política doméstica principalmente tecnológica, y dada la elevada incertidumbre existente sobre la evolución de las distintas alternativas tecnológicas disponibles, los esfuerzos deben extenderse, aunque en distinta medida, en función de su coste, seguridad, aceptación social, posibilidades de desarrollo mundial, etc. a las distintas tecnologías limpias asociadas. Entre ellas pueden mencionarse, además de las destinadas a producir electricidad, las tecnologías limpias aplicables al transporte, como la movilidad eléctrica, los biocombustibles, etcétera, por ser este un sector que representa alrededor del 50 por 100 del consumo energético en el planeta. Tampoco debemos olvidar la captura y almacenamiento de carbono, que, aunque difícilmente supone una solución definitiva, puede permitir la extensión en el tiempo del uso de las tecnologías tradicionales de producción de energía.

GRÁFICO 4
INTENSIDAD ENERGÉTICA, 1980-2008



Fuente: Agencia Internacional de la Energía.

4. Promoción de la eficiencia energética

En Europa, tal y como muestra el gráfico 4, donde la dependencia energética es elevada y, por tanto, la energía es cara, la intensidad energética (consumo de energía por unidad producida) es un 25 por 100 menor que en Estados Unidos y un 50 por 100 menor que en Oriente Medio. Esto demuestra que las posibilidades de éxito de las políticas diseñadas para mejorar la eficiencia y el ahorro energético en los países desarrollados, donde pueden ayudar de forma importante a resolver problemas domésticos de dependencia, balanza de pagos, emisiones, etcétera, son enormes.

Es más, de acuerdo con la Agencia Internacional de la Energía (2010), las inversiones para mejorar la eficiencia en el consumo final son las únicas que simultáneamente reducen las emisiones de gases de efecto invernadero y tienen costes margi-

nales negativos en el corto plazo. Invertir en eficiencia energética permite ahorros no solo en emisiones sino que también reduce los costes del sistema productivo y redunda, por lo tanto, en una mayor competitividad de la economía. La eficiencia energética también induce, por definición, una mayor seguridad de suministro y una menor dependencia.

Por todo ello, la Comisión Europea (2011b) ha identificado esta política prioritaria en los próximos años. Es decir, como una estrategia obligada para cualquier gobierno con visión de futuro que realmente desee mejorar la competitividad de su economía. Sin duda, los pasos que se sigan en España en los próximos años determinarán la posición relativa de nuestra economía en el contexto de la Unión Europea durante las próximas décadas.

No obstante, como ya he anticipado, los efectos a corto plazo pueden resultar molestos, ya que un menor consumo provoca precios más elevados, dado el importante componente fijo en las facturas eléctrica y de gas, y la imposibilidad de reajustar las infraestructuras en el corto plazo, y provoca también una menor recaudación impositiva, muy poco conveniente en estos momentos. Desafortunadamente, todo esto puede poner en peligro el interés por esta línea de actuación si en la visión del gobierno priman los resultados de corto plazo frente a las políticas estructurales que den sus frutos en el medio y largo plazo.

IV. CONCLUSIONES

La política energética debe dirigirse simultáneamente a acometer con éxito nuestras necesidades actuales en tres ámbitos distintos e igualmente prioritarios: la seguridad de suministro, la competitividad de la economía y la sostenibilidad ambiental. Por ello, las líneas de actuaciones que aportan respuestas simultáneas a estos tres retos son especialmente valiosas.

Al mismo tiempo, estas políticas deben abordarse con una visión de largo plazo, e incluso cuando los efectos de corto plazo son reducidos o negativos sobre otras componentes de la matriz energética. Se debe evitar, por ello, la toma de decisiones apresurada y cortoplacista, resultado de un análisis parcial y simplista de la situación. Por ejemplo, abandonar durante un período prolongado las políticas de fomento de las energías limpias y de la eficiencia energética sería un grave error de efecto irreversible. Nos alejaría de una senda demostrada de desarrollo tecnológico en la que, por primera vez en la Historia, España ha conseguido posicionarse en cabeza y reduciría la competitividad de nuestra economía en el medio y largo plazo.

Es cierto que el apoyo sostenido a estas políticas puede afectar a los costes unitarios del sistema energético, por la necesidad de reajustar y amortizar las infraestructuras existentes en un contexto de menor consumo, pero su efecto dominante será una reducción en el medio plazo de los costes totales, mejorando la balanza tecnológica, reduciendo los costes ambientales, facilitando el desarrollo industrial y territorial e incrementando la competitividad de las empresas y el bienestar de los ciudadanos. Así lo han reconocido nuestros vecinos europeos como Alemania o Reino Unido, donde los actuales gobiernos están no solo manteniendo sino reforzando sus políticas activas en estos dos ámbitos.

En lo referente a las decisiones dirigidas a aumentar la competencia y garantizar el suministro no debe olvidarse la estabilidad y el buen diseño regulatorio, clave para facilitar la toma de decisiones de largo plazo por parte de las empresas. Señales equívocas, contradictorias o insuficientemente meditadas en lo referente tanto a las infraestructuras como a las nuevas instalaciones necesarias para abastecer la demanda en el futuro redundarán en menores inversiones, así como en una menor apuesta por la innovación, por lo que, aun abaratando los costes ahora, derivarán en peor calidad de suministro y mayor dependencia tecnológica. De nuevo la apuesta de nuestros vecinos europeos es clara: más innovación e inversión en redes inteligentes y generación distribuida, que redundarán en mayor calidad de suministro y menores costes en el futuro.

Sin duda, hacer esto de forma equilibrada es complejo y requiere una visión global y ponderada frente a los intereses parciales que representan el sector empresarial y las administraciones territoriales, para conseguir de esta manera internalizar el máximo beneficio de estas políticas en beneficio de todos los consumidores, tanto del sector productivo como de los hogares.

NOTAS

(1) Estas cifras no suman 100 por 100 debido a que una parte del consumo energético mundial y, por ello, de su crecimiento, no son asignables a ningún país concreto, como el transporte internacional aéreo o marítimo, tanto de pasajeros como de mercancías.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (2010), *Energy Technology Perspectives 2010: Scenarios and Strategies to 2050*, OECD/IEA, París.

— (2011), *World Energy Outlook*, OECD/IEA, París.

COMISIÓN EUROPEA (2011a), *Regulation of the European Parliament and the Council on Guidelines for Trans-European Energy Infrastructure and repealing Decision N.º 1354/2066/EC*, Comisión Europea, Bruselas.

— (2011b), *Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC*, Comisión Europea, Bruselas.

STERN, N. (2006), *Stern Review on the Economics of Climate Change*, UK Treasury, Londres.

LA REFORMA LABORAL: HACIA UN MERCADO DE TRABAJO MÁS FLEXIBLE

Engracia HIDALGO

Secretaria de Estado de Empleo

Resumen

La reforma laboral de 2012 trata de dar una solución definitiva a los problemas estructurales que afectan al mercado de trabajo: el elevado desempleo estructural, la excesiva temporalidad y la escasa incidencia de las medidas de flexibilidad interna. Sus objetivos prioritarios son contribuir a frenar la destrucción de empleo y sentar las bases para que el crecimiento económico se traduzca, cuando la evolución de la economía lo permita, en creación de puestos de trabajo estables y de calidad, y para el desarrollo de unas empresas competitivas capaces de generar la riqueza necesaria para garantizar nuestro bienestar y la sostenibilidad del gasto social. Para la consecución de tales objetivos, se permite a las empresas una mayor capacidad de adaptación a través de mecanismos de flexibilidad y se incentiva la contratación indefinida de los trabajadores. Los efectos de la reforma se dejarán sentir en el medio o largo plazo, siendo aún pronto para analizar los datos. En cualquier caso, los análisis que se realicen no pueden desconocer el difícil contexto en que se encuentra la economía española.

Palabras clave: desempleo estructural, derecho laboral, flexibilidad interna.

Abstract

The 2012 labour market reform would provide a definitive solution to the structural problems of the labour market: high structural unemployment, excess of temporality and poor internal flexibility. The main objectives are to slow down the job destruction and to lay the foundations for stable and high-quality job creation when the economic recovery begins. Another objective is to allow the development of competitive companies capable of creating the necessary wealth to support social spending and the welfare state. In order to achieve this, firms are allowed to apply flexibility mechanisms that will make them more adaptable and open-ended contracts are encouraged. The effects of the reform are expected in the medium and long term. It is too early to analyze the figures. In any case, the difficult context of the Spanish economy has to be taken into consideration.

Key words: structural unemployment, labour law, internal flexibility.

JEL classification: J63, J88, K31.

I. ANTECEDENTES

La actual estrategia económica del Gobierno se basa en la realización de profundas reformas estructurales y en el saneamiento de las cuentas públicas, de manera tal que España pueda cumplir con su compromiso de estabilidad presupuestaria y superar la situación de crisis económica que atraviesa desde 2008. El importante conjunto de medidas adoptadas en la presente legislatura supone un giro en la política económica, puesto que, a final de 2011, y tras más de cuatro años de crisis, la economía española no solo no había sido capaz de recuperar la senda del crecimiento sino que había vuelto a entrar en recesión.

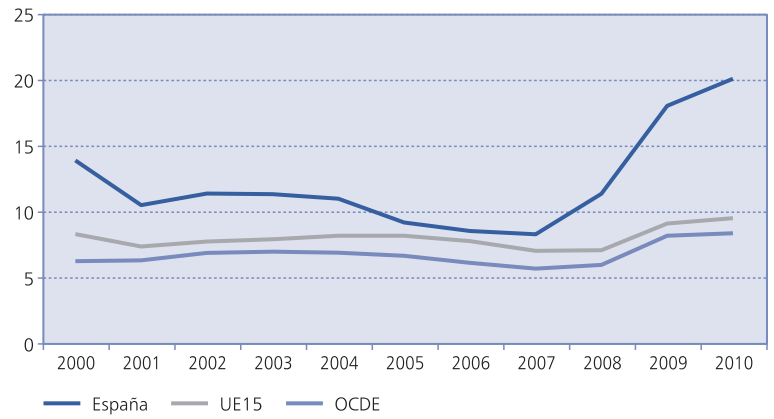
En términos absolutos, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), nuestro país había destruido 2.207.600 puestos de trabajo desde el inicio de la crisis hasta finales de 2011, momento en el que más de un 24 por 100 de la población española se encontraba desempleada. De todos los parámetros económicos que reflejan la difícil situación económica por la que atravesamos, es, sin duda, el desempleo el que más preocupación despierta, no solo por la difícil situación que viven quienes se encuentran en él, sino también por la profunda incidencia que tiene sobre nuestros jóvenes, entre los que alcanza a más del 50 por 100 de los menores de 25 años que buscan un empleo.

En términos absolutos, según datos de la EPA, nuestro país ha destruido 2.207.600 puestos de trabajo desde el inicio de la crisis hasta finales de 2011. Por esto, dentro de la actividad reformista del Gobierno, la Reforma Laboral es un pilar fundamental, sobre el que se pretende sentar las bases de un nuevo modelo de relaciones laborales, que permita que nuestra economía se enfrente a situaciones económicas adversas, sin que este ajuste se tenga que realizar, como ha venido sucediendo hasta ahora, a costa de destruir empleo.

Porque, y este es un tema de sustancial importancia, ha de desterrarse la idea de que las debilidades del mercado laboral español obedecen simplemente a circunstancias coyunturales. Lejos de esto, nuestra tasa de desempleo se ha encontrado históricamente por encima de la tasa de empleo de otros países de la Unión Europea y de la media de la OCDE, tanto en fases de crisis como de bonanza.

Para ilustrar este planteamiento basta con hacer un simple ejercicio de memoria. Así, en el mes de julio del año 2006, en plena fase alcista del ciclo económico, con una tasa de crecimiento del PIB del 4 por 100, nuestro país logró alcanzar la mejor situación de empleo de la década 2002-2012: 1.954.984 parados registrados. Es decir, en el momento en que más orgullosos

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN TASA DE DESEMPLEO ESPAÑA, UE-15 Y OCDE (2000-2020)



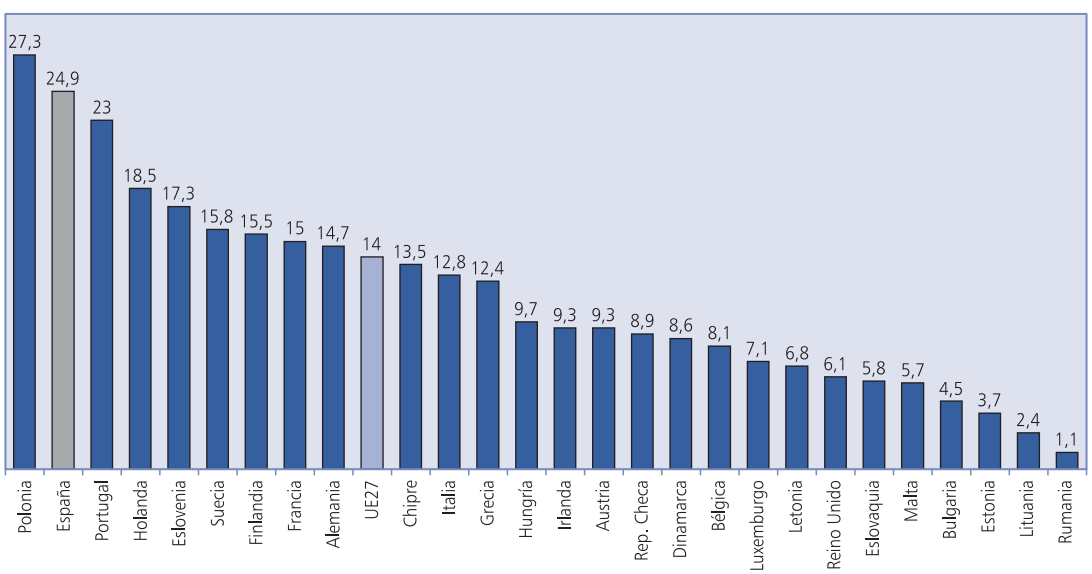
Fuente: OCDE.

nos hemos podido sentir en la búsqueda del pleno empleo, la cifra de parados registrados ascendió a casi 2 millones de personas.

A esta circunstancia debe sumarse otra igualmente preocupante en términos de empleo, y es la excesiva apuesta por la contratación temporal característica de nuestro mercado de trabajo y que excede, en mucho, a la media de nuestros socios europeos. Así, según datos de Eurostat, en 2010 nuestra tasa media rozaba el 25 por 100, frente a una tasa media en la UE-27 del 14 por 100, esto es, 11 puntos inferior a la española.

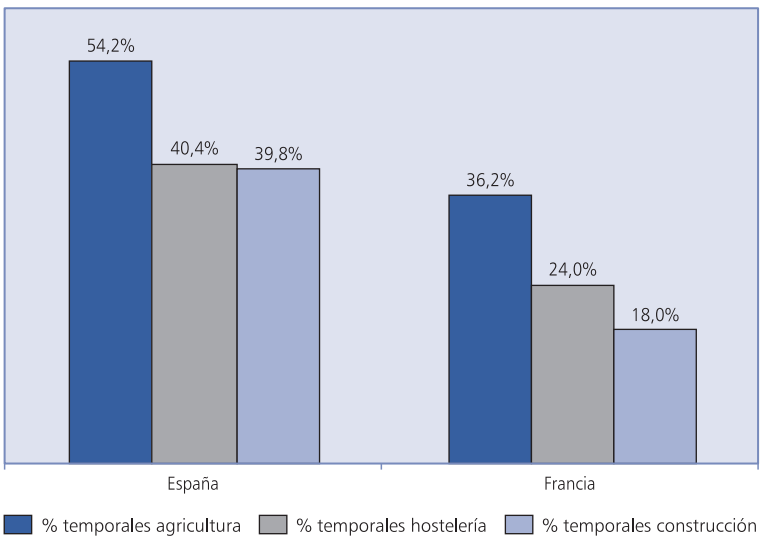
Es cierto que determinados sectores, por sus características, tienden a necesitar mano de obra temporal. Sin embargo, la elevada temporalidad en España apenas está justificada por una estructura económica más intensiva en sectores como el turismo, la construcción o la agricultura. Así, por ejemplo, en las referidas actividades temporales se aprecian diferencias cuantitativas entre España y Francia. Según Eurostat, el número de temporales en construcción ronda en España el 40 por 100, mientras que en Francia solo supone un 18 por 100 de los trabajadores; lo mis-

GRÁFICO 2
TASA DE TEMPORALIDAD EN 2010 EN LA UE-27



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 3
DISTRIBUCIÓN CONTRATACIÓN TEMPORAL SEGÚN SECTORES EN DISTINTOS PAÍSES



Fuente: Eurostat.

mo sucede con los temporales de agricultura, que superan el 54 por 100 en el caso español mientras que en Francia se limitan a un 36 por 100; finalmente, en el sector de la hostelería, la contratación temporal es de un 40 por 100 en España frente a un 24 por 100 en Francia.

Ha de advertirse, asimismo, que la tasa de temporalidad española ha descendido desde el inicio de la crisis, pasando del 34 por 100 en el segundo trimestre de 2006 al 23,6 por 100 en el segundo trimestre de 2012. Lejos de ser un dato positivo, lo que viene a poner de manifiesto es la situación más vulnerable de este colectivo, sobre el que se ha centrado gran parte del ajuste de empleo llevado a cabo en nuestro país.

Y es, precisamente, este empleo temporal el que se ha destruido mucho más rápido e intensamente durante la crisis: desde el último trimestre de 2007 se ha destruido casi el 25 por 100 de los contratos temporales existentes en nuestro país, frente al casi 4 por 100 de empleo indefinido.

Esta elevada temporalidad, y la vulnerabilidad inherente a la misma, es la que permite calificar el mercado laboral español por el lado de la oferta como dual, afectando, además, en mayor medida a los trabajadores con una menor formación y a determinados colectivos como son los jóvenes, los extranjeros o las mujeres. Es especialmente revelador en este sentido el dato de los jóvenes, que suponen, según datos EPA del cuarto trimestre de 2011, el 47,95 por 100 del total de los trabajadores con contrato temporal.

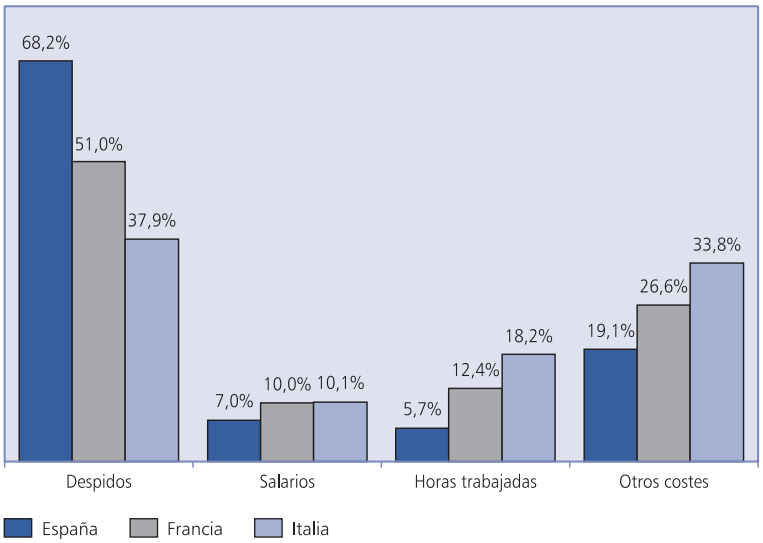
Pese a esta reducción de la tasa de temporalidad (debida, como se ha explicado, a la mayor destrucción de este empleo), la contratación temporal como vía principal de acceso al mercado de trabajo se ha ido afianzando aún más con la crisis económica, llegando a suponer, en enero de 2012, un 92,96 por 100 del total de los contratos celebrados.

Por último, para tratar de acotar brevemente otra de las grandes debilidades del modelo laboral español, al elevado desempleo estructural y a la elevada temporalidad se une la escasa incidencia de las medidas de flexibilidad interna en el seno de las empresas, que han limitado el recurso a mecanismos de ajuste diferentes del despido (reducción salarial, modificación de horarios, etcétera). Clara muestra de ello es el siguiente gráfico, del que se desprende que, de cada 100 empresas españolas que se han enfrentado a dificultades económicas casi 70 han recurrido al despido, frente a las 51 que lo han hecho en Francia y a las casi 38 en Italia.

El resultado es que, en España, la destrucción de empleo es el mecanismo más utilizado para ajustarse a las condiciones de la demanda.

Como consecuencia de todo lo anterior, la vía de las empresas para afrontar la crisis ha sido fundamentalmente la destrucción de empleo, sobre todo temporal. Si en épocas de bonanza estas características pueden compensarse con otros aspectos positivos, en situación de crisis como la actual estos defectos crecen sin freno hasta hacerse inasumibles, y no solo por lo que el desempleo supone en términos sociales, sino también económicos, al incrementarse en mayor medida que en otros países el coste de las prestaciones por desempleo,

GRÁFICO 4
ALTERNATIVAS A LA UTILIZACIÓN DEL DESPIDO
(Vía utilizada por los empresarios para ajustar los costes ante una disminución de la demanda)



Nota: Porcentaje de empresas.
Fuente: Banco de España. Wage Dynamics Network. Actualización de la encuesta durante la crisis.

agravándose el déficit de las cuentas públicas.

II. LA REFORMA LABORAL: OBJETIVOS Y CONTENIDO

La Reforma Laboral aprobada por el Gobierno en febrero de 2012 (a través del Real Decreto-ley 3/2012) trata de contribuir a frenar la destrucción de empleo y sienta las bases para que el crecimiento económico se traduzca cuando la evolución de la economía lo permita en creación de puestos de trabajo estables y de calidad, y para el desarrollo de unas empresas competitivas capaces de generar la riqueza necesaria para garantizar nuestro bienestar y la sostenibilidad del gasto social.

Para al consecución de dichos objetivos, se permite a las empresas una mayor capacidad de adaptación a través de mecanismos de flexibilidad, e incentivando la contratación indefinida de los trabajadores, removiendo para ello obstáculos que desincentivaban el carácter indefinido de los contratos y a través de fórmulas novedosas de contratación indefinida inicial.

Las medidas incorporadas en la reforma son consecuencia de las conclusiones adquiridas tras la experiencia acumulada tras treinta y cinco años de relaciones industriales en democracia y de la profunda convicción de la necesidad de dar un paso adelante en una necesaria evolución hacia un marco laboral equilibrado y adecuado a los desafíos que las empresas y los trabajadores deben asumir en el siglo XXI.

El interés del Gobierno en buscar el mayor apoyo político posible para garantizar la estabilidad de este nuevo marco de relaciones laborales hizo que el Real Decreto-ley 3/2012, que integraba en el ordenamiento jurídico la Reforma Laboral, no solo fuera convalidado sino también tramitado como Proyecto de Ley, dando de esta forma cabida a las aportaciones de los grupos con representación parlamentaria.

La tramitación en las Cortes Generales del Proyecto, al que se han presentado 656 enmiendas, ha dado lugar a un proceso de diálogo que ha permitido, sin alterar la esencia de la Reforma, enriquecer el texto con aportaciones de todos los grupos parlamentarios. Tras su paso por el Congreso y el Senado, la Reforma Laboral mantiene sus planteamientos originales, aporta seguridad jurídica a cuestiones que requerían una clarificación y optimiza algunas de las medidas laborales previstas.

Partiendo de la identificación ya efectuada de los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo, conviene incluir a continuación una breve síntesis de las principales líneas de actuación y medidas que caracterizan la Reforma Laboral:

1) *Una mayor apuesta por la formación y la empleabilidad de los trabajadores*

La crisis económica ha hecho evidente que los trabajadores con mayor formación tienen más posibilidades de mantener su empleo. Por eso, se configura la formación como un derecho individual de los trabajadores y se regula un permiso retribuido para formación de 20 horas anuales. A la vez, se apuesta por favorecer la empleabilidad de los trabajadores, en particular mediante el contrato para la forma-

ción y el aprendizaje. Pivotando sobre este contrato, se han sentado las bases para el impulso de la Formación Profesional dual, que combina en mayor medida la formación teórica con el aprendizaje en el puesto de trabajo.

También en este ámbito ha de resaltarse el impulso a la colaboración público-privada en materia de colocación, permitiendo que las empresas de trabajo temporal actúen como agencias de colocación.

2) *Más flexibilidad interna en las empresas y mejora de su capacidad de adaptación a las circunstancias económicas*

Como alternativa a la destrucción de empleo se apuesta por la flexibilidad interna de la empresa, potenciando la movilidad funcional y geográfica de los trabajadores y permitiendo que el empresario pueda, con un preaviso de 5 días, distribuir irregularmente hasta un 10 por 100 de la jornada.

En el ámbito de la negociación colectiva, los sustanciales cambios operados también tienen como principal objetivo permitir que la empresa se adapte más rápidamente a sus circunstancias económicas facilitando los descuelgues de los convenios colectivos, dando una prioridad absoluta al convenio de empresa; primacía que opera sin ningún tipo de ambages, de modo que desde ningún ámbito superior a la empresa se puede condicionar la negociación en aquélla; y limitando la eficacia temporal de la prórroga de los convenios a un año.

3) *Fomento de la creación de empleo y estímulo de fórmulas contractuales indefinidas*

La reforma incluye una novedosa modalidad contractual, el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, dirigida a fomentar la contratación estable por parte de los emprendedores y las pequeñas y medianas empresas (pymes) de menos de 50 trabajadores, lo que supone el 95 por 100 del tejido productivo español. Con este contrato pretende quebrarse la inercia (en muchas ocasiones injustificada) de las empresas a favor de la contratación temporal. Precisamente por ello se regula con una vocación coyuntural, limitándose su vigencia hasta que la tasa de paro alcance un 15 por 100.

Este contrato promueve, a través de importantes beneficios laborales y fiscales, la contratación indefinida a favor de los jóvenes y de otros colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.

Además, en línea con lo anterior, se potencian y flexibilizan a través de la Reforma otras modalidades contractuales, tales como la contratación a tiempo parcial o el teletrabajo, fórmulas ambas especialmente interesantes en el caso de los jóvenes.

4) *Más flexibilidad externa para evitar que las barreras de salida se conviertan en barreras de entrada*

Complementariamente con lo anterior, a la vez que se busca un mayor acceso directo al mercado laboral a través de contratos estables e indefinidos, se trata de evitar que los costes aparejados a esta contratación supongan un desincentivo a la celebración de aquellos.

Por ello, se generaliza para todos los contratos indefinidos la indemnización por despido improcedente correspondiente al contrato de fomento de la contratación indefinida de 33 días por año de servicio; se concretan los supuestos que permiten los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, de forma que puede recurrirse a ellos con más certidumbre, y la supresión de la autorización administrativa para despidos colectivos.

5) *Apuesta por el envejecimiento activo permitiendo al trabajador elegir el momento de su jubilación y penalizando las prejubilaciones*

La Reforma apuesta, de un lado, por el envejecimiento activo así como por la libertad de trabajador de elegir el momento a partir del cual accede a su jubilación. Para ello se declaran nulas y sin efecto las cláusulas de los convenios colectivos que permitan la extinción del contrato de trabajo cuando el trabajador cumpla la edad de jubilación prevista en la normativa de Seguridad Social.

Por otro lado, en materia de prejubilaciones, se revisa y se endurece la exigencia del pago de una aportación económica en aquellas empresas de más de 100 trabajadores con beneficios y que realice despidos colectivos que afecten a trabajadores de 50 o más años.

6) *Apoyo a los emprendedores y a los autónomos*

La Reforma Laboral también apuesta por el autoempleo y la cultura del emprendimiento, posibilitando la capitalización de hasta el 100 por 100 de la prestación por desempleo, en caso de jóvenes de hasta 30 años y mujeres de hasta 35, que inicien una actividad como trabajadores autónomos.

De igual forma, y sin perjuicio de otras medidas, se contempla

también la participación de los autónomos y de las empresas de economía social, a través de sus organizaciones representativas, en el diseño y planificación del subsistema de formación profesional para el empleo.

7) *Más conciliación de la vida laboral y familiar*

Se acuerda la promoción de medidas dirigidas a promover la racionalización de horarios, que permitan la mayor compatibilidad entre el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los trabajadores y la mejora de la productividad en las empresas.

8) *Medidas laborales de apoyo a determinados colectivos*

Por último, la Reforma Laboral contiene una serie de medidas dirigidas a colectivos merecedores de una especial atención. Así, por ejemplo:

— Sin perjuicio del compromiso de elaborar un Proyecto de Ley que promocione la inclusión laboral de los trabajadores discapacitados, se reconoce derecho preferente de los trabajadores discapacitados a ser trasladados para recibir un tratamiento relacionado con su discapacidad.

— Se reconocen derechos específicos a las personas que tengan reconocida la condición de víctima de terrorismo (bonificaciones a su contratación, derecho preferente a ocupar puestos vacantes en otra localidad).

En la actualidad se encuentran en avanzado estado de tramitación cuatro Reglamentos que desarrollan las previsiones comprendidas en la Ley y que se refieren al contrato para la formación y aprendizaje; el procedimiento de despidos colectivos y de suspensión de contratos y reducción de jornada; la aportación económica por despidos colectivos realizados por grandes empresas con beneficios y que afecten a trabajadores de 52 o más años; y, finalmente, el reglamento que estructura y regula las nuevas funciones de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.

A modo de conclusión de este apartado, la Reforma Laboral pretende facilitar la creación de puestos de trabajo y la estabilidad en el empleo que necesita nuestro país. Y para ello trata de combatir la elevada tasa de desempleo estructural, la excesiva volatilidad del desempleo ante oscilaciones del ciclo económico, la excesiva rotación, la dualidad del mercado de trabajo, la tendencia a utilizar el despido como mecanismo de ajuste, la elevadísima tasa de desempleo y temporalidad de los jóvenes y las deficiencias en la formación profesional.

Para la consecución de tales fines, y esto constituye probablemente su elemento más diferenciador con reformas anteriores, se cede el total protagonismo a la empresa, como entidad generadora de riqueza, creadora de empleo y escenario donde se desarrollan las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores, dándole muchas posibilidades para favorecer su potencial de crecimiento.

III. PRIMERAS CONCLUSIONES SOBRE LOS EFECTOS DE LA REFORMA LABORAL

La primera prueba superada con éxito por la Reforma Laboral ha sido la buena acogida que ha tenido por parte de los organismos comunitarios (Comisión, Consejo, Banco Central Europeo) e internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial). Es particularmente significativo que por primera vez, dentro de las Recomendaciones del Consejo de la UE sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España, emitidas formalmente el 6 de julio, no figure ninguna recomendación a España para que modernice su mercado de trabajo y lo dote de mayor flexibilidad interna y externa.

En cuanto a sus efectos prácticos, aún es pronto para poder efectuar un balance del conjunto de la reforma. De igual modo, estos efectos no pueden ser analizados sin tener en cuenta el contexto en que nos encontramos. La coyuntura económica se ha deteriorado notablemente en el último año. Con las cifras de contabilidad nacional revisadas este verano, sabemos ahora que la recesión empezó ya intensamente en la segunda mitad de 2011 (el PIB cayó muy ligeramente en el tercer trimestre y un 0,5 por 100 en el cuarto) y se ha prolongado en lo que llevamos de 2012 (hasta el momento caídas del 0,3 y 0,4 por 100, todo en términos intertrimestrales). Las previsiones del escenario macroeconómico del Gobierno cerrado el pasado julio son para el conjunto de 2012 de una caída del PIB del 1,5 por 100 y de una caída del empleo (en términos EPA) del –3,7 por 100.

La intensidad de la nueva fase recesiva ha obligado a redoblar los esfuerzos de contención presupuestaria y concentrarlos en el tiempo, alcanzando una magnitud de ajuste fiscal y presupuestario sin precedentes. Todas estas circunstancias influyen en nues-

tro mercado de trabajo, motivo por el cual no pueden ser desconocidas en cualquier análisis que se efectúe sobre los efectos de la Reforma Laboral.

Sin perjuicio de lo anterior, pueden considerarse algunos datos que apuntan en sentido positivo, aunque siempre desde la prudencia y teniendo en cuenta el difícil contexto actual y el escaso tiempo transcurrido:

— El paro registrado en los últimos meses no ha experimentado una evolución negativa que quepa atribuir a las reformas adoptadas. De hecho, siguiendo un perfil estacional similar al de otros años, decreció entre los meses de abril y julio, y aunque ha vuelto a crecer en agosto, ha sido un incremento sensiblemente inferior al de los últimos años y se sitúa como el menor desde 2006, que fue un año de fuerte crecimiento económico y del empleo.

La tendencia de los últimos meses, por su parte, muestra que se ha frenado el ritmo de aumento del paro registrado, que había pasado desde el 3 hasta el 12,5 por 100 entre los meses de mayo de 2011 y mayo de 2012. Desde entonces se ha frenado, estabilizándose la tasa interanual en torno al 12 por 100.

— Las medidas colectivas de regulación de empleo (ERE) han afectado, en los primeros meses de 2012, a un mayor número de trabajadores que en el mismo período de 2011. La diferencia es coherente con la situación actual de la economía española, y no cabe atribuirla a efectos significativos de la Reforma Laboral. De hecho, pueden destacarse dos aspectos:

1) La proporción de trabajadores afectados por medidas colectivas que lo están por extinciones de contrato (despidos) ha bajado de manera apreciable. En enero eran el 19,3 por 100 y en junio sólo el 13,3 por 100. Aunque en julio ha vuelto a repuntar ligeramente (hasta el 14,8 por 100), ello no rompe una tendencia a la baja bastante persistente.

2) Aumenta proporcionalmente el uso de medidas alternativas al despido, como suspensiones temporales y reducciones de jornada. Así, se mantiene la preponderancia de las suspensiones (por encima del 60 por 100), y la tendencia creciente de las reducciones de jornada, que en lo que llevamos de año suponen más del 20 por 100 del total.

Debe recordarse que la Reforma Laboral apuesta, precisamente, por facilitar a las empresas el uso de medidas de flexibilidad interna alternativas al despido para minimizar la destrucción de empleo.

— Finalmente, la mayoría de las medidas de regulación de empleo (casi el 90 por 100) siguen adoptándose por acuerdo entre las empresas y los representantes de los trabajadores, como antes de la reforma. Las posibilidades abiertas en la reforma para adoptar medidas sin acuerdo en determinadas circunstancias no han generado mayor conflictividad, como se temía desde algunas instancias.

— Por último, el contrato de emprendedores está teniendo un uso notable entre las pymes. Desde la entrada en vigor de la Reforma Laboral el 13 de febrero, se han registrado 51.367 contratos de apoyo a emprendedores. De ellos, 24.696 son contratos a través de los que trabajadores jóvenes han encontrado un trabajo estable.

En cualquier caso, debe incidirse en que aún es pronto para realizar un balance integral de la reforma. No es una reforma pensada para el corto plazo ni como plan de choque, ni nunca se ha presentado en esos términos. Era urgente, no porque fuera a «resolver» la angustiosa situación de desempleo en pocos meses, sino porque nuestro mercado de trabajo no podía continuar por más tiempo en el marco de rigidez que había generado tanto paro en tan poco tiempo. Era urgente cambiar las reglas para que las empresas y los trabajadores empezaran a funcionar de otra manera, para que los interlocutores sociales supieran con rapidez cuáles eran las nuevas reglas del juego, en particular en la negociación colectiva, para que las empresas con mayores dificultades pudieran sentarse con sus trabajadores y buscar vías de salida alternativas al despido, como por cierto han empezado a hacer.

Esta conclusión es compartida por los principales observadores, que han indicado la necesidad de dejar transcurrir el tiempo para apreciar plenamente sus consecuencias. Recientemente, el premio Nobel de Economía en 2010, Christopher Pissarides, ha manifestado que la Reforma Laboral es una buena opción porque la flexibilización del mercado laboral permitirá crear empleo, pero que es necesario darle tiempo a la normativa para que empiecen a notarse sus efectos.

En cualquier caso, y pese a todas las cautelas señaladas, sí puede concluirse que las primeras señales visibles constatables a través de los datos anteriormente explicados se producen en sentido positivo y que, al menos, permiten descartar que la reforma haya producido los efectos apo-

calípticos que algunos auguraban: ni se ha disparado la conflictividad laboral, ni se han producido oleadas masivas de despidos en lugar de medidas alternativas como las reducciones de jornada, ni los empresarios han dejado en su mayoría de buscar activamente el acuerdo con los trabajadores y sus representantes para adoptar medidas colectivas.

La reforma tiene presente la importancia de los indicadores económicos como medio para valorar su éxito. En este sentido, será importante tener en cuenta, principalmente:

— La evolución de la negociación colectiva, y concretamente si se amplía la tasa de cobertura de los convenios colectivos de empresa, proporcionando así a un mayor número de trabajadores un instrumento más adaptable a las condiciones de la empresa. Igualmente habrá que determinar si crece el número de acuerdos de descuelgue, especialmente propicios para que las pymes encuentren también esas vías de adaptación.

— La utilización por parte de las empresas de los instrumentos de flexibilidad interna que se han potenciado y, en particular, el peso de las medidas de suspensión temporal de contratos y de reducción de jornada en el total de las medidas colectivas. Será muy revelador en este sentido ver si estas medidas se siguen tomando mayoritariamente por acuerdo, como hasta ahora.

— En materia de contratación habrá que observar qué papel tiene el nuevo contrato de apoyo a emprendedores en la contratación indefinida inicial a tiempo completo de las pymes y si las personas contratadas se mantienen en el empleo más allá del período de prueba en una proporción razonable. Será también interesante ver en qué medida esta nueva figura contractual ha permitido atenuar el impacto de la mala situación económica en el total de la contratación indefinida.

— Finalmente, también será de gran interés la evolución del contrato para la formación y el aprendizaje, y si es capaz de superar las cifras tan reducidas de contratación que venía registrando. Para ello será decisiva la aprobación del desarrollo reglamentario regulador de este contrato.

A pesar de lo anterior, y aun a riesgo de pecar en la insistencia, debe advertirse nuevamente que el objetivo de la Reforma Laboral de febrero no es el corto plazo, sino la dinámica a largo plazo del mercado de trabajo. Por eso, en cumplimiento de la Reforma Laboral, el Gobierno deberá analizar los indicadores referidos a la contratación, la temporalidad y el empleo, y cómo su evolución ha podido verse afectada por la reforma. El Gobierno prevé que la modificación del marco normativo de las relaciones laborales permita que la recuperación sea más favorable a la creación de empleo y de empleo indefinido.

Pero también a largo plazo deberían sustanciarse los efectos derivados de una negociación colectiva más adaptable a la situación de las empresas, con una mayor proporción de estas utilizando medidas alternativas al despido, adaptando la evolución de sus salarios a los cambios en sus perspectivas. Y, en materia de jóvenes, tendrían que producirse avances también en la empleabilidad de los jóvenes por la mejora de la calidad y adecuación de la formación profesional a las necesidades del mercado de trabajo y mayor eficiencia en la asistencia en la búsqueda activa de empleo, gracias a la mejora en el funcionamiento de los servicios públicos de empleo y de la colaboración público-privada.

Son todos ellos efectos que se esperan de la Reforma Laboral y para los que se elaborarán los indicadores adecuados que permitan hacer el seguimiento previsto en la Ley.

LA REFORMA LABORAL DE 2012: CAMBIOS E INCERTIDUMBRES

Miguel Ángel MALO

Universidad de Salamanca

Resumen

Este artículo repasa la reforma laboral de 2012 centrándose en tres temas: despidos, negociación colectiva y políticas activas. Se intenta valorar su impacto sobre diferentes variables y se ofrecen los primeros datos disponibles de los eventuales impactos de algunos de los principales cambios legales introducidos. Los datos muestran que subsisten importantes incertidumbres y que los impactos relevantes pueden darse sobre flujos brutos (como los despidos) más que sobre los niveles de empleo o la tasa de temporalidad.

Palabras clave: Derecho Laboral, evaluación de políticas, despidos, negociación colectiva, políticas activas.

Abstract

This article presents a brief analysis of the labour market reform implemented in 2012. There are three main topics: dismissals, collective bargaining, and active labour market policies. The analysis uses the available data to provide a first approach to the impact of the labour market on different variables. This empirical evidence shows the relevance of many uncertainties concerning the implementation of the reform. Presumably, the impact on gross flows (as dismissals) will be relevant but not the effects on employment stocks or the temporary employment rate.

Key words: Labour Law, policy evaluation, dismissals, collective bargaining, active labour market policies.

JEL classification: J63, J88, K31.

I. INTRODUCCIÓN

En febrero de 2012 se ha puesto en marcha una nueva reforma laboral (1). Igual que la reforma de 2010 realizada por un gobierno de distinta orientación política, este cambio legal se llevó a cabo tras una negociación infructuosa (o sin frutos en los temas candentes) entre los agentes sociales. El análisis de la reforma de 2012 se puede hacer siguiendo tres puntos principales: despidos, negociación colectiva y políticas activas. El artículo se organiza en torno a estas tres cuestiones, proporcionando algunos datos, los cuales, dado el poco tiempo transcurrido, son todavía escasos aunque permiten atisbar algunas cuestiones de calado sobre los efectos que cabe esperar de esta reforma de la normativa laboral.

II. LOS COSTES DE DESPIDO: ¿HACIA EL CIERRE DE LA BRECHA?

Tanto la reforma de 2010 como la de 2012 han tenido los costes de los despidos como uno de sus puntos fundamentales. Ambas con una razón de fondo común: acercar los costes de salida de la empresa de indefinidos y temporales, con el objetivo de atenuar los incentivos para el uso masivo de los contratos temporales como vía de adaptación rápida a los malos momentos del ciclo económico, problema que la economía española viene sufriendo desde finales de la década de los ochenta del siglo XX (Toharia, 2005).

La reforma de 2010 escogió para este cambio la vía de alterar la definición de causa económica para despedir, a fin de corregir una distorsión «tradicional» en el sistema de despido español. Esta distorsión ha consistido en un uso estratégico de las normas legales para despedir. Desde la Ley 45/2002 esta distorsión se basaba en el siguiente funcionamiento práctico (2): la empresa podía gestionar un despido en un máximo de 48 horas siempre y cuando admitiese expresamente que el despido era improcedente y pusiese a disposición del trabajador la indemnización correspondiente. A este despido se le ha conocido como despido «exprés» por su gran rapidez, algo muy deseado por las empresas.

Ahora bien, esta rapidez se conseguía a un precio: pagar la indemnización de improcedencia en lugar de la de procedencia. Esto suponía pagar 45 días de salario por año trabajado en lugar de 20; por tanto, la rapidez le costaba a la empresa más que doblar el coste que el Estatuto de los Trabajadores siempre ha establecido para el despido económico procedente (20 días) (3). Con este procedimiento los trabajadores, de hecho, perdían la protección que la normativa laboral española articula en torno a la necesidad de una causa justa (procedente) para despedir, pues en estos casos el trabajador no podía obtener nada adicional llevando el caso a juicio (ya que la empresa había reconocido la improcedencia y le había puesto la indemnización correspondiente a

su disposición). A cambio el trabajador obtenía una indemnización que más que doblaba la que le habría correspondido en un despido procedente. El resultado final era una especie de juego de contrapesos en el que ambas partes obtenían algo a cambio de otra cosa, pero que hizo que la indemnización por improcedencia (45 días de salario por año trabajado) se fijase de hecho como la referencia de todo el sistema de indemnizaciones por despido, en lugar de serlo la de procedencia (20 días). Esto suponía una distancia considerable respecto del coste de salida de un temporal, que a lo largo de los últimos treinta años se ha movido desde 12 días de salario por año trabajado a prácticamente cero, y más tarde a 8, para regresar a 12 días.

La reforma de 2010 inició el camino para que con una nueva definición de la causa económica (pero sin derogar la Ley 45/2002) se paliase la anterior distorsión haciendo del despido procedente el caso normal y su indemnización la verdadera referencia del sistema. Indirectamente esto debería colaborar a cerrar la brecha de los costes de salida de la empresa entre temporales e indefinidos, unido a una subida paulatina del coste de finalización de los contratos temporales desde 8 días de salario por año trabajado hasta 12.

La reforma de febrero de 2012 ha profundizado este camino de redefinir la causa para un despido económico, a fin de permitir que cuando exista realmente causa económica lo normal sea que el despido se tramite como procedente y, por consiguiente, suponga un coste indemnizatorio de 20 días de salario por año trabajado. Ampliando un frente abierto con la reforma de 2010 (García-Serrano *et al.*, 2010), se ha añadido la unificación de la indemnización de improcedencia de todos los tipos de contratos indefinidos a 33 días de salario por año trabajado (con un máximo de 24 mensualidades). A diferencia de la reforma de 2010, la implementación de la reforma de 2012 se complementa con la supresión del procedimiento del despido exprés.

La reforma de 2010 ligaba la causa económica para despedir a pérdidas actuales o futuras y a caídas permanentes de los ingresos, junto con una alusión a que el despido debía ser razonable, en línea con la jurisprudencia previa del Tribunal Supremo (García-Serrano *et al.*, 2010). La reforma de febrero de 2012 habla de reducción persistente de los ingresos (ordinarios) o de las ventas y ha establecido un umbral específico de 3 trimestres (4). Este tipo de precisión numérica se discutió en el trámite parlamentario de la reforma de 2010 (en concreto, se habló de pérdidas por un período de 6 meses), pero finalmente no formó parte de aquella reforma. Así pues, las dos grandes diferencias en esta definición son el establecimiento de un plazo temporal (inferior al año) para que exista la causa económica y que esta se hace medible a través de variables distintas de las pérdidas (actuales o futuras). Es claro que estas dos novedades son de calado y suponen una mayor facilidad para que un despido ligado a las vicisitudes económicas de la empresa pueda ser utilizado de forma procedente como medio de adaptación a los malos momentos del ciclo económico. En cualquier caso, la verdadera operatividad de este tipo de definición ha de verse en sus aplicaciones caso por caso y, sobre todo, en las sentencias de los asuntos recurridos a tribunales superiores. Por el momento, autores jurídicos como Desdentado (2012) detallan bastantes problemas de aplicación práctica de la definición de la reforma de 2012, por lo que serán imprescindibles evaluaciones futuras del funcionamiento real de la normativa.

Por el lado de los despidos colectivos, seguramente el cambio más relevante es la eliminación de la necesidad de la autorización administrativa previa de los Expedientes de Regulación de Empleo (ERE), eliminando el control administrativo a priori por un control judicial a posteriori (igual que en el caso de los despidos individuales). Esto supone sobre todo un cambio en los poderes de negociación entre las partes, pues, en principio, los trabajadores pierden capacidad para influir en la empresa para pedir y conseguir indemnizaciones por encima de 20 días de salario por año trabajado. Dado que la Administración Laboral (salvo que detectase algún tipo de problema legal) autorizaba ERE que le llegaban con pacto, pero había una probabilidad positiva de no autorización en caso de que la empresa solicitase un ERE sin acuerdo previo, las empresas tendían a subir las ofertas indemnizatorias a fin de allanar el camino para la autorización. En su extremo, esto podía llevar a dos contrasentidos: primero, era más fácil hacer un ERE en tiempos de expansión que en tiempos de crisis, dado que en tiempos de expansión la empresa podía pagar más para conseguir un ERE autorizado; y, segundo, la empresa retrasaba la realización del ERE debido a ese coste adicional hasta que el despido colectivo ya no era prácticamente solución de nada, sino poco más que parte de un proceso ordenado de desaparición de la empresa.

La eliminación de la autorización previa introduce novedades

muy importantes en el proceso de los ERE, que tan bien conocían los agentes sociales. Luego, cabe prever que generará un período con recursos a los tribunales de los ERE no pactados para resolver todas las nuevas cuestiones que no sean capaces de resolver por sí mismos trabajadores y empresas.

¿Se reflejan en los datos los cambios legales de los despidos? Como bien sabe el especialista, los datos sobre despidos e indemnizaciones en España tienen multitud de limitaciones que dificultan gravemente evaluar esta y todas las reformas laborales realizadas en España que han afectado a los despidos y sus costes. A esto se une en este caso el corto espacio de tiempo que ha transcurrido hasta el momento desde el inicio de la vigencia de la reforma de febrero de 2012 y la inercia que en las estadísticas administrativas tienen en ocasiones las situaciones previas a la reforma y que siguen resolviéndose de acuerdo con la antigua normativa por haber comenzado su andadura legal con anterioridad.

Con todo, se puede intentar un somero análisis «antes-después» que, sin ser causal, sí que puede alumbrarnos un poco acerca de los primeros efectos de la reforma. Nos vamos a centrar en los efectos sobre la gestión de los despidos y sobre la temporalidad.

En relación con la gestión de los despidos, podemos plantear tres cuestiones: el uso relativo de cada vía para despedir; el número de casos de despidos colectivos y el número de despedidos por este medio; y la variación en los casos que llegan a los juzgados de lo social.

El cuadro n.º 1 nos muestra la evolución de los despidos desde enero de 2011 hasta junio de 2012 (último dato disponible al cierre de este artículo). Después de febrero de 2012 la vía del despido por la Ley 45/2002 va cayendo de forma paulatina y desde marzo pasa a representar menos de la mitad de todos los casos. Al fin y al cabo, el despido «exprés» deja de estar disponible tras la reforma y lo que observamos es el conjunto de casos que tienen el mismo cauce formal pero sin el anterior efecto de resolverse en 48 horas.

Tras el cambio legal ha habido un trasvase hacia otras categorías junto con una subida en el total de despidos en el primer semestre de 2012 (en comparación con el mismo período de 2011). La categoría que ha subido más de forma sostenida en ese primer se-

CUADRO N.º 1

ALTAS EN PRESTACIONES Y EN SUBSIDIOS POR DESEMPLEO POR RAZÓN DE DESPIDO. DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJES RESPECTO DEL TOTAL

	Total	*Por despido (art. 1 Ley 45/2002)*	*Por causas objetivas (art. 52 a, b, c, d del Est. Trab.)*	*Acta de conciliación**	*Sentencia Juzgado de lo Social*	*Por despido colectivo*	*Por finalización del período de prueba*
2011:							
ENERO	71.998	44.792	17.150	951	1.224	6.507	1.374
FEBRERO	70.581	43.230	16.679	1.080	1.509	6.602	1.481
MARZO	69.167	42.057	16.531	1.087	1.490	6.372	1.630
ABRIL	60.580	36.024	14.075	940	1.183	7.054	1.304
MAYO	59.098	35.745	13.587	1.023	1.307	5.992	1.444
JUNIO	60.488	36.142	14.320	975	1.074	6.597	1.380
JULIO	61.082	36.218	14.797	1.063	908	6.660	1.436
AGOSTO	59.187	34.338	14.582	979	715	7.204	1.369
SEPTIEMBRE	61.405	37.456	14.794	971	742	6.186	1.256
OCTUBRE	70.259	42.077	18.723	1.087	771	6.213	1.388
NOVIEMBRE	72.557	42.096	20.529	1.217	876	6.381	1.458
DICIEMBRE	63.060	34.796	17.835	1.035	644	7.375	1.375
2012:							
ENERO	78.384	42.131	23.166	1.026	812	9.996	1.253
FEBRERO	77.731	42.244	24.091	1.176	966	7.765	1.489
MARZO	73.921	34.433	24.880	1.119	949	11.095	1.445
ABRIL	63.019	29.679	23.118	900	830	7.204	1.288
MAYO	70.308	33.107	25.258	1.188	1.018	8.201	1.536
JUNIO	61.868	30.784	21.714	1.043	700	6.258	1.369

Notas: Las altas en subsidios por razón de despido solo incluyen los casos en los que no hay cotización suficiente para tener prestación.
(*) Incluye los casos de despido por finalización del período de prueba cuando no ha habido cotización suficiente para tener prestación (estos casos no se desagregan en la fuente original).
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*: http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/welcome.htm.

mestre es la de despidos por causas objetivas, acompañada de forma puntual por los despidos colectivos, especialmente en marzo de 2012 (justo tras introducir la reforma laboral) y algo menos en enero de 2012. Este tipo de impacto también se produjo tras la reforma de 2010, por lo que ambos cambios legales parecen haber tenido un impacto real en desincentivar el uso estratégico y distorsionador de la normativa sobre despidos (5).

En cuanto al impacto sobre los despidos colectivos es muy claro su aumento según el dato de marzo de 2012 (cuadro n.º 1). Sin embargo, su carácter puntual parece más bien haber obedecido a un retraso de despidos que deseaban hacerse y las empresas estaban esperando a la nueva normativa. Los datos de las estadísticas de regulación de empleo (cuadro n.º 2) confirman que en marzo de 2012 hay un salto en el total de trabajadores afectados por despidos colectivos: antes y después de dicho mes los afectados son algo más de 5.000 y en marzo son algo más de 8.000. Este incremento está relacionado con un aumento del número de expedientes, que en marzo de 2012 superaron los 500, algo que en todo el período considerado (enero de 2001 a junio de 2012) solo ocurrió en diciembre de 2011, mes en el cual también hubo un gran número de afectados por despidos colectivos (algo más de 10.000 personas). No obstante, comparando los meses disponibles tras la reforma de 2012 con los mismos meses de 2011, sí ha habido un número mayor de ERE pero no de trabajadores afectados. La reforma de 2012 ha eliminado la autorización administrativa previa y por tanto ha afectado fuertemente a las probabilidades de pactar un ERE. En este sentido, el cuadro n.º 2 muestra que aunque los ERE pactados y los trabajadores afectados por ellos siguen siendo mayoría, tienen una relevancia sustancialmente menor en comparación con los no pactados, en especial en términos de los trabajadores afectados. Presumiblemente, este cambio también podría estar relacionado con indemnizaciones medias más bajas, pues una manera de conseguir el acuerdo siempre ha consistido en incrementar las indemnizaciones ofrecidas por la empresa. No obstante, no se cuenta con datos que permitan confirmar este efecto sobre las indemnizaciones pagadas en despidos colectivos tras la reforma.

El incremento de los despidos colectivos no pactados nos lleva a otra cuestión relevante relacionada con el aprendizaje costoso que inevitablemente asumen em-

CUADRO N.º 2

DESPIDOS COLECTIVOS: CASOS Y TRABAJADORES AFECTADOS

	TRABAJADORES				*ERE*			
	Total	*ERE Pactados*	*ERE No Pactados*	*Pactados / No Pactados*	*Total*	*ERE Pactados*	*ERE No Pactados*	*Pactados / No Pactados*
2011:								
ENERO	2.865	2.181	684	3,19	237	211	26	8,12
FEBRERO	4.816	4.320	496	8,71	316	277	39	7,10
MARZO	5.401	4.392	1.009	4,35	352	313	39	8,03
ABRIL	6.399	5.791	608	9,52	330	296	34	8,71
MAYO	5.864	5.219	645	8,09	344	315	29	10,86
JUNIO	4.013	3.669	344	10,67	328	300	28	10,71
JULIO	7.358	6.376	982	6,49	446	400	46	8,70
AGOSTO	5.222	4.859	363	13,39	294	266	28	9,50
SEPTIEMBRE	3.543	2.921	622	4,70	244	209	35	5,97
OCTUBRE	5.617	5.452	165	33,04	427	416	11	37,82
NOVIEMBRE	6.676	5.828	848	6,87	429	390	39	10,00
DICIEMBRE	10.207	9.328	879	10,61	559	513	46	11,15
2012:								
ENERO	5.636	5.202	434	11,99	427	409	18	22,72
FEBRERO	5.225	4.088	1.137	3,60	343	299	44	6,80
MARZO	8.250	6.436	1.814	3,55	529	427	102	4,19
ABRIL	5.340	3.891	1.449	2,69	466	363	103	3,52
MAYO	5.393	3.941	1.452	2,71	388	301	87	3,46
JUNIO	5.991	4.359	1.632	2,67	374	302	72	4,19

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*: http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/welcome.htm.

presas y trabajadores ante cambios legales «en profundidad». Si los problemas para pactar se deben a que todavía no está claro cómo se aplican las nuevas reglas de juego, el tiempo debería ir limando esos problemas gracias a un mejor uso de las posibilidades legales por las partes y gracias a la generación de nueva jurisprudencia (ya plenamente independiente de la jurisdicción administrativa gracias a cambios legales de la reforma de 2010 y a la eliminación final de la autorización administrativa en la reforma de 2012). Este problema de aprendizaje en el uso de las instituciones, si es relevante, también afectará a los despidos individuales. Desafortunadamente, los datos de casos resueltos por los juzgados de lo Social solo llegan al primer trimestre de 2012. No obstante, el número de asuntos ha aumentado desde 25.778 casos en el primer trimestre de 2011 hasta 28.081 en el primero de 2012, lo cual supone un incremento de casi el 9 por 100 de asuntos. En términos de trabajadores, el aumento ha sido de 32.809 a 35.228 personas (un 7,4 por 100) (6). Así pues, también estos datos administrativos apuntarían hacia un período de aprendizaje costoso ante las novedades de los cambios legales. No obstante, también es cierto que la situación económica es peor en el primer trimestre de 2012 que en el mismo trimestre de 2011, lo cual también incrementa sensiblemente la conflictividad en términos de mayores dificultades para pactar los despidos colectivos y más despidos individuales que deben ser resueltos por los juzgados (y ahora también despidos colectivos). En general, el ciclo económico está relacionado con mayores oscilaciones de las reclamaciones judiciales laborales que las reformas laborales (Frick *et al.*, 2012), pero el principal problema es poder distinguir ambos efectos en coyunturas como la actual, en que una reforma legal de calado coincide con una intensificación de la recesión económica.

Por lo que respecta a los efectos sobre la temporalidad, el efecto buscado es el cierre parcial de la brecha de costes de despido entre temporales e indefinidos como instrumento para incentivar un menor uso de los contratos temporales, lo cual deberíamos poder medir a través de una disminución de la tasa de temporalidad. Para ello hay que ceñirse a la temporalidad en el sector privado, que es donde realmente se aplica el razonamiento de la brecha de costes de despido como origen de la temporalidad (7). También los cambios introducidos para promover la flexibilidad interna (a través de las modificaciones de las condiciones de trabajo por razones económicas) deberían favorecer un menor recurso a la temporalidad. Facilitar los ajustes en la jornada y en las condiciones de trabajo debería desincentivar a la vez el uso de los despidos como vía de ajuste.

Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran que la tasa de temporalidad en el sector privado se mantiene tanto para varones como para mujeres en torno al 24 por 100 y apenas ha variado entre el primer y el segundo trimestre de 2012. En el mismo sentido, tampoco parece que se produjeran cambios apreciables entre 2010 y 2011 que pudiéramos conectar de alguna manera con la reforma de 2010. Lo único claro es la gran caída de la temporalidad al llegar la crisis actual (García-Serrano *et al.*, 2010). En realidad, es difícil negar que la gran caída de la temporalidad en el sector privado está relacionada con la recesión económica al haber usado las empresas los contratos temporales como una gran vía de ajuste y no con cambio legal alguno. En cualquier caso, la evidencia internacional muestra que el recorrido de bajada de la temporalidad gracias a reducir la brecha entre la protección al empleo de temporales e indefinidos no es muy grande y solo aprovechable cuando, de partida, esa brecha es muy amplia (IILS, 2012; Cazes *et al.*, 2012). España estaba efectivamente en una situación extrema a nivel internacional y la reducción de la brecha entre ambos tipos de contrato a priori iría en el camino adecuado para fomentar una disminución de la tasa de temporalidad. Ahora bien, esta tendencia puede quedar muy matizada (o desarrollarse solo poco a poco) porque las empresas usan los contratos temporales y los indefinidos como parte de su estrategia general de organización de la plantilla, es decir, la segmentación no es meramente por tipo de contrato, sino que debajo de estos hay diferentes puestos y cambiar la estructura de puestos es presumiblemente algo lento (Malo y González Sánchez, 2010). Especialmente en las empresas de más de 250 trabajadores, donde la tasa de temporalidad permaneció muy estable a lo largo de la pasada década y con la recesión apenas ha caído unos 5 puntos porcentuales desde un valor de 30 por 100 y, según datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral, desde el último trimestre de 2011 es el tamaño de empresa con mayor tasa de temporalidad en la economía privada no agraria (8).

En definitiva, los efectos sobre la tasa de temporalidad hasta el momento no pueden apreciarse y, aunque cabe que los haya a

medio plazo, pueden ser bastante lentos.

III. NEGOCIACIÓN COLECTIVA: ¿HACIA EL CONVENIO DE EMPRESA?

Los cambios legales relacionados con la negociación colectiva no han entrado directamente en alterar su estructura, pero sí hay cambios que hacen pensar que se producirá un incremento de la importancia del convenio de empresa como herramienta última de flexibilización de las condiciones pactadas en ámbitos superiores.

La reforma de 2012 incluye un mecanismo de «descuelgue» de las condiciones pactadas en el convenio del sector. Ahora bien, ese proceso explícito de descuelgue tiene tantas etapas como resultado del desacuerdo entre las partes a la hora de pactarlo que no cabe pensar que muchas empresas lo vean como una opción útil y practicable. Será mucho más fácil conseguir un descuelgue de hecho pactando unas condiciones distintas en un convenio de empresa, pues la reforma ha otorgado a este prioridad de aplicación en temas clave como salarios, complementos, primas por horas extraordinarias y turnos, distribución de la jornada, etc. La prioridad en la aplicación del convenio de empresa junto con la posibilidad de negociarlo en cualquier momento de la vigencia de los convenios supraempresariales lo convierten en la verdadera vía de descuelgue.

Cabe esperar que estos cambios incrementen la firma de convenios de empresa, dando lugar a una mayor descentralización de la negociación colectiva española. La evidencia empírica internacional (Hayter y Weibert, 2011) muestra que la descentralización de la negociación colectiva se asocia con una mayor desigualdad salarial. Esto último no tiene por qué significar de forma inmediata mayor desigualdad en la distribución de la renta, puesto que todo depende del impacto que la negociación colectiva descentralizada tenga sobre la tasa agregada de empleo. La evidencia empírica también muestra que no todos los tipos de descentralización son iguales: una descentralización «estructurada» en relación con la negociación supraempresarial parece estar correlacionada con una tasa de empleo más elevada que la descentralización «fragmentada» (Cazes *et al.*, 2012). Por otro lado, y a pesar del predominio de los convenios sectoriales provinciales, se suele atribuir a España un elevado grado de atomización de los convenios colectivos (García-Serrano *et al.*, 2010). Dado que el incentivo al uso del convenio de empresa creado por la reforma procedería de ser una vía indirecta de descuelgue, esto podría permitir el mantenimiento de una cierta estructuración de la negociación colectiva, pero también podría ser una puerta abierta a fomentar aún más la atomización creando finalmente una fragmentación de la negociación colectiva. En definitiva, el impacto sobre la distribución salarial será de mayor desigualdad (o dispersión, si se prefiere), pero habrá que estar atentos a la evolución futura para determinar qué impacto se produce sobre la tasa agregada de empleo (9) y, de ahí, sobre la distribución de la renta.

La otra modificación clave en relación con la negociación colectiva tiene que ver con la ultraactividad, es decir, la vigencia de un convenio más allá de su fecha de finalización. Además, ha habido cambios entre la redacción de Real Decreto-ley 3/2012 y la Ley 3/2012, habiendo quedado finalmente en un límite de un año desde la denuncia del convenio. Pasado ese límite, el convenio decaerá y dejará de estar vigente para pasar a aplicarse el de ámbito superior (si existe). El establecimiento de un límite relativamente estricto de ultraactividad es un cambio de fondo que puede transformar a largo plazo la manera de negociar de los agentes sociales en España. Hasta ahora la consecución de acuerdos en un cierto convenio colaboraba en crear una gran inercia temporal, pues para oponerse a acuerdos que empeorasen las condiciones (para cualquiera de las partes) bastaba con adoptar una postura no negociadora y así se mantenían las condiciones pactadas durante un contexto económico absolutamente diferente. La nueva norma puede generar unos convenios más cambiantes a lo largo del tiempo y con pactos mucho más dependientes de las condiciones económicas del momento en que se consiga el acuerdo.

Ahora bien, convendría no olvidar que a corto plazo esta modificación de la ultraactividad puede producir situaciones de gran incertidumbre al bloquearse la negociación de nuevos convenios y no contar siempre con convenios de ámbito superior. El aprendizaje de los agentes sociales para llegar a eludir y salvar ese tipo de situaciones podría ser muy costoso en términos sociales. Las estrategias de sindicatos y organizaciones empresariales serán la clave principal, pero se echa en falta en la reforma algún tipo de mecanismo que abarate los costes del aprendizaje sobre todo en términos de conflictividad social, cambios bruscos y arbitrarios de condiciones de trabajo, etcétera.

Por el momento los pocos datos existentes muestran un especial retraimiento a la hora de negociar, tanto por la espera a conocer las reglas de juego como, seguramente, por la incertidumbre que todavía generan las nuevas normas. Así, se ha producido una gran caída en la firma de nuevos convenios durante 2012, pues hasta julio se habían acumulado convenios afectando a un total de 3,2 millones de trabajadores mientras que en el mismo período del año 2011 cubrían a casi 5 millones (10). Por tanto, está aún por ver qué impacto tendrán los cambios normativos introducidos en la negociación colectiva.

IV. ¿POLÍTICAS ACTIVAS?

Lo más destacable de las políticas activas en la reforma de 2012 es su minusvaloración. Tan solo destacan las bonificaciones a la contratación asociadas al contrato indefinido de apoyo a emprendedores (para empresas con menos de 50 trabajadores). El problema con la política de bonificaciones (muy utilizadas desde la reforma de 1997) es que la evidencia empírica muestra que, aunque pueden afectar a los flujos brutos de contratación positivamente, su efecto neto sobre el empleo tiende a ser nulo (Toharia, 2009). La cuantificación de las contrataciones brutas del contrato para emprendedores no aparece desagregada en los datos administrativos de contratos registrados que se publican mensualmente por el Servicio Público de Empleo Estatal (antiguo INEM). No obstante, en nota de prensa del Ministerio de Empleo del 30 de agosto se informó que se llevaban acumulados hasta ese momento 50.232 contratos para emprendedores, lo cual supone en torno al 25 por 100 de los contratos indefinidos iniciales a jornada completa realizados de febrero a agosto de 2012. No obstante, si se compara con el total de contratos indefinidos de todo tipo, suponen un 8,3 por 100 de todos los contratos indefinidos de dicho período. No se trata de cifras despreciables, pero tampoco resultan llamativas por el momento, pues, por ejemplo, las conversiones a contratos indefinidos suponen en torno al 50 por 100 de todos los contratos indefinidos a tiempo completo en dicho período y los contratos indefinidos a tiempo parcial son los que han estado aumentando en junio, julio y agosto de 2012 respecto de los mismos meses de 2011, mientras que las contrataciones de indefinidos a tiempo completo en esos mismos meses de 2012 han sido inferiores a las correspondientes de 2011. En cualquier caso, se trata de flujos brutos pequeños en relación con el nivel total de ocupados que, según la EPA, en el segundo trimestre de 2012 era de 17,4 millones de personas.

Adicionalmente, dado el carácter de «peso muerto» que sabemos que tiene este tipo de bonificaciones a la contratación (pues cambian más la vía de contratación que el número de contratados), en el caso del contrato indefinido de apoyo a emprendedores en términos netos acaba siendo solo una vía indirecta de alivio de costes a las empresas pequeñas en un duro momento de falta de acceso a la financiación. Aunque esto es algo loable, podría hacerse por otras vías de una forma seguramente más eficaz y transparente.

En cuanto a la formación (siempre un elemento crucial de las políticas activas), ha ocupado una parte no desdeñable de la justificación de la reforma, pero en términos prácticos lo que hay es poco y no resuelve, por ejemplo, las carencias casi tradicionales del contrato de formación. Es más, este se desdibuja como herramienta para los trabajadores no cualificados al abrirlo a los que están siguiendo formación profesional (de nuevo un fin loable a través de un medio inadecuado) y, por otro lado, se precariza potencialmente al permitir que un mismo trabajador pueda ser contratado sucesivamente (hasta los 30 años mientras la tasa de paro supere el 15 por 100) con la misma o diferente empresa con este tipo de contrato, con la sola limitación de que obtenga una cualificación diferente. Los aspectos retóricamente más novedosos como el derecho a la formación y su nueva articulación aún son promesas que deberán concretarse en futuras normas.

Finalmente, las recientes disminuciones presupuestarias en programas de formación sin realizar evaluaciones de ningún tipo dejan poco margen para confiar en una reordenación de estos programas basada en verdaderas evaluaciones causales de su impacto sobre la vuelta al empleo de sus beneficiarios. Adicionalmente, el que la reforma de 2012 incluya medidas para facilitar la intermediación privada (algo positivo) no hace más que destacar la ausencia de medidas para la intermediación pública en un momento en el que las oficinas de empleo no tienen más remedio que volcar sus recursos humanos y administrativos en la gestión de las prestaciones.

V. CONCLUSIONES

La reforma de 2012 tiene y tendrá efectos. Pero sobre las variables a las que realmente afecta, que son los flujos brutos del

mercado de trabajo, especialmente sobre el tipo de despido utilizado por las empresas y, si la reforma consigue avanzar en la eliminación de la distorsión del sistema de despido, la indemnización de procedencia puede convertirse en la referencia del sistema de despido. Si esto tiene lugar, por un lado la cuantía total de los costes de despido soportada por las empresas disminuiría y, por otro, la brecha de costes de despido entre temporales e indefinidos se reduciría, desincentivando relativamente la contratación temporal. Los nuevos despedidos también verán cómo las indemnizaciones que reciben son sustancialmente menores que las que recibían los despedidos unos años atrás y, en general, los trabajadores con contrato indefinido podrían ser más móviles (aunque el efecto final dependerá de si la flexibilidad interna se usa más que la externa o no).

No obstante, los impactos sobre el uso de la temporalidad serán lentos y no podrán verse mientras el mercado de trabajo permanezca absolutamente bloqueado, tal como muestran los datos de flujos brutos de altas de la economía privada (Malo y Cueto, 2012). Además, los impactos sobre el volumen total de empleo no son esperables, pues los cambios en los costes de despido afectan sobre todo a los flujos más que a los *stocks* medios a lo largo del ciclo económico. Sin embargo, sí que hay posibilidades de que se cree menos empleo temporal que en el pasado una vez se recupere la contratación, siempre y cuando las estrategias de organización de los sectores emergentes no se dediquen meramente a explotar el cortoplacismo de las variaciones estacionales, como sucede de forma casi tradicional en una parte no desdeñable del sector turístico.

El tamaño de todos estos efectos puede, no obstante, ser relativamente pequeño, pues los pocos datos disponibles muestran importantes incertidumbres en cuanto a la aplicación de la reforma y la relevancia de un proceso de aprendizaje de los agentes sociales. La realidad no suele cambiar con la velocidad que lo hace la norma y, si lo hace, puede hacerlo con un tamaño diferente de los previstos (Toharia y Malo, 2009). Por ello resulta imprescindible contar con más datos de calidad que nos permitan medir de forma fiable el impacto de las reformas laborales, algo que hoy en día resulta francamente difícil en muchas ocasiones.

NOTAS

(1) Esta reforma vio la luz como Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero (BOE de 11 de febrero) y se ha aprobado definitivamente con la Ley 3/2012, de 6 de julio (BOE de 7 de julio). Los cambios entre ambas no alteran el sentido y la naturaleza de la reforma, aunque hay algún cambio relevante como el acortamiento del período de ultraactividad de los convenios (Pérez Infante, 2012). Una primera evaluación de la reforma nada más publicarse esta es Malo (2012), donde los aspectos jurídicos se detallan más que en el presente artículo. Para un análisis jurídico en profundidad se puede consultar Desdentado (2012).

(2) Antes de esa fecha el uso estratégico de la normativa de los despidos también tenía lugar, pero se basaba en un procedimiento práctico diferente. Para una comparación de ambos procedimientos dentro de un estudio histórico y económico del sistema de despido en España véase Malo (2005). Para una formalización matemática como problema de negociación de las indemnizaciones véase Malo (2000).

(3) Por otro lado, significaba un aumento potencial de la cantidad a pagar a los trabajadores con más antigüedad, ya que la indemnización máxima en caso de improcedencia era de 42 mensualidades, mientras en caso de procedencia de 12 mensualidades.

(4) Que deben compararse con los mismos tres trimestres consecutivos del año anterior.

(5) Los meses de 2010 previos a la reforma registraron una proporción de despidos «exprés» (medidos de acuerdo con las altas por despido en el sistema de prestaciones por desempleo) alrededor del 67 por 100. Después de octubre de 2010 se produjo un descenso sostenido llegando a alrededor del 60 por 100 a mediados del 2011. En niveles también tuvo lugar un descenso en este tipo de despido aunque menos pronunciado.

(6) Estos datos proceden de la estadística de asuntos judiciales incluidos en el *Boletín de Estadísticas Laborales*: http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/welcome.htm.

(7) Sobre la temporalidad en el sector público y las causas de su extensión véase Malo *et al.* (2011).

(8) Estos datos de la Encuesta de Coyuntura Laboral se pueden obtener a través de la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: http://www.empleo.gob.es/series/.

(9) Los resultados de Cazes *et al.* (2012) muestran que la descentralización «fragmentada» está asociada con una tasa de empleo menor que la descentralización «estructurada».

(10) Datos procedentes del *Boletín de Estadísticas Laborales*: http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/welcome.htm.

BIBLIOGRAFÍA

Cazes, S.; Khatiwada, S., y Malo, M.A. (2012), «Employment protection legislation and collective bargaining in the post-crisis period: An empirical assessment», *ILO Working Paper* (de próxima publicación).

Desdentado, A. (2012), «Reflexiones sobre la reforma de los despidos económicos en el Real Decreto-ley 3/2012». Ponencia presentada a las *Jornadas sobre la reforma laboral de 2012,* Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia (22 de marzo de 2012).

Frick, B.; Malo, M.A.; García-Martínez, P., y Schneider, M. (2012), «The Demand for Individual Grievance Procedures in Germany and Spain: Labour Law Changes versus Business Cycle», *Estudios de Economía Aplicada*, volumen 30(1): 283-310.

García-Serrano, C.; Malo, M.A., y Pérez Infante, J.I. (2010), «Dos cuestiones claves de la reforma laboral: Despidos y negociación colectiva», *Temas Laborales*, 107: 53-85.

Hayter, S., y Weiberg, B. (2011), «Mind the gap: collective bargaining and wage inequality», en Hayter, S. (ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for Social Justice*, Edward Elgar Publishing-International Labour Organization, Cheltenham, Reino Unido, cap. 6: 136-186.

IILS (2012), «World of Work 2012. Better jobs for a better economy», International Institute for Labour Studies (IILS) , Organización Internacional del Trabajo, Ginebra (Suiza). Disponible en: http://www.ilo.org/

public/english/bureau/inst/download/wow2012.pdf.

MALO, M.A. (2000), «A simple model of severance pay determination: the case of individual dismissals in Spain», *Labour,* 14 (2): 269-290.

— (2005), «La evolución institucional del despido en España: una interpretación en términos de un accidente histórico», *Revista de Historia Económica,* vol. XXIII (1): 83-115.

— (2012), «Una primera valoración de la reforma laboral de 2012», *Cuadernos de Información Económica*, 226: 77-81.

MALO, M.A., y CUETO, B. (2012), «Biografía laboral, ciclo económico y flujos brutos en el mercado de trabajo español: el diferente impacto de la crisis en las generaciones», *Panorama Social*, 15: 43-60.

MALO, M.A., y GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, J.J. (2010), *Análisis comparado de los procedimientos de despido: Perspectiva económica y jurídica*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

MALO, M.A.; GARRIDO, L., y CUETO, B. (2011), «El empleo público en España», en *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*, FUNCAS, Madrid.

PÉREZ INFANTE, J.I. (2012), «La última reforma laboral después de la aprobación de la Ley 3/2012, de 6 de julio». Nota disponible en la Tribuna Abierta de la Asociación Española de Economía del Trabajo: http://www.aeet.ue.

TOHARIA, L. (dir.) (2005), *El problema de la temporalidad en España: Un diagnóstico*, Ministerio de Trabajo, Madrid.

— (dir.) (2009), «El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: Un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional», FIPROS, Seguridad Social. Disponible en: http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/115801.pdf.

TOHARIA, L., y MALO, M.A. (2009), «¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?», en GÓMEZ, V. (ed.), *La reforma laboral en España*, Editorial Biblioteca Nueva-Fundación José Ortega y Gasset, Madrid, capítulo 4: 125-159.

CINCO PARADOJAS EN LA RESOLUCIÓN DE LA CRISIS BANCARIA EN ESPAÑA

Santiago CARBÓ VALVERDE

Universidad de Granada y FUNCAS

Resumen

En este artículo se examinan los mecanismos de resolución de la crisis bancaria en España tomando como referencia los sistemas fundamentales de resolución al uso en crisis anteriores y las especificidades de la actual crisis en España. En el artículo se señala la existencia de, al menos, cinco paradojas en los sistemas de resolución actuales en España: 1) las lecciones de la historia económica reciente y el modo en que han podido influenciar la reforma en España; 2) el reconocimiento tardío de problemas de solvencia, su inconsistencia temporal y la existencia de un número demasiado elevado de restricciones; 3) La importancia del *backstop* o mecanismo de garantía de pérdidas potenciales y la ausencia de una verdadera unión bancaria europea; 4) los efectos colaterales de la provisión «oficial» de liquidez; y 5) la dificultad de reactivar el crédito en medio de un proceso de desapalancamiento del sector privado.

Palabras clave: sector bancario, resolución de crisis, regulación, estabilidad financiera.

Abstract

This article examines the resolution mechanisms of the current banking crisis in Spain taking as a reference the traditional resolution system that have been generally considered in previous crises as well as the specific features of the Spanish case nowadays. The article shows the existence of, at least, five paradoxes in the resolution systems that are being carried out in Spain: 1) the lessons of recent economic history and the way they could have influenced the current baking reforms in Spain; 2) the late recognition of solvency problems, the time inconsistency of some measures and the existence of a too large number of restrictions; 3) the importance of the backstop for current and potential losses and the absence of a true European Banking Union; 4) the collateral effects of the «official» provision of liquidity, and 5) the difficulties to reactivate bank lending due to the process of deleveraging of the private banking sector.

Key words: banking sector, crisis resolution, regulation, financial stability.

JEL classification: G20, G21.

I. INTRODUCCIÓN

SEGÚN el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, una paradoja es una «idea extraña u opuesta a la común opinión y al sentir de las personas». En este sentido, no parecería extraño calificar la resolución de la crisis bancaria que se lleva a cabo en España desde 2009 como paradójica por varios motivos. Durante esta crisis, «el sentir común y de las personas» respecto a los bancos es que están siendo receptores de ayudas y canalizando gran parte del esfuerzo de la política económica para su recuperación. En este sentido, la estabilidad financiera es hoy un elemento fundamental para la estabilidad y el crecimiento económico y, por lo tanto, una necesidad de primer orden. Por otro lado, la reforma podría concebirse también como paradójica en la medida en que España es el país europeo donde más iniciativas de reestructuración y saneamiento de las entidades financieras se han llevado a cabo y, sin embargo, estas reformas han debido revisarse con frecuencia dada la persistencia de la inestabilidad y la necesidad de mayor resolución en dos aspectos clave: la magnitud de la necesaria recapitalización y su financiación y garantía.

En la mayoría de los países donde se han establecido mecanismos de resolución de problemas bancarios durante la crisis actual se ha revelado que los sistemas tradicionales de acción ante un escenario de insolvencia bancaria no han sido suficientes para resolver estas situaciones. La quiebra de Lehman Brothers en 2008 fue el principal ejemplo que reveló la magnitud de las consecuencias que el apalancamiento financiero y su contagio global pueden llegar a tener y la necesidad de establecer sistemas de rescate (*baíl-out)* que no habían sido considerados hasta ahora, ni en magnitud, ni en capacidades. Como señala Acharya (2009), aunque la mayor parte de los ciudadanos no puedan entender completamente las complejidades del sistema financiero, cada contribuyente puede acabar sufriendo el riesgo moral asumido por los bancos o los problemas de desigualdad que pueden generarse con los rescates de entidades financieras y, por lo tanto, se antoja necesario establecer sistemas de carácter preventivo, para que estas crisis acaben teniendo el menor impacto posible sobre el contribuyente.

En todo caso es preciso señalar que existen algunas diferencias entre la actual crisis financiera y otras anteriores que deben tenerse en cuenta como premisa antes de evaluar los mecanismos de resolución que se están poniendo ahora en funcionamiento, entre otros países, en España. Entre las principales características que diferencian a la actual crisis financiera de episodios pasados, en línea con los argumentos de Claessens *et al.* (2011), desta-

ca el hecho de que la reciente crisis se concentró principalmente en las economías avanzadas, basadas en marcos institucionales aparentemente sólidos y caracterizadas por sistemas financieros de considerable integración, interconexión y tamaño. En anteriores episodios sistémicos, por el contrario, las crisis se habían visto limitadas a determinadas regiones, como los países nórdicos a comienzos de la década de los noventa, América Latina a mediados y Asia a finales de la misma década, o la crisis de las economías emergentes a principios del 2000. Tales episodios se caracterizaban por la existencia de crisis paralelas (bancaria y cambiaria) y déficits por cuenta corriente más localizados.

A pesar de estas novedades relativas en la forma en que se ha manifestado la crisis bancaria, existen también importantes similitudes entre esta y otras crisis anteriores. Entre las más evidentes (entre otros, para España), tal y como sugieren Reinhart y Rogoff (2008 y 2009), la mayor parte de las crisis bancarias, incluyendo la actual, vienen en parte motivadas por la presencia de burbujas crediticias y en el precio de los activos inmobiliarios, las cuales generan grandes desequilibrios en el sector privado, que terminan por traducirse en un aumento del riesgo de crédito para el sector bancario.

En este artículo se pasa revista a diferentes aspectos de la resolución de la crisis bancaria en un país como España, en el que la política económica de esta resolución está siendo compleja. Se trata de una aproximación necesariamente provisional, en la medida en que es un proceso vivo, aún no cerrado. En su conjunto, se consideran cinco paradojas, que son tales en la medida que suponen un contraste frente a experiencias pasadas de resolución de crisis o porque, aun suponiendo un esfuerzo importante, no han alcanzado su objetivo y deben ser complementadas con otras acciones para lograr la estabilidad financiera y la confianza. El artículo se estructura en cinco apartados en los que se desarrollan esas paradojas:

1) Las lecciones de la historia económica reciente y el modo en que han podido influenciar la reforma en España;

2) El reconocimiento tardío de problemas de solvencia, su inconsistencia temporal y la existencia de un número demasiado elevado de restricciones;

3) La importancia del *backstop* o mecanismo de garantía de pérdidas potenciales y la ausencia de una verdadera unión bancaria europea;

4) Los efectos colaterales de la provisión «oficial» de liquidez; y

5) La dificultad de reactivar el crédito en medio de un proceso de desapalancamiento del sector privado.

II. LAS LECCIONES DE LA HISTORIA ECONÓMICA RECIENTE

Del repaso de la historia económica reciente se desprenden importantes experiencias que ayudan a interpretar los hechos que vienen caracterizando el desarrollo de la actual crisis financiera mundial y que sirve como referencia para analizar el caso español. El análisis de las características de las pasadas crisis financieras y bancarias, y su comparación con el entorno actual, pueden ofrecer lecciones de utilidad a la hora de fundamentar la aplicación de la política económica y el camino hacia la salida de la crisis actual. En un estudio de referencia en este campo, Calomiris *et al.* (2005) ofrecen una taxonomía de mecanismos de resolución de crisis bancarias a partir de la evidencia histórica. Entre los mecanismos más significativos se encuentran los cinco siguientes, algunos de los cuales sirven como referencia para evaluar hasta qué punto las acciones realizadas en España hasta la fecha han seguido la ortodoxia tradicional:

— El primero es la llamada «tolerancia regulatoria» (*regulatory forbearance*), que consiste fundamentalmente en que los supervisores y reguladores «toleren» los efectos negativos que una elevación de las ratios de morosidad pueden tener sobre la solvencia bancaria, con la esperanza de que los bancos podrán resolver por sí mismos esos problemas a partir de los recursos generados por sus cuentas de resultados, en particular, si la economía ofrece perspectivas de recuperación. Este mecanismo rara vez resulta efectivo, máxime cuando las recesiones económicas son prolongadas. El ejemplo tradicional de una experiencia fallida de tolerancia regulatoria es el caso de los *thrifts* (entidades de ahorro) en Estados Unidos en la década de los ochenta.

— El segundo mecanismo son los incentivos fiscales para reconocer préstamos fallidos (*tax incentives for loan loss write-offs*): en este caso se trata de ofrecer a las entidades financieras la posibilidad de obtener beneficios fiscales en el impuesto sobre sociedades al reconocer las pérdidas de sus créditos y darlos de baja en el balance. El caso más conocido de este tipo de incentivos

fue el de Japón en 1992, pero esta solución se reveló ineficiente e insuficiente por dos motivos. En primer lugar, suponía menos ingresos fiscales para el gobierno y agravaba los problemas de deuda. En segundo lugar, y tal vez más importante, el incentivo fiscal no atacaba el problema fundamental de disciplina y reestructuración bancaria, por lo que el deterioro macroeconómico seguía empeorando la calidad de los balances bancarios.

— El tercer mecanismo consiste en compartir de forma condicional las pérdidas por parte de los contribuyentes (*conditional taxpayer sharing of loan losses*): en este caso, el gobierno asume directamente una quita sobre la deuda bancaria (es decir, los contribuyentes participan de la deuda), pero exigen a los prestatarios bancarios que se hagan cargo de la cantidad del préstamo no cubierta por esa quita. El ejemplo fundamental de este mecanismo fue el «Programa de Punto Final» en México en 1995, en el que el gobierno asumió hasta el 60 por 100 de la carga de la deuda de un conjunto de préstamos a hogares, pymes y actividades agrícolas. Sin embargo, el programa no funcionó porque los prestatarios, en su mayoría, no podían devolver la parte de los préstamos pendientes, con lo que los costes fiscales no tuvieron el impacto deseado de mantener la financiación e inversión.

— El cuarto sistema es el establecimiento de una agencia de gestión de activos (*Asset Management Company* o AMC) que implica la transferencia de activos improductivos (fundamentalmente créditos ligados al sector inmobiliario) a una empresa de gestión de activos de control público o semipúblico. A este tipo de agencias se les ha denominado en algunos casos «bancos malos», y el ejemplo fundamental fue el de Suecia en 1987, con la creación de las sociedades Securum y Retrieva. Las ventajas teóricas de este tipo de esquemas son: *a)* las economías de escala en la administración de los activos, y *b)* los beneficios de la concesión de poderes especiales a la agencia del gobierno para acelerar la resolución de préstamos en un entorno de incentivos de mercado e instituciones jurídicas débiles.

— El quinto y último mecanismo es la intervención gubernamental inyectando capital, nacionalizando entidades y, eventualmente, vendiendo instituciones financieras a bancos extranjeros (*government-assisted capital injections and the eventual sale of financial institutions to foreign banks*). En este caso se contempla la participación del gobierno en las pérdidas crediticias de las entidades financieras hasta cierto punto, incluyendo la participación del Estado en los bancos e, incluso, su nacionalización para su posterior venta a otros bancos nacionales o, en la mayoría de los casos, a bancos extranjeros. El objetivo de este tipo de venta es una recuperación rápida de la ayuda pública. Este tipo de acciones han sido probablemente las que más se han prodigado, incluso en la crisis actual, con el ejemplo fundamental de Reino Unido.

Teniendo en cuenta todos los sistemas de resolución descritos, lo que resulta paradójico respecto al caso español en la comparación con otras crisis internacionales anteriores es que España no ha seguido un solo enfoque sino que ha pasado por varios de ellos. La primera paradoja es, por lo tanto, el modo en que se han incorporado las lecciones de otras crisis. En particular, en la reordenación bancaria española se empezó poniendo un peso importante en la tolerancia (*forbearance)*, posteriormente se han establecido mecanismos de recapitalización intermedios e incompletos (e incluso se ha previsto la creación de una agencia de gestión de activos) y se ha llegado a la nacionalización de entidades y, finalmente, a la participación de fondos y mecanismos externos (de la Unión Europea) para cubrir las pérdidas bancarias, como se analizará más adelante. Estas comparaciones simples sugieren que en el caso español se han dado, y se están dando, circunstancias excepcionales que pueden dotar a la reordenación bancaria de una complejidad considerable.

III. RECONOCIMIENTO TARDÍO DE UN PROBLEMA DE SOLVENCIA, LA INCONSISTENCIA TEMPORAL Y LA EXISTENCIA DE UN NÚMERO MUY ELEVADO DE RESTRICCIONES

Los diferentes episodios del proceso de reordenación bancaria han dotado a la resolución de la crisis bancaria en España de un enfoque gradual, con un reconocimiento progresivo y tardío de las insolvencias, con algunas inconsistencias temporales y afrontando un número importante de restricciones. El resultado es una resolución por partes, poco a poco, un enfoque que en la literatura financiera se conoce como *piecemeal approach*. Así, por ejemplo, Dewatripont y Freixas (2011) señalan que las recapitalizaciones graduales y repetidas son una regularidad común en algunos procesos de resolución bancarios y que, en la mayor parte de los casos, acaban suponiendo esfuerzos mayores que cuando la resolución se acomete de una forma

más contundente y con un número más reducido de acciones.

Un repaso breve a las principales iniciativas de resolución en España durante la actual crisis revela este enfoque por partes y algunos de sus problemas. El proceso de reordenación bancaria española se inició, fundamentalmente, con el Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que marcó la hoja de ruta en torno a una nueva institución creada al efecto, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). En ese momento, la mayoría de los sectores bancarios europeos ya habían acometido programas de recapitalización bancaria, en particular tras la caída de Lehman Brothers, y, sin embargo, en España se había apreciado un cierto ritmo desacompasado respecto a Europa. Un reconocimiento, por lo tanto, tardío e insuficiente.

Tras la creación del FROB y ya en 2010, en paralelo al desarrollo de los test de estrés, se aprobó un importante cambio normativo referente a las cajas de ahorros, el RD Ley 11/2010, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, que supuso un cambio legal significativo pero seguía sin atajar el problema fundamental de identificación de pérdidas y deterioros financieros actuales y potenciales. En conjunto, el objetivo de esta ley fue facilitar mecanismos legales para la entrada de capital privado en las cajas de ahorro por varias vías. Esta fue una importante reforma desde el punto de vista instrumental, pero tampoco atajó el principal problema de solvencia y la necesidad de saneamiento.

Otro esfuerzo gradual de la reordenación bancaria vino de la mano del RD Ley 2/2011 de reforzamiento del sistema financiero, que perseguía tres objetivos fundamentales. En primer lugar, se elevaron las exigencias de solvencia de las entidades de crédito españolas para «favorecer su acceso a los mercados de capitales, y en general, para reforzar la confianza en la solidez del sistema bancario español». En segundo lugar, se incentivó a las entidades para «acudir a los mercados de capitales y para adoptar estructuras fáciles de comprender y evaluar por los mercados». Y en tercer lugar, se aceleró «el proceso de reestructuración en concordancia con las normas comunitarias». El problema, sin embargo, es que las necesidades de capital estimadas fueron limitadas y la falta de reconocimiento y el *forbearance* comenzaban a prolongarse ya demasiado tiempo.

En 2012, se han producido dos iniciativas de reforma adicionales. En primer lugar, el gobierno aprobó el RD Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. El objetivo fundamental era (una vez más) sanear el sector bancario, lo que, según estimaciones del gobierno, supondría provisionar 50.000 millones de euros de su exposición problemática. La reforma se estructuraba principalmente a través de tres tipos de requerimientos. Una provisión específica de 25.000 millones, un colchón de capital para suelo y promociones en curso de 15.000 millones y una provisión genérica de 10.000 millones para el crédito aparentemente sano en la actualidad. Las provisiones específicas se esperaban dotar con cargo a resultado y el colchón de capital se realizará con cargo a beneficios no distribuidos, ampliación de capital o conversión de híbridos (preferentes, bonos convertibles, deuda subordinada, etc.). En cuanto a la nueva provisión genérica, se cargaría contra resultados. El RD Ley también establecía que si las entidades financieras se embarcan en proyectos de fusión, tendrán un año extra para cumplir con los nuevos requerimientos. Los recursos estimados y las provisiones exigidas en el RD Ley 2/2012 suponían un avance en el reconocimiento del deterioro de activos bancarios en España. En todo caso, en sentido dinámico, teniendo en cuenta las previsiones macroeconómicas, se antojaban insuficientes.

Esta insuficiencia y la prolongación del *piecemeal approach* se hizo evidente el 12 de mayo de 2012, con la publicación del RD Ley 18/2012 sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. Esta última reforma introducía nuevos elementos de reconocimiento de pérdidas actuales y potenciales, así como diferentes instrumentos para atajar situaciones contingentes de deterioro, con aportación de recursos públicos (aunque fueran reembolsables). Con la nueva reforma se estimaba que el sector iba a tener que realizar provisiones adicionales por 30.000 millones de euros que se añadirán a los más de 50.000 millones ya exigidos en la anterior reforma anterior (RD Ley 2/2012). En este punto se hacía necesario no ya determinar cuál era la magnitud de esos recursos para sanear el sector sino, como se discutirá más adelante en este artículo, establecer qué mecanismo financiero y de garantía daría soporte a las pérdidas actuales y potenciales.

Un elemento de interés del RD 18/2012 es que apunta hacia mecanismos que pueden ponerse en marcha para la aportación de recursos públicos —en forma de capital contingente (CoCos)— en caso de que las entidades no puedan afrontar por ellas mismas las nuevas exigencias de saneamiento.

Esto permitía ya actuar sin tener que aprobar nuevas medidas pero quedaba por determinar la magnitud del capital necesario y su financiación. En este punto, el gobierno estableció que dos auditoras independientes serían las encargadas de ofrecer las valoraciones pertinentes. Se trataba de un punto crucial que, a la entrega de este artículo, estaba por determinarse.

IV. LA IMPORTANCIA DEL *BACKSTOP* Y LA AUSENCIA DE UNA UNIÓN BANCARIA EUROPEA

Tras la reforma de mayo de 2012, parecía obvio que el éxito final de la resolución de la crisis bancaria en España iba a depender en gran medida de que existiera un *backstop*, un mecanismo de garantías creíble que asegurara a los inversores que las posibles pérdidas actuales o potenciales que puedan producirse por deterioro de activos estarían cubiertas. La introducción de valoraciones independientes suponía, en este punto, una dificultad adicional para ese *backstop* porque era posible que existiera una restricción de capacidad: las políticas de ajuste fiscal y las dificultades por las que atravesaban los mercados de deuda podrían no permitir al Estado español asumir esas garantías sin ayuda externa. Además, las reformas que se han realizado en España no consideraban el potencial problema que pueden suponer otros créditos distintos de las hipotecas, por ejemplo, si el deterioro macroeconómico persistía. Por lo tanto, el esquema de garantías —y de dónde vendrían los recursos— se convertía en el principal reto desde la aprobación del RD Ley 18/2012.

Este reto quedaba perfectamente definido y oficializado cuando el Fondo Monetario Internacional publicaba el 8 de junio de 2012 las recomendaciones finales de su Evaluación de la Estabilidad del Sistema Financiero (*Financial System Stability Assessment* o *FSSA*) (1). En esta evaluación se reconocía que «las autoridades españolas recientemente han acelerado las reformas del sector financiero para reducir las vulnerabilidades del sistema [...] y actualmente están llevando a cabo una valoración independiente de todas las carteras». Sin embargo, en clara referencia al *backstop* necesario para el sector, establecía que «el grado y la persistencia del deterioro económico pueden implicar nuevas pérdidas para los bancos. La plena implementación de las reformas, así como el establecimiento de un mecanismo de respaldo público creíble, serán críticos para mantener la estabilidad financiera en el futuro». Junto a esta evaluación, el FMI incluía una estimación de las necesidades de capital conjuntas de sector que limitaba, en el escenario más extremo, a 38.000 millones de euros.

Un día después de los informes del FMI, el 9 de junio, el Eurogrupo confirmaba en un comunicado (2) la aprobación de una ayuda contingente para España de hasta 100.000 millones de euros para proceder a la recapitalización de las entidades financieras que lo necesiten. Se trataba, por lo tanto, de un hecho histórico y un importante hito en la resolución de la crisis bancaria en España al establecerse un

DIAGRAMA 1
MECANISMOS DE RESOLUCIÓN Y RESTRICCIONES PARA DEFINIR UN *BACKSTOP* PARA PÉRDIDAS BANCARIAS

Fuente: Elaboración propia.

backstop significativo que venía a cerrar parte de los retos de resolución aún abiertos.

Con esta resolución del Eurogrupo se establecía, por vez primera, una garantía significativa para España y sus bancos y se hacía con el apoyo europeo. Como muestra el diagrama 1, el *backstop* es un elemento central para avanzar hacia la estabilidad financiera pero la consecución del mismo y del necesario saneamiento se enfrenta a tres restricciones importantes. La primera es de naturaleza fiscal y es el impacto que una garantía elevada de cobertura de pérdidas puede tener sobre el déficit. La segunda son las restricciones competitivas de diversa índole, incluyendo la condicionalidad que la UE puede establecer para la banca española y que pueden afectar al conjunto del sector y no solo a las entidades que reciban eventualmente ayudas. El tercer aspecto es la posible estigmatización que puede tener un rescate financiero europeo —instrumentado en la garantía— sobre el conjunto de la economía española.

En cualquier caso, tal vez el aspecto más determinante para que la garantía sea efectiva —y se superen las citadas restricciones— es que se complete la parte izquierda del diagrama 1. En particular, se trata de que se determine hasta qué punto se quiere aprovechar el *backstop* y, por lo tanto, si la valoración de las pérdidas y necesidades de capital que se realizará por las auditoras independientes incorpora un colchón suficiente para situaciones de especial estrés y de condiciones macroeconómicas desfavorables.

En buena medida, con la garantía europea para la banca española, se da un paso adelante hacia mecanismos de soporte europeos. La ausencia de una verdadera unión europea bancaria es, en este contexto, un reto de primer orden. Sin ir más lejos, las tensiones que ha experimentado el sector bancario español son, en parte, consecuencia de fallos de diseño en la construcción del pretendido mercado único de servicios financieros en los años anteriores a la crisis. Con todos los avances que se han producido en homogeneización de reglas y prácticas operativas, regulatorias y de supervisión, la fragmentación bancaria en Europa parece evidente. Si la Unión Bancaria Europea existiese, los mercados interbancarios podrían haber tenido una mayor reactivación y los problemas de solvencia y eficiencia se hubieran resuelto de forma mucho más eficiente y rápida de lo que lo han hecho en un número importante de países. En este punto, cabe destacar que el 6 de junio de 2012 la UE presentó un proyecto para una regulación europea sobre rescate y mecanismos de resolución de bancos. La propuesta incluía cuestiones fundamentales para que funcione una Unión Bancaria Europea entre las que conviene señalar que se propugna un fondo de garantía de depósitos común, un fondo de resolución —que aportarían los propios bancos— y la necesidad de promover fusiones transfronterizas para resolver problemas bancarios específicos de un país. En lo que a los objetivos de este artículo concierne, la existencia de un fondo de resolución común para los problemas bancarios es, tal vez, el aspecto más determinante. Este fondo perseguiría que los episodios de insolvencia bancaria de una entidad financiera europea fueran cubiertos por un fondo en el que participan otros bancos de la UE de modo que sean ellos quienes paguen y no el contribuyente. Esto requiere evitar un problema tradicional de regulación bancaria. En particular, que cualquier fondo de cobertura de riesgos es, en sí mismo, un incentivo a adoptar más riesgo, ya que, en caso de insolvencia, otras entidades acudirían al rescate. En este sentido, parece conveniente que este fondo se articule como un complemento a un seguro de depósitos único y que en el fondo participen todas las entidades financieras (y no solo las grandes) para evitar problemas de aprovechamiento del mismo (*free-riding*). Asimismo, teniendo en cuenta el diseño actual de la arquitectura regulatoria europea, si el fondo va asociado a una autoridad bancaria común, esta tendrá que tener la capacidad de ejercer normas de disciplina adicionales, como adoptar propuestas de cambio en la gestión de la entidad o de resolución privada (fusiones o absorciones). La UE ha avanzado en homogeneización de servicios y procedimientos, pero poco se ha logrado en materia de competencia e integración transfronteriza (que un gran banco de un país compre a un gran banco de otra nación, por ejemplo).

Los obstáculos para alcanzar estos objetivos de unión bancaria en Europa son, fundamentalmente, dos: la resistencia política y la fragmentación de las redes de seguridad, supervisión y resolución de crisis. Ya era bien conocido antes de la crisis que la industria bancaria, como la energética o la del transporte aéreo, se emplea comúnmente como un instrumento de actuación geopolítica. Así, por ejemplo, en los primeros años de la década pasada fueron repetidas las intervenciones de autoridades de distintos Estados miembros de la UE tratando de impedir la entrada de competidores en mercados nacionales, principalmente mediante el veto de adquisiciones por

parte de entidades foráneas de sus supuestos «campeones nacionales». En este sentido, un mercado único bancario podría suponer también, como de hecho sucede en Estados Unidos, un mecanismo para absorber *shocks* asimétricos que afecten más a unas regiones (países en el caso de la UE) que otras, creando auténticos mercados internos de capital. Además, esto coadyuvaría a reducir las incertidumbres y asimetrías que el sector financiero puede causar en las balanzas de pagos o en los sistemas de pago mayoristas (por ejemplo, en el TARGET2), que pasarían a estar más integrados.

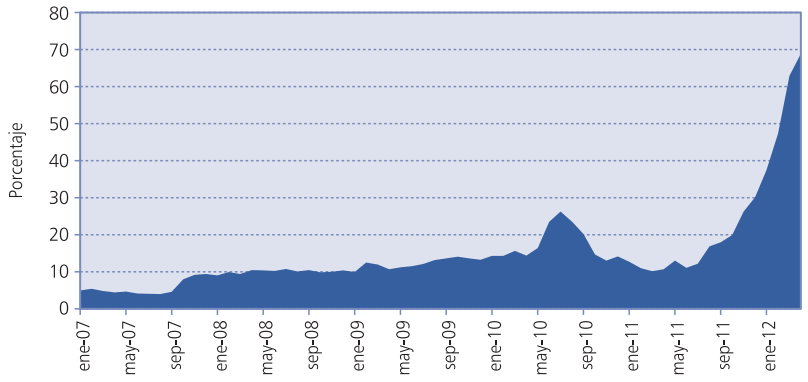
En lo que respecta a España, con la garantía que la UE ha ofrecido de 100.000 millones de euros se ha establecido el primer precedente de apoyo financiero común para un sector bancario de un Estado miembro. En cualquier caso, es posible que este mecanismo se generalice y resulta necesario que se articule para un conjunto amplio de casos, ya que la reestructuración y el saneamiento bancario en Europa (y no solo en España) son importantes retos pendientes. La paradoja en este punto surge de que precisamente el país que más iniciativas de reestructuración y de reforma ha emprendido ha acabado siendo el primer receptor de una ayuda común.

V. LOS EFECTOS COLATERALES DE LA PROVISIÓN OFICIAL DE LIQUIDEZ

Una de las principales dificultades que ha atravesado la resolución de la crisis bancaria es la confusión de problemas de liquidez con problemas de solvencia. En términos generales, esta confusión se ha manifestado en dos aspectos fundamentales, con algunos nexos comunes entre España y otros países del entorno europeo. El primero ha sido la identificación de la crisis bancaria como una crisis de liquidez. De hecho, la primera iniciativa que se adoptó en España de significación respecto al sistema financiero fue el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF), creado por el RD Ley 6/2008, que se dotó inicialmente con 30.000 millones de euros, ampliables a 50.000 millones de euros, para la compra de activos financieros de máxima calidad, «según criterios de objetividad, seguridad, transparencia, eficiencia, rentabilidad y diversificación, con el fin de fomentar la financiación a empresas y particulares residentes en España». Se trataba, por lo tanto, de una ayuda orientada a solucionar un problema de liquidez. Como se indicaba en la propia redacción del FAAF, la crisis en España no se identificaba como un problema de solvencia, «surge como respuesta a un fallo de mercado y no como medida de rescate dirigida a una o unas entidades determinadas. Aspira, pues, a contribuir a la activación del flujo de crédito a empresas y particulares que otorgan las entidades de crédito».

El segundo elemento por el que la liquidez se confunde con la solvencia es el papel que el Banco Central Europeo ha tenido con las operaciones extraordinarias de refinanciación. Que los bancos centrales inyecten liquidez no está, en principio, reñido con el objetivo de solventar problemas de solvencia bancaria. La liquidez global puede dividirse entre liquidez «oficial» y liquidez privada. Esta última prevalece en tiempos de estabilidad, dominando los flujos de inversión en todo el mundo. Sin embargo, cuando la inestabilidad crece, la liquidez oficial gana terreno, bien mediante la política monetaria ordinaria o bien, como está sucediendo recientemente, con operaciones extraordinarias de liquidez. El problema surge más bien en la forma. En las dos inyecciones de liquidez de mayor importancia cuantitativa al sector bancario, las *Long Term Refinancing Operations* (LTRO) de diciembre de 2011 y febrero de 2012, el problema surgió en el modo y no en el fondo. Con los LTRO, en

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN LA FINANCIACIÓN DEL EUROSISTEMA (2007-2012)



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

lugar de comprar directamente activos, el BCE inyectó liquidez (muy necesaria por otro lado) para que los propios bancos de cada país fueran los que compraran la deuda soberana nacional. Con ello, la restricción de liquidez bancaria se reducía pero los problemas a largo plazo se exacerbaban porque los riesgos soberanos no se distribuían sino que se concentraban en los sistemas bancarios de los países con mayores debilidades estructurales.

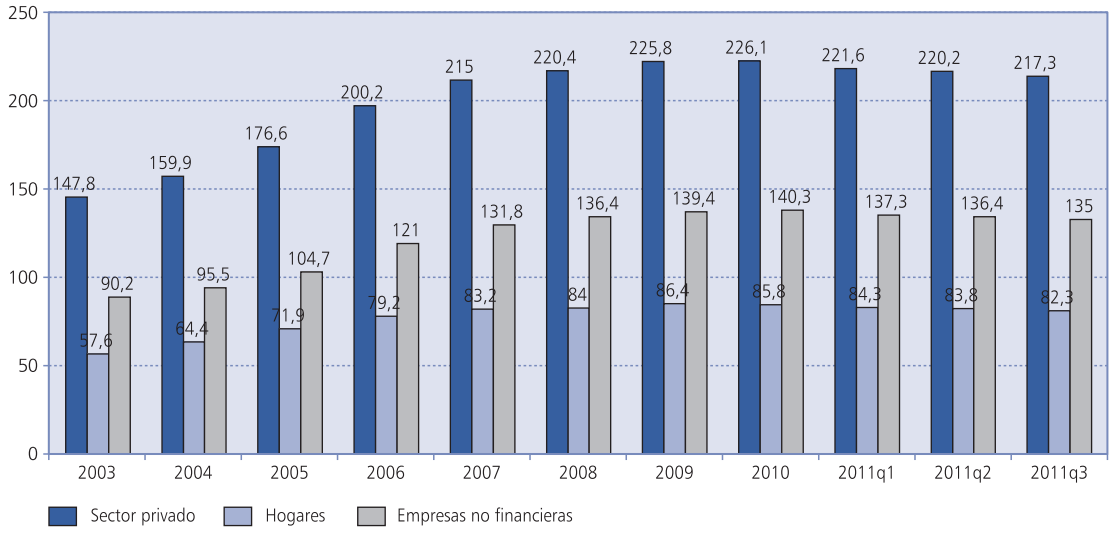
En este punto, España tiene un peso notable en estas operaciones monetarias (más del que le corresponde en relación a su importancia económica) con doble implicación de reducción de tensiones de liquidez y de concentración de riesgos soberanos. Buena prueba de ello ha sido el significativo incremento de la participación de España en la financiación del Eurosistema, que en abril de 2012 era del 68 por 100 (ver gráfico 1).

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA DIFICULTAD DE REACTIVAR EL CRÉDITO EN MEDIO DE UN PROCESO DE DESAPALANCAMIENTO FINANCIERO

Uno de los grandes objetivos presentes en la práctica totalidad de las iniciativas de reforma financiera en España desde 2009 es la reactivación del crédito. En particular, lo que se persigue es que el sector bancario tome el papel que se le presupone para la recuperación económica. La principal referencia es que se entiende que en España resulta difícil acometer una recuperación sin crédito (*creditless recovery*), como fue la experiencia de otros países en crisis anteriores. Lo que sucede es que este objetivo se convierte en la más dura de las paradojas en la resolución de la crisis bancaria en España: para que el crédito se recupere no solo será preciso completar el saneamiento del sector bancario sino también que se corrijan importantes desequilibrios que dificultan la consecución de ese crédito y, en particular, el elevado desapalancamiento del que adolece el sector privado en España.

Estudios como los de Abiad *et al.* (2011) o Coricelli y Roland (2011) han mostrado recientemente que el 20 por 100 de los procesos de recuperación económica post-crisis han sido «sin crédito». En los países donde esto ha ocurrido se han dado condiciones tales como que las empresas (en particular, las pymes) han podido explotar fuentes alternativas de financiación y, en particu-

GRÁFICO 2
CRÉDITOS Y OTROS PASIVOS FINANCIEROS DISTINTOS DE ACCIONES DE EMPRESAS Y HOGARES EN ESPAÑA (2003-2011)



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

lar, en préstamos de otras empresas. Esta circunstancia se ha observado tanto en economías avanzadas (Claessens *et al*., 2008), como en economías emergentes (Calvo *et al.*, 2006). El problema es que en la mayoría de estos casos, una condición fundamental para alcanzar la recuperación sin crédito era que el endeudamiento del sector privado fuera reducido o se redujera de forma considerable. Este no parece ser el caso de España en la actual crisis. Como se muestra en el gráfico 2, a finales de 2011, el endeudamiento de hogares y empresas en relación al PIB era del 217,3 por 100. Tan solo entre 2003 y 2009 la deuda de familias y empresas aumentó en 800.000 millones de euros, y de 2009 a 2011 el desapalancamiento ha sido de 80.000, lo que sugiere que queda un importante recorrido por delante.

Estudios recientes como los de Allen *et al.* (2011) y Schoenmaker y Gros (2012) sugieren que son los desequilibrios de deuda privada los que motivan los mecanismos de resolución que incluyen algún tipo de impacto sobre la deuda en forma de quita o de beneficios fiscales. En el caso español, lo que sugieren los datos es que la necesidad de saneamiento del sector bancario coincide con niveles históricamente elevados de endeudamiento privado y, por lo tanto, el crédito tendrá que reconducirse de forma paulatina y hacia los sectores más competitivos, pero la recuperación económica tendrá que darse (y con ello la aceleración del desapalancamiento) por otros mecanismos y estímulos distintos a los que probablemente se están propugnando en Europa a través de la austeridad, que, en cualquier caso, exceden los objetivos de este artículo.

NOTAS

(1) http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2012/pr12212s.htm.

(2) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130778.pdf.

BIBLIOGRAFÍA

ABIAD, A.; DELL'ARICCIA, G., y LI, B. (2011), *Creditless recoveries*, CEPR Discussion Paper Series N.º 8301.

ACHARYA, V. (2009), «A Theory of Systemic Risk and Design of Prudential Bank Regulation», *Journal of Financial Stability*, 5(3): 224-255.

ALLEN, F.; BECK, T.; CARLETTI, E.; LANE, P.; SCHOENMAKER, D., y WAGNER, W. (2011), *Cross-Border Banking in Europe: Implications for Financial Stability and Macroeconomic Policies*, CEPR Report, Londres.

CALOMIRIS, C.; KLINGEBIEL, D., y LAEVEN, L. (2005), «Financial Crisis Policies and Resolution Mechanisms: A Taxonomy from Cross Country Experience», en P. HONOHAN y L. LAEVEN (Eds.), *Systemic Financial Distress: Containment and Resolution*, Cambridge.

CALVO, G.; IZQUIERDO, A., y TALVI, E. (2006), *Phoenix miracles in emerging markets: recovery without credit from systemic financial crises*, BIS, Working Paper N.º 221.

CLAESSENS, S.; KOSE, A., y TERRONES, M.E. (2008), *What happens during the recessions, crunches and busts?*, IMF, Working Paper N.º 274.

CLAESSENS, S.; PAZARBASIOGLU, C.; LAEVEN, L.; DOBLER, M.; VALENCIA, F.; NEDELESCU, O., y SEAL, K. (2011), *Crisis Management and Resolution: Early Lessons from the Financial Crisis*, IMF Staff Discussion Note SDN/11/05, Marzo.

CORICELLI F., y ROLAND, I. (2011), *How do credit conditions shape economic recoveries?*, CEPR, Discussion Paper Series N.º 8325.

DEWATRIPONT, M., y FREIXAS, X. (2011), «Bank resolution: a framework for the assessment of regulatory intervention», *Oxford Review of Economic Policy*, 27(3): 411-436.

REINHART, C. M., y ROGOFF, K. S. (2008), *Is the 2007 U.S. Sub-prime Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison*, NBER, Documento de Trabajo 13761, enero.

— (2009), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly,* Princeton University Press.

SCHOENMAKER, D., y GROS, D. (2012), *A European Deposit Insurance and Resolution Fund*, DSF Policy Paper N.º 21, Duisenberg School of Finance, Amsterdam.

COLABORACIONES

III.
REFORMAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

REFORMAS EDUCATIVAS PARA FOMENTAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO (*)

Antonio CABRALES

Universidad Carlos III de Madrid

Florentino FELGUEROSO

Universidad de Oviedo

Resumen

El sistema educativo español necesita reformas serias para sostener un nuevo modelo económico para el país basado en una mayor productividad. Este artículo repasa los desafíos más importantes a los que se enfrenta y propone algunas medidas de mejora. En resumen: hace falta más libertad para los agentes del sistema y una mayor responsabilidad y rendición de cuentas por los resultados.

Palabras clave: educación, productividad, autonomía, rendición de cuentas.

Abstract

The Spanish educational system needs serious reforms to support a new economic model for the country based on higher productivity. This paper reviews the most important challenges it faces and proposes some measures for its reform. In brief: it needs more freedom for all the agents in the system and a greater degree of responsibility and accountability for the results it delivers.

Key words: education, productivity, autonomy, accountability.

JEL classification: H40, I21, I28.

I. INTRODUCCIÓN

EL documento de la Comisión Europea sobre la estrategia 2020 señala, al hablar de su iniciativa emblemática «Juventud en movimiento», los objetivos generales de la misma: «Mediante la promoción de la movilidad de estudiantes y aprendices, su objetivo es reforzar los resultados y el atractivo internacional de las instituciones de enseñanza superior de Europa, incrementar la calidad general de todos los niveles de educación y formación en la UE, combinando excelencia y equidad, y mejorar la situación laboral de los jóvenes». Después de señalar cuáles son las iniciativas que la propia UE debe lanzar, destaca la tarea de los Estados miembros:

— Garantizar una inversión eficaz en los sistemas educativo y de formación a todos los niveles (desde el preescolar al universitario).

— Mejorar los resultados educativos, abordando cada segmento (preescolar, primaria, secundaria, formación profesional y universitario) mediante un planteamiento integrado que recoja las competencias clave y tenga como fin reducir el abandono escolar.

— Reforzar la apertura y *relevancia* de los sistemas educativos estableciendo un marco de cualificaciones nacionales y acoplando mejor los resultados educativos con las necesidades del mercado laboral.

— Mejorar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo mediante una acción integrada que incluya, entre otros aspectos, orientación, asesoramiento y prácticas.

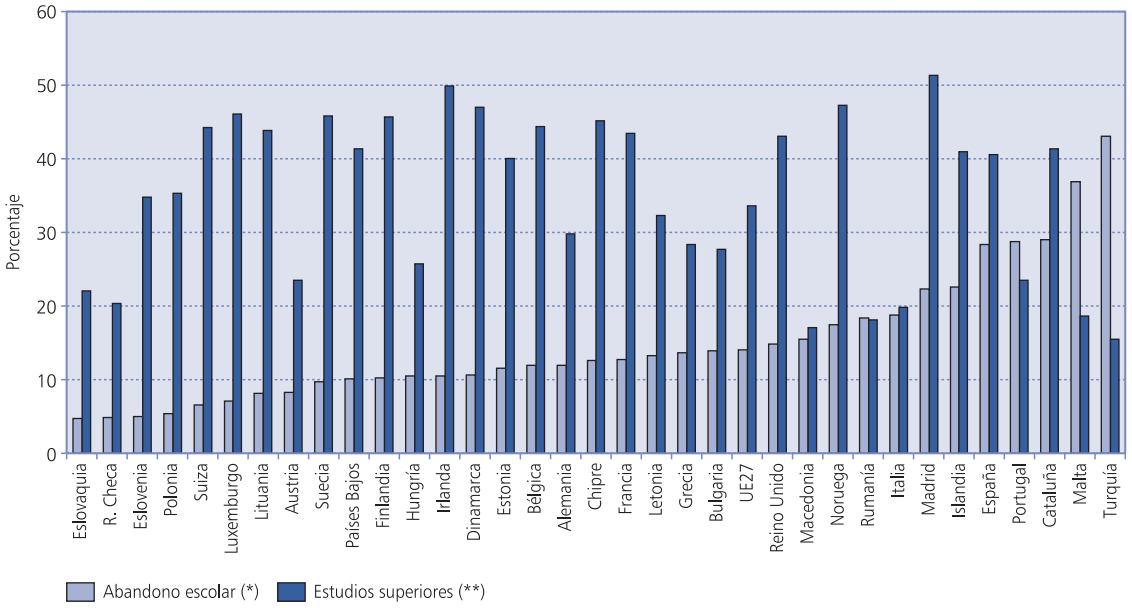
El objetivo de este trabajo es precisamente realizar un repaso de los retos del sistema educativo español y de las posibles estrategias que la evidencia internacional sugiere que pueden servir para afrontar tales retos. A continuación, dividiremos nuestras propuestas de actuación estratégicas en tres partes, correspondientes a educación obligatoria, educación secundaria post-obligatoria y educación universitaria, respectivamente.

II. TRES MALOS RESULTADOS EDUCATIVOS, TRES GRANDES RETOS

1. El drama del abandono escolar

La Estrategia Europa 2020 fija dos objetivos educativos cuantitativos a cumplir de aquí a finales de esta década. En primer lugar, reducir el abandono escolar temprano hasta el 10 por 100. En concreto, se trata de que la pro-

GRÁFICO 1
OBJETIVOS EDUCATIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020



Notas:
(*) Población 18-24 años con ESO o menos que no estudia, ni se está formando.
(**) Población 30-34 años con un nivel educativo superior.
Fuente: European Labour Force Survey (Eurostat) y EPA (INE).

porción de población de 18 a 24 años que solo haya alcanzado un nivel educativo de enseñanza secundaria obligatoria (ESO) y esté fuera del sistema educativo no supere esta cifra. En segundo lugar, que la proporción de la población de 30 a 34 años con estudios superiores (correspondientes aquí a un título universitario o de FP de grado medio) sea al menos del 40 por 100.

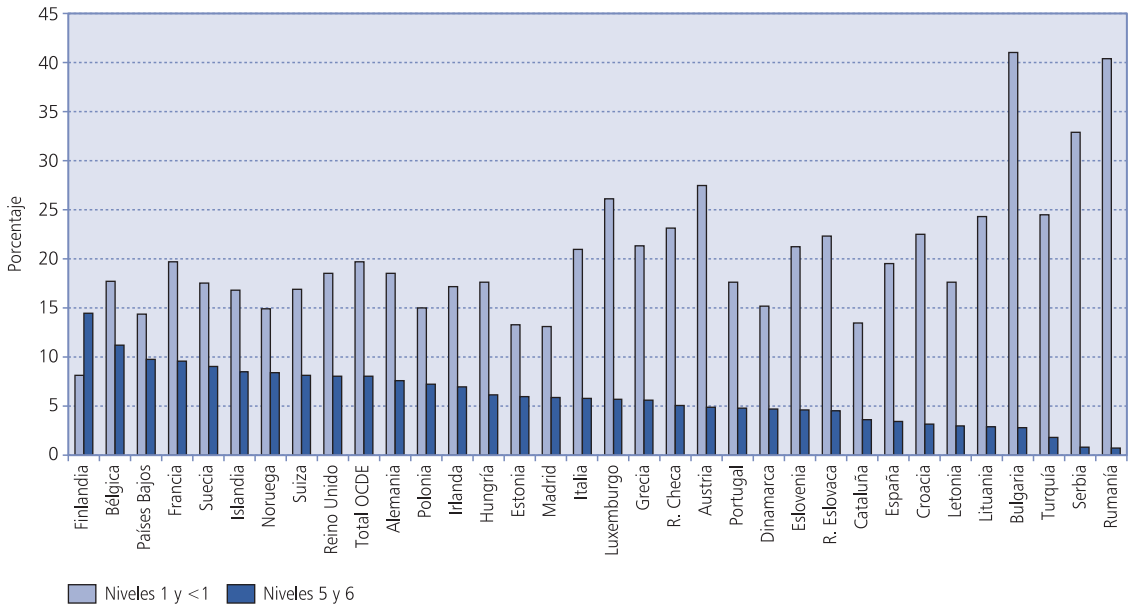
Si bien España cumple ya con el segundo objetivo, se sitúa aún bien lejos del primero. En este sentido, como se puede observar en el gráfico 1, los datos relativos al abandono escolar temprano son dramáticos: un 29 por 100, el doble de la media de la UE-27, a la altura de Portugal y solo superada por Malta y Turquía en el contexto europeo.

Estas cifras tan negativas son fruto de otra constancia: un comportamiento pésimo del abandono escolar que se ha mantenido estancado, en torno al 30 por 100, desde mediados de los años noventa. El gráfico 1 muestra que estamos en una situación muy peculiar en el contexto europeo. Por otra parte, tener tan elevada proporción de población que no ha alcanzado al menos un nivel educativo de secundaria post-obligatoria es uno de los factores que mejor explican el analfabetismo digital y, a su vez, las dificultades para adoptar de forma generalizada las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), factor que explica a su vez una parte sustancial de las diferencias en productividad entre países. Estas deficiencias formativas limitan considerablemente el crecimiento del empleo en una gran variedad de sectores, en especial los de servicios intensivos en conocimientos, y en las ocupaciones de técnicos y profesionales, de los que somos claramente deficitarios en comparación con la práctica totalidad de países europeos (véase Felgueroso y Jiménez, 2009).

2. Las competencias educativas

Los resultados de los exámenes estandarizados internacionales que permiten comparar las competencias cognitivas también indican una peculiaridad de España. En las notas del examen de PISA (Programme for International Student Assessment), por ejemplo, España está cerca de la media de

GRÁFICO 2
NIVELES DE RENDIMIENTO EN COMPRENSIÓN LECTORA EN LOS PAÍSES PARTICIPANTES EUROPEOS EN PISA 2009
(Países ordenados por porcentaje en niveles 5 y 6)



la OCDE en todos los exámenes. Para una media de 500, España tiene 481 en lectura, 483 en matemáticas y 488 en ciencia. Pero estas medias esconden una disparidad notable con otros países. El gráfico 2 nos muestra el porcentaje de estudiantes en los niveles de notas más bajos del examen (menor que 1, 1a y 1b en la terminología de PISA) por países, en azul oscuro señalamos el promedio de la OCDE, España, y dos comunidades en España con características socioeconómicas similares: Madrid y Cataluña.

Como se puede ver en el gráfico, Cataluña y Madrid tienen porcentajes de estudiantes con resultados muy malos claramente inferiores a países comparables, llegando a niveles parecidos a algunos de los «campeones» de PISA, como Japón y Singapur. En cambio, los resultados en estas comunidades en los dos niveles más elevados son mucho más decepcionantes.

En este caso, para los niveles elevados Cataluña tiene un 3,6 por 100, y Madrid un 5,9 por 100, muy por debajo del promedio de la OCDE del 7,6 por 100, el 8 por 100 de Reino Unido o el 9,6 por 100 de Francia. En matemáticas la situación es parecida.

Estos datos destacan un punto a favor, y es que España en su conjunto ha conseguido tener unos niveles relativamente bajos de jóvenes infraeducados en el nivel obligatorio. Este es un logro que hay que preservar, máxime cuando en épocas de austeridad es fácil que las medidas de apoyo y refuerzo a los estudiantes en peores condiciones puedan sufrir recortes.

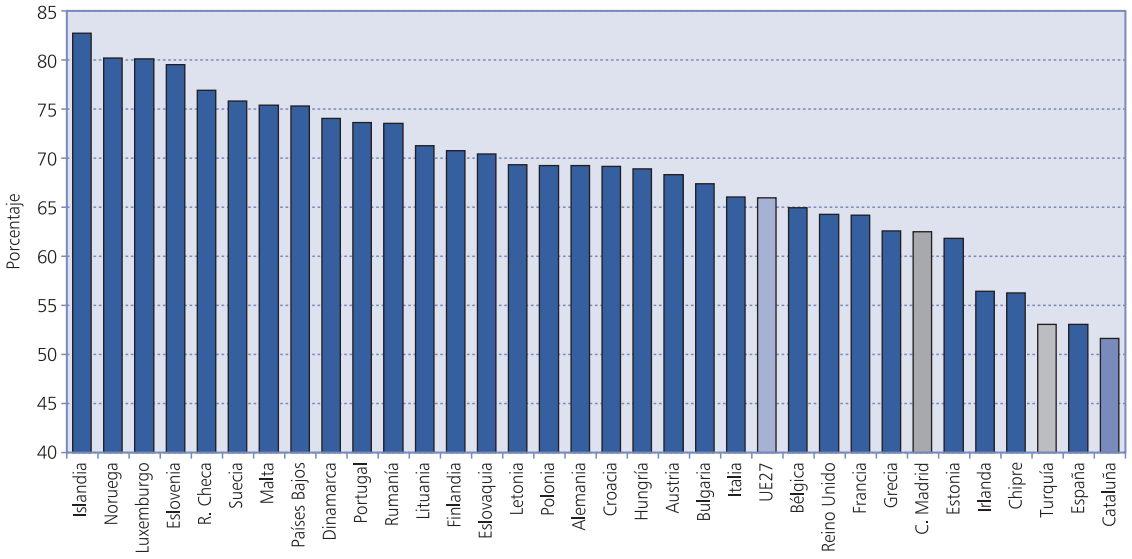
Al mismo tiempo, los datos señalan que el sistema no ha conseguido que los estudiantes de más elevadas capacidades lleguen a tener un rendimiento acorde con su potencial. Es de suma importancia corregir ese problema, porque las futuras clases dirigentes, los científicos, los profesionales, los directivos en la empresa y el sector público vienen de los escalones más altos del sistema educativo, y su formación adecuada es una garantía de progreso y crecimiento (1).

3. El desajuste educativo

La combinación del abandono escolar con un porcentaje tan elevado de jóvenes que acceden a estudios superiores ha ido configurando una oferta de cualificaciones en reloj de arena que no se corresponde con la estructura ocupacional demandada por las empresas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 133, 2012. ISSN: 0210-9107. «CRISIS Y REFORMAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA»

GRÁFICO 3
POBLACIÓN CON EDUCACIÓN SUPERIOR EN EMPLEOS AJUSTADOS A SU NIVEL EDUCATIVO (*)



Nota: (*) Empleados en ocupaciones de directivos, técnicos y profesionales (grupos 1-3 de la ISCO) entre la población menor de 65 años con estudios superiores.
Fuente: European Labour Force Survey (Eurostat) y EPA (INE), 2.º trimestre.

España tiene el mayor subempleo de Europa entre los titulados en educación superior, lo cual indica la existencia de un nivel de desajuste realmente preocupante entre las necesidades de la estructura productiva y una oferta de trabajo por cualificaciones.

Este no es fenómeno que haya surgido con esta crisis. El subempleo o sobreeducación han acompañado a la economía española a lo largo de las dos últimas décadas y es un factor determinante de la erosión del premio a la educación (ver cuadro 1). En España, la caída generalizada del premio a la educación que se ha producido en los últimos quince años es un hecho extraño entre los países de nuestro entorno, es decir, la ganancia salarial de invertir más años en educación es baja y, además, en vez de crecer con el tiempo (a medida que las tecnologías y la deslocalización avanzan) ha estado cayendo y es en la actualidad bastante inferior a la a la media de la OCDE (2).

Parte estos problemas vienen de que el mercado de trabajo español es seriamente disfuncional, como documentan Felgueroso, Hidalgo y Jiménez-Martín (2010). Este no es el lugar, sin embargo, para tratar en profundidad las soluciones a estos problemas (3), aunque creemos que podrían tener efectos muy positivos sobre los resultados de nuestro del sistema educativo.

CUADRO N.º 1

PREMIO SALARIAL DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA
(Diferencias salariales estimadas entre niveles educativos, por 100)

	1995	*2002*	*2006*
ESO/Primaria o menos	1,9	4,8	3,6
Bachiller/ESO	23,7	19,5	17,2
Diplomatura Univ./Bachiller	29,3	27,0	20,0
Titulación Univ. Sup./Diplomatura Univ.	20,0	16,7	17,3

Nota: Diferencias entre coeficientes estimados para los distintos niveles educativos. Variable dependiente: log del salario hora real. Variables independientes: sexo, nivel educativo, años de antigüedad (y su cuadrado). Empresas de 10 o más trabajadores.
Fuente: Encuesta de Estructura Salarial.

III. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

1. La enseñanza obligatoria

Una disfunción notable de nuestro sistema educativo es la

elevadísima proporción de repetidores en la secundaria obligatoria (una de las mayores entre los países que realizan los exámenes de PISA). Estas tasas son altísimas, independientemente de las características de los alumnos y las escuelas. Las tasas de idoneidad a los 15 años solo alcanzan algo más del 55 por 100, y no han dejado de bajar en la última década, lo cual absorbe una parte sustancial de los recursos invertidos en educación. La acumulación de alumnos repetidores en edad escolar obligatoria aumenta el coste de oportunidad de seguir estudiando para alcanzar un nivel superior, siendo por ello un motivo de abandono, en un sistema que no proporciona formación para el empleo antes de esta edad.

Por otra parte, y seguramente correlacionado con la alta tasa de repetidores, se producen otros dos hechos especialmente preocupantes. Según los datos de PISA, España es uno de los países europeos en los que el aprendizaje de los alumnos se ve más afectado por las bajas expectativas de los profesores (solo Grecia está peor en este indicador). Y, además, de acuerdo de nuevo con estos datos, también es uno de los países donde los resultados de los alumnos en los colegios públicos se ven más afectados por la considerable falta de incentivos de los estudiantes y las interrupciones en clase. Las actuaciones necesarias para paliar tales problemas se pueden catalogar en dos grandes grupos, según vayan dirigidas a los estudiantes y las familias, por una parte, o a los profesores y las escuelas, por otra.

1.1. *Los estudiantes y las familias*

Una primera línea de actuación para resolver los problemas de la educación obligatoria en España concierne a estudiantes y familias. La educación tiene retornos económicos y sociales importantes para los individuos, y reforzar estos retornos es la llave para que estudiantes y familias pongan mayor empeño e interés en la educación. Pero, quizá paradójicamente, las actuaciones para mejorar los rendimientos en este caso no pasan especialmente por actuaciones en la escuela. En nuestra opinión se pueden concentrar en el mercado de trabajo, en la educación preescolar, en la formación profesional y en la universidad.

Una línea de actuación importante tiene que ver con la educación preescolar. El premio Nobel James Heckman (2007) ha escrito que «actuaciones de alta calidad sobre niños en su primera infancia fomentan sus capacidades, lo que permite atacar la desigualdad en su origen. Las actuaciones precoces (para niños menores de tres años), también aumentan la productividad de la economía». Heckman y sus coautores calculan a este tipo de programas una tasa de rentabilidad de alrededor del 10 por 100, una de las más elevadas que se conocen para programas públicos, y los resultados se deben sobre todo a la formación de habilidades no cognitivas y sus resultados en el mercado de trabajo. Dado su coste, nos parece que es importante que la inversión se concentre en los niños en situaciones de mayor riesgo social y que la intervención se complemente con actuaciones fuera del aula. Un grupo social con problemas particulares es el de los hijos de inmigrantes. La evidencia (Anghel y Cabrales, 2010) sugiere que estos estudiantes no presentan en general problemas distintos a los de otros con el mismo nivel socioeconómico. La única excepción es la cuestión lingüística, por lo que este aspecto requiere una atención particular.

Una mayor calidad y diferenciación de las formaciones postobligatorias también supondría un incentivo importante a estudiantes y familias. Por ejemplo, si hubiera un *ranking* claro de universidades para las distintas titulaciones en términos de sus ventajas en el mercado de trabajo, esto podría suponer un estímulo importante al esfuerzo en secundaria. Una evidencia importante en este aspecto viene de los países orientales, los campeones del examen PISA. Tanto en Japón como en Corea o China el esfuerzo por acceder a la universidad más destacada es muy importante. Esto no es así por casualidad; un dato de Sakamoto y Powers (1995) es que un estudiante japonés con un *ranking* educativo medio tiene una probabilidad de trabajar en las mejores empresas del 17,6 por 100. Alguien situado con una desviación estándar por encima de la media, el 41,3 por 100; y con dos desviaciones estándar por encima, el 68,4 por 100.

Una cuestión que merece estudiarse muy en serio es el de la elección de escuelas. La experiencia internacional (véase, por ejemplo, Abdilkadiroglu *et al.*, 2005) muestra que un mejor emparejamiento entre estudiantes y escuelas, reconsiderando los algoritmos de preferencias y prioridades para acceder a una escuela, y las zonas escolares, puede aumentar de manera importante el bienestar social. España cuenta con especialistas de primera fila en el estudio de este problema que pueden ayudar a diseñar un buen sistema. Esto es especialmente importante en la enseñanza secundaria, donde la lógica de primar la proximidad

al domicilio es mucho menor que en primaria, y nuestro país es anómalo en esta dimensión. A su vez, una mayor posibilidad de acceder a distintos centros educativos puede favorecer la aparición de centros con características y programas especiales: más centrados en arte, o en ciencia, o en tecnología. Y esta especialización puede ayudar a que alumnos y padres se involucren y entusiasmen más con el proceso educativo.

1.2. *Las escuelas y los profesores*

Es un hecho ampliamente probado que los profesores son centrales en los resultados educativos. Hanushek (2011) muestra, por ejemplo, que al reemplazar a los profesores menos efectivos (los que se encuentran por debajo del percentil 5-8 en la distribución de efectividad) por otros con una efectividad media, Estados Unidos alcanzaría el primer lugar en el *ranking* de PISA en matemáticas y ciencias (en 2009, estaba en la posición 31 y 17 respectivamente, sobre un total de 65 países). Esto equivaldría en términos de producto económico a un valor de 100 billones de dólares.

Dado el valor económico de la calidad de los maestros, ¿qué tipos de políticas permitirían disponer de la fuerza laboral docente más efectiva? Siguiendo a Hanushek, hasta ahora no ha sido posible identificar en los profesores características fáciles de medir que mejoren el rendimiento académico de los estudiantes. No se encuentra una relación consistente entre este rendimiento y el hecho de que el profesor haya adquirido más formación, obteniendo un título de máster o siguiendo un programa de estudios intensivo dirigido a mejorar el rendimiento de los alumnos. Tampoco importaría demasiado la experiencia, excepto en los primeros años en los que el profesor va desarrollando su cualificación.

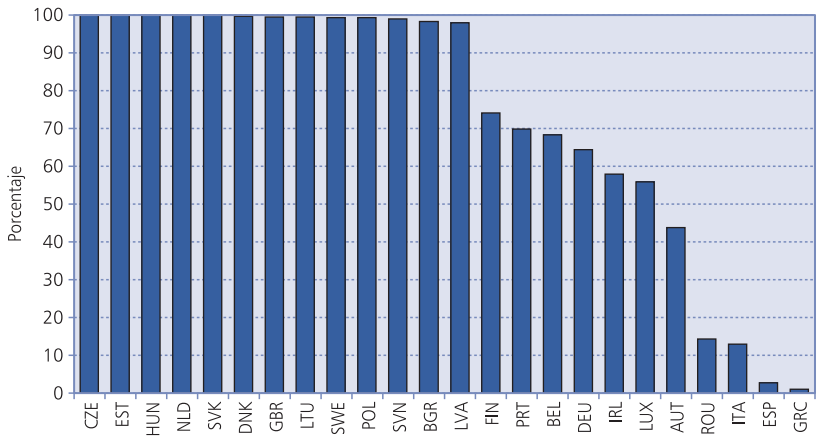
Esta evidencia sugiere que el acceso al sistema debería estar condicionado a superar un período de prácticas habiendo demostrado la eficacia del candidato, medida por los resultados de sus alumnos, evaluados por terceros de manera objetiva. Una vez pasado este peldaño, el candidato se consideraría acreditado, apto para ser contratado en el sistema.

Pero una reforma que persiga mejorar la calidad de los docentes en la enseñanza secundaria pública no sería completa si no atendiera a dos problemas adicionales. Por un lado, es importante que los centros tengan cierta autonomía en la configuración de sus plantillas, eligiendo y eventualmente incluso rechazando, dentro del colectivo de acreditados. Por otro lado, es importante que existan instrumentos para que los buenos profesores que se han contratado sigan motivados y esforzándose. Y en los dos aspectos España es manifiestamente mejorable en el contexto internacional.

Una de las anomalías más destacables de nuestro sistema educativo es la total ausencia de autonomía de las escuelas públicas en la selección del personal docente que puede documentarse en los datos de PISA. En concreto, se trata de las respuestas a la siguiente pregunta (Q24) del cuestionario de colegios relativa a la selección del personal docente y los despidos.

En el gráfico 4 se muestra el porcentaje de alumnos en colegios públicos donde el director, los profesores o las juntas de gobierno tienen una elevada responsabilidad en la selección de

GRÁFICO 4
AUTONOMÍA DE LOS COLEGIOS PÚBLICOS EN LA SELECCIÓN DEL PERSONAL CONTRATADO (*)



Nota: (*) Alumnos en los colegios públicos en los que el director, los profesores o las juntas de gobierno tienen una considerable responsabilidad en la selección de los profesores contratados.
Fuente: PISA 2009, OCDE.

los profesores contratados, centrándonos en los países de la UE-27. Como podemos observar, España figura con Grecia a la cola de la tabla con una tasa cercana a cero, es decir, con una autonomía insignificante. Con la excepción de Italia y Rumanía, el resto de países supera el 40 por 100, y la gran mayoría alcanza el 100 por 100 o casi. En el informe se puede ver que en casi todos los países europeos son los directores de las escuelas públicas los que tienen una elevada autonomía en la configuración de las plantillas de docentes, tanto para decidir las altas como para las bajas en el centro. En el nuestro, para nada.

Y lamentablemente la evidencia sugiere que la autonomía de los colegios en la contratación es uno de los factores institucionales más significativos entre los determinantes de los resultados académicos de los alumnos, incluso controlando por las características de los estudiantes, de la escuela y también otros factores nacionales. Esto lo muestra por ejemplo Woessmann (2003), utilizando los datos de un examen estandarizado internacional denominado International Mathematics and Science Study (TIMSS) (4). Por tanto, parece lógico pedir que, una vez bien acreditados los profesores, los centros puedan escoger los que se adapten mejor a su idiosincrasia, y, en caso de equivocarse, puedan deshacerse de ellos.

Obviamente este sistema de autonomía no puede funcionar si al mismo tiempo los centros no rinden cuentas de sus resultados a la sociedad. Esta rendición de cuentas se puede hacer en parte haciendo públicos los resultados de las escuelas en las pruebas diagnóstico que ya se realizan en muchas comunidades españolas. Esta publicidad requiere, para hacer una valoración adecuada, que los padres tengan datos de contexto socioeconómico de los alumnos e incluso un cálculo del «valor añadido» de la escuela; es decir, cómo es de diferente el rendimiento de los alumnos de esa escuela respecto de los de otra con alumnos de similares características. Además de la evaluación con exámenes estandarizados, se pueden utilizar otras herramientas más cualitativas para evaluar de una forma más completa las múltiples características de las escuelas.

Otra deficiencia notable de nuestro sistema educativo es la práctica ausencia de remuneraciones del profesorado por rendimiento (5) o, al menos, de una carrera profesional en la que el rendimiento de los alumnos sea un factor clave en el avance del profesor. Es éste otro factor institucional que también parece tener relevancia en los resultados obtenidos por los alumnos. Woessman (2011) muestra que los resultados obtenidos por los estudiantes son significativamente más altos en aquellos países que hacen uso del pago por rendimientos que aquellos países que no lo utilizan, después de usar extensivamente controles para las características de los estudiantes de las escuelas y otros factores que caracterizan al país y a su sistema educativo. Además, argumenta que esta evidencia empírica muestra que los incentivos tienen efectos en el largo plazo: motivar a los profesores actuales y también cambiar el perfil de los nuevos aspirantes a profesores.

Según los indicadores de la OCDE (6), los salarios de nuestros profesores de la enseñanza pública estarían entre los más altos en entrada. Al cabo de quince años de experiencia laboral aún estamos bien situados (un 9 por 100 por encima de la media). Y sobre todo, España es de los pocos países (en 2008, el único) en que un profesor de secundaria después de quince años de experiencia consigue en media un salario superior a la de los demás trabajadores con educación superior (un 32 por 100 para los profesores de enseñanza secundaria post-obligatoria (7)).

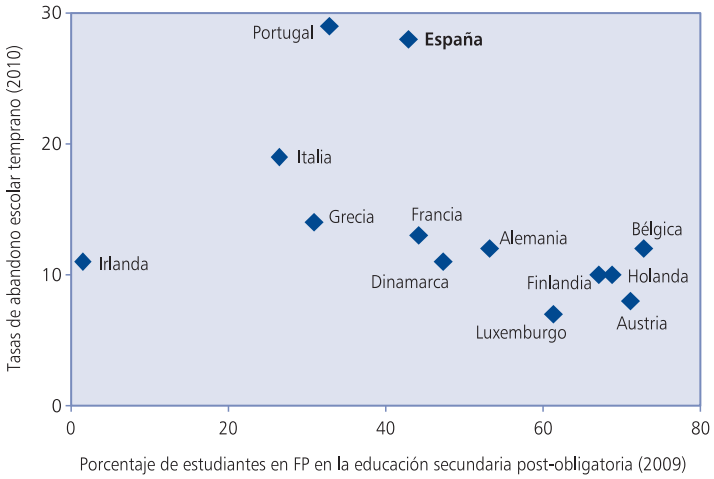
Adicionalmente, en un mercado de trabajo como el español, para muchos titulados universitarios la profesión de profesor de secundaria seguramente es una buena opción. Por esto el sector de la educación pública debe y puede aspirar a atraer y seleccionar a los mejores docentes potenciales de entre los mejores graduados. Las retribuciones por rendimientos deberían ayudar a atraer a los más capaces, y motivar a los que ya disponen de un empleo permanente en la escuela pública. Sería un desperdicio notable de capital humano, presente y futuro, si no se consiguieran estos objetivos asequibles por tener normas ineficaces de selección, promoción y retribución.

2. La educación post-obligatoria

2.1. *Más inversión en formación profesional*

Entre los factores que nos permiten explicar el déficit en estudiantes que adquieren el título de secundaria post-obligatoria está el hecho de tener una de las menores inversiones en este nivel educativo. Según los datos disponibles de la OCDE (8), España solo supera a Turquía en este indicador, por el escaso peso de nuestra FP en este nivel de la enseñanza.

GRÁFICO 5
FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA POST-OBLIGATORIA *VS.* ABANDONO ESCOLAR



El gráfico 5, que muestra la correlación entre el porcentaje de alumnos en FP en este nivel y el abandono escolar, nos debería hacer reflexionar profundamente sobre el mito del desprestigio de la FP en nuestro país.

Para cambiar la configuración de nuestra oferta formativa desde la actual estructura «en reloj de arena» en otra estructura más adecuada a las ocupaciones, sería necesario dedicar más recursos a la formación profesional reglada y sobre todo hacerlo eficazmente. El objetivo no solo es que se pueda atender a la demanda de este tipo de estudios, que ha ido aumentando en los últimos años a raíz de esta crisis, sino también mejorar su calidad.

2.2. *Más educación dual*

En este sentido, resulta difícil concebir una mejora de la valoración de nuestra formación profesional reglada sin un mejor ajuste ocupacional. Para que se produzca esta mejora ha de intensificarse la participación de las empresas, en la actualidad demasiado aisladas del sistema. Una participación que no solo ha de centrarse en los perfiles ocupacionales más demandados en el medio y largo plazo, sino también en la provisión de capital humano genérico y específico con la práctica en las empresas.

Según el *Education at a Glance* de la OCDE (2011), en España, entre el 70 por 100 de los jóvenes que no han abandonado el sistema educativo, solo un 2 por 100 participa en algún programa reglado de la educación dual, una cifra realmente muy baja en comparación con una gran parte de países europeos.

El sistema dual está orientado al mundo laboral, teniendo dos grandes ventajas: capacita a los jóvenes para su entrada en el mercado de trabajo y cubre las necesidades de las empresas, garantizando que existan suficientes especialistas y cuadros en el futuro. La estrecha correlación con el mercado de trabajo explicaría por qué los países que han adoptado este modelo educativo (los países germanoparlantes: Alemania, Austria y Suiza, y también Dinamarca) tengan las tasas de paro juvenil más bajas entre los países europeos, tal como se puede observar en el gráfico 6.

La principal ventaja del modelo dual es que, a diferencia de nuestro modelo educativo, la transición de la escuela al mercado de trabajo no se pospone hasta el final de los estudios. De esta forma, al menos teóricamente, las ventajas del sistema dual son claras. Al final de la educación secundaria post-obligatoria, los estudiantes disponen ya de una amplia experiencia laboral. En ambos sistemas pueden obtener un diploma o graduación con la misma edad, pero en el modelo dual ya han adquirido así dos tipos de capital humano adicionales, uno de carácter genérico (la primera experiencia laboral, que sirve para otras empresas) y otro de carácter específico (la antigüedad en una empresa).

Avanzar hacia el modelo dual en línea con el denominado «modelo germánico» supondría recuperar la figura del aprendiz y un mercado de trabajo de aprendices con una mayor implicación de empresas, agentes sociales y autoridades educativas. Por otra parte, permitiría corregir algunos problemas que tienen especial incidencia en el caso español: la transición desde la escuela al mercado de trabajo (al garantizar una experiencia profesional genérica, el primer empleo, y específica, un mejor conocimiento de las habilidades de los jóvenes antes de que se gradúen) y la pobre implicación de las empresas en el sistema reglado (y, por lo tanto, la escasa información acerca de

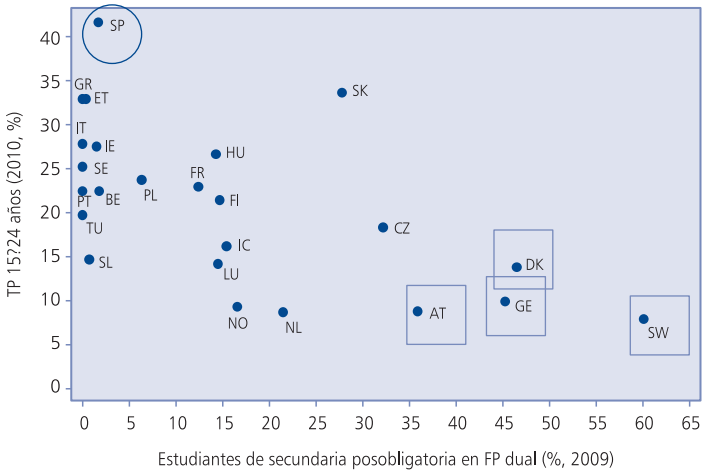
las necesidades de formación requeridas por las empresas, uno de los principales causantes, a su vez, del desajuste entre la oferta y la demanda de cualificaciones).

El modelo de educación dual no está libre de problemas. Ha sido criticado por generar algunos efectos perversos que bien se podrían corregir aprendiendo de la experiencia de los países que lo llevan practicando desde hace décadas.

En primer lugar, no cabe esperar que los sistemas de FP garanticen un empleo en la misma ocupación para la que se adquirió educación a lo largo de toda la vida laboral. Por ejemplo, la evidencia muestra para Alemania que solo la mitad de la población con formación profesional reglada trabaja en empleos para los que se formaron (9). Por ello, algunos expertos recomiendan volcar los recursos en exclusiva en una vía genérica. En el caso español, sin embargo, de lo que se trata ante todo es de reducir el abandono escolar, es decir de prolongar los estudios, y la FP también proporciona, desde luego, más formación genérica que la vía del abandono.

Finalmente, también existe evidencia de que en los países con educación dual se produce un mayor volumen de relevos, es decir, que la tasa de participación y empleo de la población de más edad, es menor (10). Sin embargo, estas personas, al haberse incorporado antes y en mejores condiciones al mercado de trabajo, habrán cotizado un tiempo similar al de aquellas personas que se incorporen más tarde y tengan que prolongar su carrera laboral. En cualquier caso, para combatir el abandono temprano del mercado de trabajo se debe, ante todo, mejorar la formación continua a lo largo de la vida laboral, otra de las tareas a las que se deberá hacer frente tarde o temprano y decisivamente.

GRÁFICO 6
FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL *VS.* TASAS DE PARO JUVENIL



Fuentes: Eurostat y OCDE, *Education at a Glance* (Tabla C1.3).

3. La universidad

No cabe duda de que la universidad española ha progresado de manera importante en los últimos decenios. Acoge a más estudiantes que nunca, ya que la proporción de estudiantes universitarios sobre su grupo de edad es del 24,5 por 100. Asimismo se puede decir que el progreso de la investigación en España ha sido muy notable. De Moya *et al.* (2007) documentan que el volumen de publicaciones ISI del sistema de ciencia en España, del que la universidad es una parte esencial, aumentó su peso en el mundo, pasando del 1,28 por 100 en 1990 al 2,63 por 100 en 2004.

A pesar del progreso, el sistema presenta numerosas sombras. El desajuste ocupacional y el escaso premio a la cualificación documentado en la sección 2, muy probablemente sean en parte debidos a una percepción (correcta) de los empleadores de escasa calidad y diferenciación de los títulos (11). Asimismo, en los *rankings* universitarios ARWU (popularmente, *rankings* de Shanghái) no hay ni una universidad española entre las 100 primeras, ni en el *ranking* general (12), ni en los sectoriales (13). En los *rankings* del *Times Higher Education Supplement* tampoco hay ninguna universidad española entre las 100 primeras en el *ranking* general (14), y tampoco hay ninguna entre las 50 primeras en los *rankings* sectoriales.

Esta posición tan mediocre en los *rankings* nos lleva casi de inmediato a las recomendaciones, que además se pueden resumir en dos palabras: autonomía y competencia. La razón para esta prescripción es que el análisis de Aghion *et al.* (2010) muestra que

las universidades más autónomas y que se enfrentan a mayor competencia tienden a tener mejores resultados en el *Academic Ranking of World Universities* (más conocido como *ranking* de Shanghái). Competencia para atraer fondos de investigación y estudiantes. Autonomía para diseñar políticas de contratación y remuneración del personal, así como para diseñar planes de estudios y atraer estudiantes.

Un nuevo modelo de financiación debe ser la pieza clave en la generación de los incentivos para crear una universidad excelente. Para empezar, sería útil aclarar mediante el modelo de financiación que las universidades tienen dos objetivos, la investigación y la docencia, y que ambos son igualmente importantes. Por tanto, la financiación se debería de hacer al 50 por 100 por cada uno de estos objetivos.

La segunda reflexión es que la financiación debe darse fundamentalmente por resultados. La sociedad está comprando servicios a la universidad, y debe pagar por estos servicios, no por la cantidad de edificios o personal que los generan. De esta manera se producen incentivos para usar los recursos de manera más eficiente, algo que, dada la situación fiscal de nuestro país, debe ser una consideración de primer orden en el diseño de cualquier política pública.

Finalmente, los resultados por los que se debe pagar a las universidades deben ser exigentes, porque en las circunstancias actuales no nos podemos permitir seguir como si nada pasara. Los ciudadanos son conscientes de que España está en un momento histórico y son capaces de aceptar reformas exigentes y atrevidas si se les explica bien. La alternativa a no reformarnos es quedarnos descolgados de los países de primera.

3.1. *Financiación de la investigación*

En investigación, el paradigma de financiación por resultados lo tenemos en el modelo británico de *ejercicios de evaluación de la investigación*, o *Research Assessment Exercises* (RAE). Reino Unido es un buen ejemplo de cómo conseguir y mejorar investigación de excelencia. Por ejemplo, es el segundo país del mundo por citas a sus trabajos de investigación y es el segundo en casi todos los campos científicos, menos en matemáticas (el tercero) y ciencias físicas e ingeniería (cuarto) (Iorwerth, 2005). Asimismo, un editorial de la revista *Science* (Adams, 2002) concluía que gracias a los RAE: «La investigación de Reino Unido mejoró en relación con el mundo, revirtiendo el declive de la década de los ochenta. En media, la investigación mejoró, medida tanto en publicaciones como en citas, desde 1986 a 2000. [...] El RAE crea incentivos que canalizan la competitividad natural de la investigación como un motor dominante de la excelencia. Se superó la oposición inicial de la comunidad, mostrando que los que realizan una buena investigación tienen poco que temer y mucho que ganar con un escrutinio bien estructurado».

El RAE hace que cada cinco años, aproximadamente, los departamentos universitarios envíen sus resultados de investigación a una agencia del gobierno que clasifica a las universidades por ramas del saber en categorías (en el último ejercicio en 5 categorías). Y en el período siguiente la financiación de la investigación depende de manera crucial de estos resultados, que los estudiantes también utilizan para saber cuáles son las mejores universidades a las que asistir. En 2001 solamente se daba financiación a partir del cuarto peldaño. Del cuarto al quinto se triplicaba la financiación, del quinto al sexto casi se duplica y del sexto al séptimo todavía se añade cerca de un 50 por 100 más (Hare, 2003).

La mejor forma de proceder para financiar por resultados de investigación pasa por fijarse en exclusiva en los resultados finales de investigación, y no, como sucede en alguna comunidad autónoma, por indicadores muy indirectos y poco exigentes, como los sexenios o los doctorados producidos, que ponderan poco por la calidad de la investigación. Es decir, el resultado que se financia es la cantidad de publicaciones de *todos* los investigadores de cada departamento universitario (15), ponderando de manera intensa por la calidad de estas publicaciones.

Esta calidad se puede medir, dependiendo de los estándares de cada disciplina, por el prestigio de las revistas científicas o las citas de los artículos y libros publicados. Este ejercicio es delicado y probablemente requiere el trabajo de recopilar los datos de manera independiente (16). Se debería disponer de paneles de expertos divididos en ramas del saber, para evaluar la evidencia bibliométrica generada y contrastada con los propios autores. Los paneles podrían evaluar también la calidad intrínseca de los trabajos, pero esto requiere haber detectado los expertos realmente destacados y fiables. En caso contrario, quizá sea más adecuado fiarse en exclusiva de la información bibliométrica.

3.2. *Financiación de la docencia*

Una parte importante de la nueva financiación a la docencia debería venir de tasas de estudiantes, tanto nacionales como extranjeros. En la actualidad, las tasas universitarias de las universidades públicas cubren del orden del 15 por 100 del coste de las mismas (17). Esto no es suficiente en nuestra coyuntura. La razón más habitual para subsidiar la educación, la mayor rentabilidad social que privada de la misma, no justifica un subsidio tan elevado (De la Fuente y Ciccone, 2002). Para resolver este problema, un objetivo importante debe ser el conseguir una aprobación de tasas más elevadas por parte del gobierno español. Esta subida se debe complementar con becas y préstamos generosos para que nadie se quede fuera de la universidad por la financiación.

Otro objetivo paralelo importante es atraer un número grande de estudiantes extranjeros que paguen tasas significativas, como sucede en el sistema británico. Esto se puede hacer cuando los programas son excelentes, como lo demuestra claramente el éxito financiero de la *Barcelona Graduate School of Economics.*

Otra forma de financiación, la más importante mientras el gobierno del Estado no permita tasas significativamente más altas, se debería ligar a resultados laborales. Idealmente, a la corriente salarial futura de los egresados por cada titulación en los primeros años después de finalizar los estudios. Para simplificar, a la tasa de empleo multiplicada por el salario medio una vez se encuentra empleo. Esa información está hoy disponible dado que tanto la Seguridad Social como la Agencia Tributaria disponen de los datos individuales informatizados. Y puesto que se trata de cesión de datos entre administraciones sobre salarios medios y tasas de inserción por titulación, las consideraciones de protección de datos deben ser salvables con facilidad. Esta información, por cierto, es también muy importante para que cuando se puedan tener tasas más elevadas los estudiantes elijan sus estudios con buen conocimiento de causa.

Pero tampoco se debe premiar a una titulación simplemente porque ha tenido la suerte de tener buenos estudiantes. Una forma de controlar este problema es medir no el valor absoluto de sus graduados, sino el valor añadido de su grado o posgrado correspondiente, comparando a universitarios con un nivel similar en las notas de las pruebas de acceso a la universidad. Es decir, el resultado que se debe financiar es la corriente salarial para un egresado condicional a su nota de entrada durante los primeros años después de finalizar los estudios.

Este modelo presenta un par de problemas que deben considerarse en detalle. Uno es el de los estudiantes que se dedican a estudios de posgrado. Para estos estudiantes, que en algunos estudios son una proporción muy significativa, habrá que esperar a que finalicen estos estudios y separar la parte de los resultados laborales que proceden del grado y del posgrado, algo que con modernos métodos estadísticos y buenos datos no es muy difícil. Otro problema puede venir de los estudiantes que no permanecen en España. Pero tampoco parece un problema insalvable ni afectará a una proporción demasiado grande.

3.3. *Lo que no se financia*

Una objeción posible es que si se premia de manera extrema los resultados de docencia e investigación, nadie va a querer realizar tareas de gestión. Esto no es cierto si las universidades tienen auténtica autonomía de gestión. Al gestor que no consiga mejoras en los resultados se le separará del cargo, y al gestor que lo haga bien se le debería poder pagar lo suficiente como para que le compense dejar sus otras actividades.

Esta propuesta tampoco menciona un ejercicio de evaluación de la transferencia de conocimiento. La razón es que las actividades de transferencia, si son útiles de verdad, las debe pagar el sector privado a los profesores que las hagan bien. Y si hacen falta más incentivos para la I+D+i resulta mucho más eficaz subvencionar a las empresas que realicen esa I+D+i para que ellas escojan al científico que les proporcione el conocimiento adecuado.

3.4. *Autonomía universitaria: instrumentos legales y régimen transitorio*

La consecución de estos objetivos de excelencia que hemos delineado en los epígrafes anteriores, y a los que guían los incentivos financieros, solamente serán efectivos si las universidades tienen auténtica autonomía para gestionar sus tareas. Por ejemplo, las universidades con peores resultados de investigación pueden querer contratar a buenos investigadores para mejorar esos resultados. Ese tipo de investigador puede requerir que las universidades tengan la posibilidad de pagar salarios más elevados y ofrecer condiciones de trabajo favorables para ir a ese lugar. La ley

catalana de universidades en principio tiene la potencialidad de utilizarse en esta dirección, si se flexibilizan los abanicos salariales correspondientes. También puede ser necesario permitir a las universidades extinguir departamentos o titulaciones cuyos resultados de docencia o investigación no sean satisfactorios. Una reconversión como esta necesitará de algunos fondos adicionales para bajas incentivadas, recolocaciones dentro de la universidad o de otras cuando sea posible, y ciertamente la no contratación en aquellos departamentos a extinguir.

Asimismo es importante que la universidad cambie su forma de gobierno, para que los cambios posibles inducidos por la financiación no se encuentren bloqueados por grupos de interés dentro de las universidades que hagan imposible florecer a los grupos más destacados. El gobierno español podría utilizar alguna de las opciones que siguen:

1) Que la ley permita que cada comunidad autónoma tenga margen de maniobra en el diseño del gobierno universitario. Sería lo lógico, dado que tienen la responsabilidad económica, pero la ley no lo permite en nombre de la autonomía universitaria, y es posible que haya un conflicto constitucional, porque el Tribunal Constitucional ha interpretado la autonomía universitaria como un derecho fundamental (18).

2) La segunda opción es que la ley permita a las universidades un margen significativo de capacidad de determinar su forma de gobierno. La Ley actual solo da dos opciones: o bien al Rector lo elige el Claustro o bien lo elige el colectivo universitario en voto directo. Dar capacidad de determinación de la forma de gobierno a la universidad misma no es, de inmediato, una garantía de nada. Habría que cuidar mucho *cuál* es el órgano constituyente y sin caer en menús muy cerrados. Entonces es probable que cinco o seis universidades elijan la forma más efectiva y el resto se mantendrán con las formas tradicionales de autogestión. Pero el proceso de diferenciación y competencia habría empezado. Francia y Finlandia han comenzado procesos de reformas similares.

Un modelo posible y deseable bajo la opción 2 es:

a) La máxima autoridad académica es el Rector y este es un académico.

b) El máximo órgano colectivo de la Universidad es un Patronato. Este elige al Rector a través de una búsqueda que incluye la posibilidad de reclutarlo del exterior.

c) El Patronato es designado en parte por el Claustro y en parte por el proceso político (Parlamento y Gobierno autonómico). Idealmente la mayoría sería del proceso político.

d) El Rector designa a los Decanos y resto de la estructura de gestión después de una consulta con la comunidad universitaria.

NOTAS

(*) Este artículo se ha publicado en el número 100 de la revista *Nota d'Economia* del Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat de Catalunya.

(1) Hanushek y Woessman (2011) muestran que una mejora de unos 100 puntos en el examen (una desviación estándar) se asocia con una tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita dos puntos porcentuales mayor durante todo el período de 40 años desde los años setenta hasta el presente.

(2) España: 38 por 100, Francia 50 por 100, Reino Unido 54 por 100, Italia 55 por 100 y Alemania 62 por 100, OCDE (2011).

(3) Véase por ejemplo la Propuesta para la reactivación laboral en España.

(4) Véase también Woessman *et al.* (2007), o Hanushek y Woessman (2011) en su Tabla 4, esta vez utilizando los datos de PISA.

(5) La Tabla 3.5 en *Education at a Glance 2011* de la OCDE revela que estamos en el grupo de países que no fija en ningún caso las remuneraciones de sus profesores en función de algún tipo de rendimiento.

(6) *Educaction at a Glance* (véase la Tabla D3.1).

(7) Tabla D3.2 del *Education at a Glance*.

(8) Según el *Education at a Glance* (2010, Tabla 8), el gasto total por persona (sumando gastos privados y públicos y en dólares USA en términos paridad de poder adquisitivo) en la educación secundaria post-obligatoria es el menor de la OCDE, justo después de Turquía. Estamos en un 57 por 100 de la media de la OCDE en gasto por alumno.

(9) Witte y Kalleberg (1994).

(10) Hanushek, Zhang y Woessmann (2011).

(11) Véase, por ejemplo, Colonna (2007), quien argumenta que una parte importante de la diferencia en premio salarial entre Italia y Estados Unidos se debe a la dificultad del sistema universitario italiano para distinguir a los egresados entre sí.

(12) En este *ranking* las primeras españolas, Complutense, Autónoma de Madrid y Universitat de Barcelona, están en el rango 200-300.

(13) En física Valencia está en el 76-100, y en química Zaragoza está en el 51-75 y la Politécnica de Valencia en el 76-100.

(14) La Universitat Pompeu Fabra es la primera española, en el 186.

(15) Incluyendo los artículos de sus doctorandos que provengan de la tesis, una medida mucho mejor del resultado de los programas de doctorado que el número de doctores que se utiliza en la actualidad.

(16) Pero no es un ejercicio imposible. Hay *rankings* automatizados de departamentos que se actualizan mensualmente. Véase, por ejemplo, para economía los *rankings* mundiales: http://ideas.repec.org/top/top.econdept.html, europeos http://ideas.repec.org/top/top.europe.html o españoles http://ideas.repec.org/top/top.spain.html.

(17) Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, *La universidad española en cifras*, 2010.

(18) Véase por ejemplo Embid Irujo (2011): http://www.fedea.net/politicas-educativas/autonomia_universitaria.pdf.

BIBLIOGRAFÍA

ABDILKADIROGLU, A.; PATHAK, P.A., y ROTH, A.E. (2005), «The New York City High School Match», *The American Economic Review*, 95(2): 364-367.

ADAMS, J. (2002), «Research Assessment in the U.K.», *Science*, 296: 805.

ANGHEL, B., y CABRALES, A. (2010), «The Determinants of Success in Primary Education in Spain», mimeo, FEDEA y Universidad Carlos III de Madrid.

AGHION, P.; DEWATRIPONT, M.; HOXBY, C.; MAS-COLELL, A., y SAPIR, A. (2010), «The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US», *Economic Policy*, 25: 7-59.

COLONNA, F. (2007), «Labor market and Schooling Choice: Italy vs US», mimeo, Ente Einaudi.

DE LA FUENTE, A., y CICCONE, A. (2002), «Human capital in a global and knowledge-based economy, part II: assessment at the EU country level. Final Report», European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit A.1.

DE MOYA, F.; CHINCHILLA, Z.; CORERA, E.; GÓMEZ, R.; GONZÁLEZ-MOLINA, A.; MUÑOZ, F.J., y VARGAS, B. (2007), *Indicadores bibliométricos de la actividad científica española: 1990-2004*, Ministerio de Ciencia e Innovación, Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología.

FELGUEROSO, F.; HIDALGO, M., y JIMÉNEZ-MARTÍN, S. (2010), «Explaining the fall of the skill wage premium in Spain», documento de trabajo FEDEA 2010-19.

FELGUEROSO, F., y JIMÉNEZ, S. (2009): «The new growth model. How and with Whom?», FEDEA Working Paper 2009-39.

HANUSHEK, E. (2011), «The economic value of higher teacher quality», *Economics of Education Review*, 30 (3): 466-479.

HANUSHEK, E., y WOESSMANN L. (2011), «The Economics of International Differences in Educational Achievement», Stephen Machin y Ludger Woessmann (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 3, North Holland, Amsterdam, pp. 89-200.

HANUSHEK, E.; ZHANG, L., y WOESSMANN L. (2011): «General education, vocational education and labor market outcomes over the life-cycle», NBER, Working Paper N.º 17504.

HARE, P.G. (2003), «The United Kingdom's Research Assessment Exercise: Impact on Institutions, Departments, Individuals», *Higher Education Management and Policy*, 15: 43-63.

HECKMAN, J. (2007), «The Economics, Technology and Neuroscience of Human Capability Formation», *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(3): 13250-5.

IORWERTH, A. (2005), «Methods of Evaluating University Research Around the World», Canada Department of financa, Working Paper N.º 2005 04.

SAKAMOTO, A., y POWERS, D. (1995), «Education and the dual labor market for Japanese men», *American Sociological Review*, 60: 222-246. OCDE (2011), *Education at a Glance*.

WITTE, J., y KALLEBERG, A.L. (1994): «Matching Training and Jobs: The Fit Between Vocational Education and Employment in the German Labour Market», *European Sociological Review*, 11(3): 293-317.

WOESSMANN, L. (2011), «Cross-country evidence on teacher performance pay», *Economics of Education Review*, 30(3): 404-418.

— (2003), «Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65(2): 0305-9049.

WOESSMANN, L.; LÜDEMANN, E.; SCHÜTZ, G., y WEST, M.R. (2007), «School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003», Working Paper OCDE EDU/WKP(2007)8.

LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA: EL PRINCIPIO Y EL FINAL (*)

José GARCÍA MONTALVO

Universidad Pompeu Fabra

Resumen

Este trabajo presenta un diagnóstico de la situación de la educación en España centrado en la primera etapa (intervenciones tempranas) y la última etapa de la educación formal (universitaria). El argumento fundamental es que la subvención pública a cada nivel educativo debe ser proporcional a la rentabilidad social que cada nivel proporciona. Desde esta perspectiva las intervenciones tempranas son prioritarias para la sociedad frente a los estudios universitarios, donde gran parte de la rentabilidad es apropiable privadamente por los graduados. Tras analizar la situación española se presentan algunas propuestas de reforma y una discusión final centrada en los cambios propuestos por el nuevo gobierno.

Palabras clave: educación, intervención temprana, universidad, rentabilidad social.

Abstract

This paper presents a diagnostic of the situation of education in Spain, with special emphasis on early interventions and universities. The basic argument considers that the public subsidy to education should be proportional to the social return of each level of education. From this perspective, early interventions should be clearly a priority for the public budget versus university financing since higher education graduates can appropriate privately of most of the return to their education. After analyzing the situation in Spain the paper proposes several lines for reform and a final discussion on the change in the educational system put forward by the new government.

Key words: education, early intervention, university, social return.

JEL classification: H23, I22, I23.

I. INTRODUCCIÓN

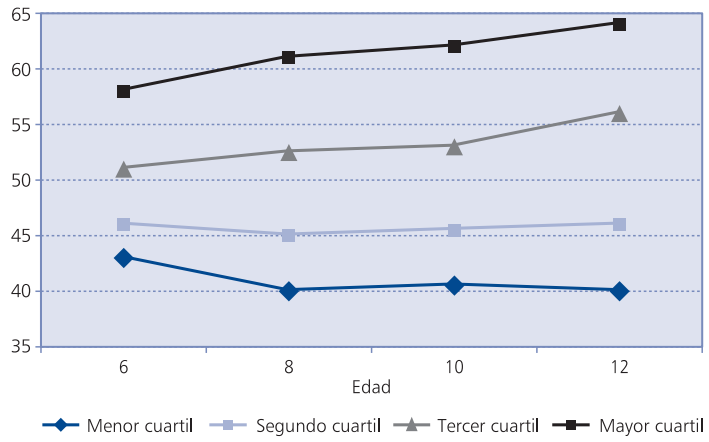
En este trabajo se presentan una serie de análisis y propuestas para la reforma de la educación en España centradas en la etapa preescolar entre 0 y 3 años y la educación universitaria, que coinciden con el principio y el final del proceso educativo reglado. La presentación en la que se basa este trabajo se realizó con anterioridad a conocer los presupuestos generales del Estado para 2012 y las propuestas incluidas en el RDL 12/2012 de medidas de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Por este motivo se entremezclan comentarios sobre estas propuestas a medida que se desarrolla el texto y se incluye un último apartado que analiza la consistencia o inconsistencia de dichas actuaciones con las propuestas de este trabajo.

El tema de la reforma educativa es siempre un campo objeto de grandes polémicas y oposiciones ideológicas, a pesar de que existe un creciente cuerpo de evidencia que permitiría discusiones de carácter más técnico. Por lo general existe una visión muy idealizada de la capacidad del sistema educativo para mejorar las condiciones de vida de una sociedad. «No existe inversión más rentable» o «la educación es la solución a todos los problema» son frases representativas de esta visión simplista y grandilocuente de la capacidad del sistema educativo como sector transformador de la sociedad. Estas visiones simplistas de mercadotecnia política tienen poco que ver con una aproximación útil para la mejora del sistema educativo, pues implican que cualquier aumento de la inversión educativa genera beneficios significativos y que todos los problemas se resuelven simplemente aportando más recursos. Esta visión es absolutamente errónea, como ponen de manifiesto multitud de investigaciones. Las buenas intenciones no son suficientes para que un sistema educativo funcione de manera eficiente y equitativa.

En general, es difícil poner a España de ejemplo en el campo educativo. Si el aprendizaje fuera un proceso productivo, tendríamos que aceptar que la educación en España es muy ineficiente. El abandono temprano educativo alcanza el 30 por 100 de media (1), el doble que la media europea. El abandono en la universidad llega hasta el 30 por 100 (2) y solo un tercio de los alumnos completan sus estudios en el tiempo establecido. La proporción de población entre 25 y 34 años con estudios secundarios postobligatorios se sitúa a la cola de la OCDE, pero, sin embargo, la proporción de universitarios en el mismo grupo de edad supera la media con claridad para situarse cerca de países como Estados Unidos, Holanda o Suecia (OECD, 2010).

En el plano universitario la visión más generalizada en España

GRÁFICO 1
RESULTADO DE TEST CONGNITIVOS: RANGO DEL PORCENTAJE MEDIO EN EL TEST PIAT DE MATEMÁTICA



es una visión condescendiente sobre la situación de las universidades: «Se ha avanzado», «La investigación ha mejorado», «La universidad ya no es una fábrica de parados».

Por desgracia, estas afirmaciones utilizan un contrafactual erróneo. La comparación no puede basarse en la situación actual frente a la situación en 1980, sino respecto a la situación en que estaría el sistema si se hubiera producido una reforma al estilo de alguno de los países de nuestro entorno o algunas de las propuestas realizadas hace muchos años en el caso español. Es evidente que la universidad española de 2012 cumple mucho mejor sus funciones que la universidad de los años ochenta, pero también parece evidente que los recursos utilizados hubieran podido proporcionar una situación varios órdenes de magnitud mejor a la situación actual si se hubiera realizado la necesaria reforma hace muchos años.

II. LA IMPORTANCIA DE LAS INTERVENCIONES TEMPRANAS

La falta de equidad en las dotaciones iniciales (oportunidades, ambiente, etc.) es muy probable que se transforme en resultados desiguales. Igualar las dotaciones iniciales con intervenciones tempranas (especialmente antes de los 3 años) es mucho más eficiente, en términos de coste, que intentar igualar los resultados o hacerlo a edades y niveles educativos más avanzados. La intervención pública está justificada en estos casos por los fallos de mercado que suponen las restricciones de liquidez, los fallos de información (dificultad de evaluar la calidad de los centros infantiles y necesidad de contar con supervisión para mantener unos estándares elevados) y la falta de consideración de los padres de las externalidades que producen sus decisiones en el desarrollo de sus hijos y los costes que pueden imponer al resto de la sociedad.

La evidencia científica sobre la importancia de intervenir en las fases tempranas del desarrollo del niño se acumula con rapidez (3). Las diferencias en capacidades, tanto cognitivas como no cognitivas, entre individuos de distintos estratos sociales se generan muy pronto (4). A los 5 o 6 años existen ya diferencias importantes en capacidades cognitivas entre niños de diferentes estratos socioeconómicos. El gráfico 1 muestra hasta qué punto se ha diferenciado la capacidad cognitiva a los 5 o 6 años en función de la condición socioeconómica.

Estas diferencias se mantendrán fundamentalmente estables durante los siguientes años. En general, cuanto más tarde comienzan las actuaciones sobre niños con dificultades, menos efecto tienen.

Es bien conocido que el nivel de las capacidades de los niños está muy correlacionado con el nivel educativo de los padres (5). Pero el motivo puede ser la falta de capacidad de padres con pocos estudios para guiar el desarrollo de las habilidades cognitivas y no cognitivas de sus hijos, y no tanto la capacidad económica de la familia. Una vez el niño accede al sistema educativo formal, las deficiencias en la formación de habilidades a una temprana edad le harán mostrar un rendimiento académico inferior a los niños de grupos socioeconómicos superiores. Por tanto, si el objetivo es mantener la equidad, las intervenciones públicas deben centrarse en la fase más temprana de la niñez. La equidad no se puede conseguir en la universidad. Aumentar la renta familiar a partir de subvenciones o reducciones de las tasas universitarias, cuando el joven ya está en la fase de ciclo vital de asistir a la universidad, prácticamente no tiene

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 133, 2012. ISSN: 0210-9107. «CRISIS Y REFORMAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA»

ningún efecto en la compensación de los bajos niveles de inversión previos. Las desigualdades hay que tratarlas en el origen y no en la universidad. Además, la elevada rentabilidad social de las actuaciones en edades tempranas justifica una intensa participación de la financiación pública.

Por tanto, cada vez es más evidente para los investigadores que lo que sucede antes de la edad preescolar es crítico. El tipo de cuidados que reciben los niños durante los primeros tres años de vida es muy importante para ciertos efectos biológicos relacionados con la capacidad de atender y aprender. El concepto de *school readiness* no implica enfatizar el contenido académico antes de preescolar. *School readiness* se refiere a llegar a preescolar con un cerebro preparado y capaz de aprender. El aprendizaje comienza mucho antes de llegar a preescolar, pues la sinapsis comienza a producirse desde el nacimiento. El cerebro de un niño de 2 años tiene casi el doble de conexiones neuronales que el de un adulto. Las conexiones que se refuerzan por la repetición se pierden en el proceso de *neural pruning* (6).

Pero además de los fundamentos biológicos de las intervenciones tempranas existen experimentos que muestran la importancia de este tipo de actuaciones. Dos de los más renombrados son el Programa Preescolar de la Escuela Perry y el Programa Abecedario (7), que muestran cómo se pueden conseguir efectos a largo plazo de mejoras en habilidades cognitivas y no cognitivas, rendimiento académico y productividad laboral a partir de intervenciones tempranas. Por ejemplo, el programa Perry fue administrado a jóvenes afroamericanos de Michigan entre 1962 y 1967. El tratamiento fueron 2,5 horas de clase todos los días y 1,5 horas de visita a la familia cada semana. El Programa Abecedario estaba dirigido a jóvenes de familias desaventajadas nacidos entre 1972 y 1977. La media de entrada eran los 4,4 meses. La intervención era diaria. El programa Perry consiguió mejoras temporales del CI (desaparecieron a los 4 años) pero el grupo tratado a los 14 años tenía mejores resultados académicos. La explicación sería el efecto del programa sobre habilidades no cognitivas. Los individuos del grupo tratado del Perry (a los 40 años) y el Abecedario (a los 21 años) tienen mejores notas en pruebas académicas, mayores niveles educativos, requirieron una menor atención a través de educación especial, tenían mayores salarios, mayor probabilidad de tener una vivienda y menor probabilidad de estar en prisión que los individuos del grupo de control.

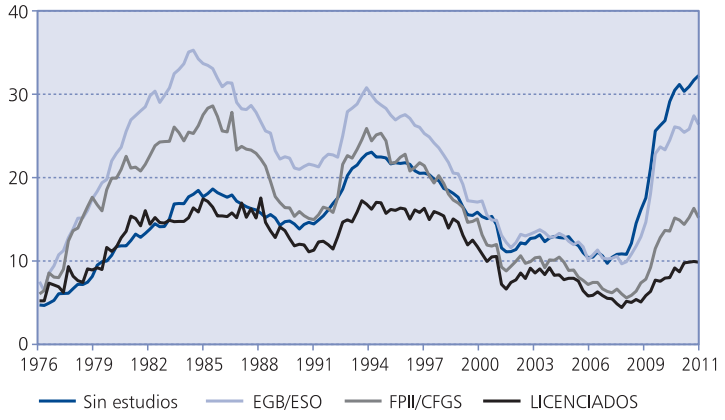
Heckman *et al.* (2009) muestran que la tasa de rentabilidad social anual del programa Perry se encuentra entre el 7 y el 10 por 100. En términos de análisis coste-beneficio (suponiendo una tasa de descuento del 3 por 100 y teniendo en cuenta el efecto de los impuestos necesarios para financiar el programa), el resultado es que de cada dólar gastado revierte a la sociedad entre 7 y 12 dólares en términos de valor presente.

Por tanto, la idea no es tener un programa estrictamente académico para niños menores de 3 años, sino actuar sobre las habilidades no cognitivas (paciencia, perseverancia, motivación, autocontrol, focus, disciplina, etc.), pues se ha comprobado que tienen un efecto de preparación para el aprendizaje, aumentan los salarios en la madurez y reducen la tasa de embarazo adolescente, el comportamiento criminal, el tabaquismo, etcétera.

III. LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

Desafortunadamente la concepción de los estudios universitarios en España ha estado dominada por una aplicación simplista de la ley de Say: cuanto mayor es el nivel educativo de la mano de

GRÁFICO 2
TASA DE DESEMPLEO. TOTAL NACIONAL



obra mayor es la productividad de la economía. Pero esta interpretación no funciona. Para que se produzca efectivamente un aumento de la productividad es preciso que la mano de obra de elevada cualificación trabaje y lo haga en puestos adecuados a su nivel de formación (8). La productividad está asociada al puesto de trabajo y no solo al nivel de formación del trabajador. La productividad de un universitario sirviendo mesas no es mayor que la de cualquier otro trabajador. Cuando un sistema productivo no genera suficientes puestos de trabajo de alta cualificación se pueden producir dos fenómenos: desempleo y sobrecualificación.

Muchos responsables universitarios suelen comenzar sus argumentaciones sobre la relación entre universitarios y mercado laboral recordando la vieja frase de la universidad como fábrica de parados, y señalando que si eso fue así en algún momento, en la actualidad no es verdad. Ciertamente, si miramos las tasas de desempleo incluyendo todas las edades concluiremos que los universitarios tienen una clara ventaja, especialmente en períodos de estancamiento económico (gráfico 2).

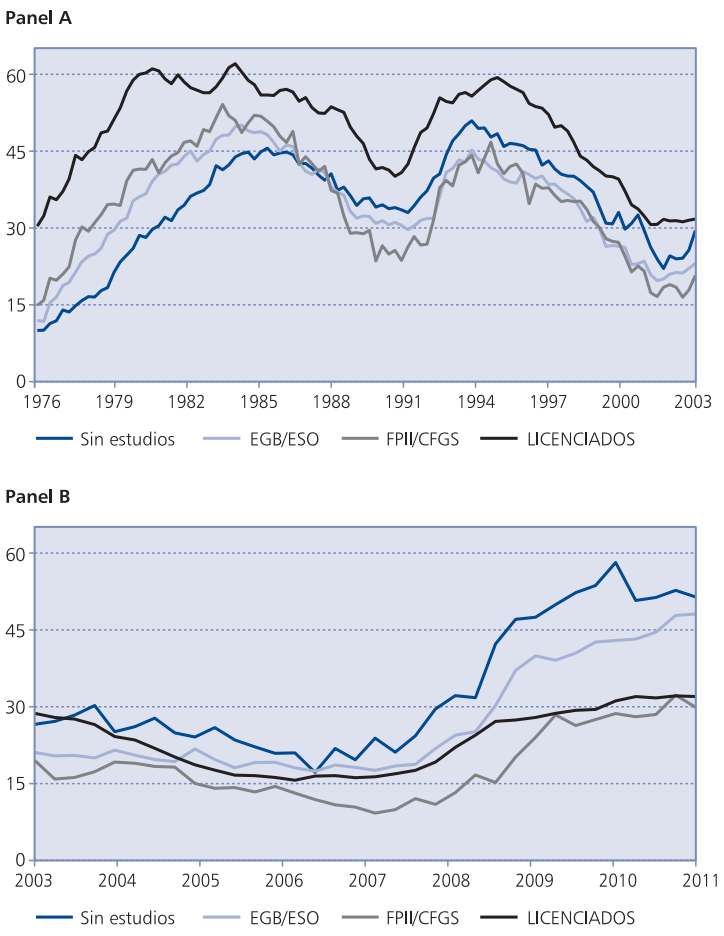
La situación es muy diferente si nos concentramos en los universitarios jóvenes. El gráfico 3 muestra que son precisamente los universitarios más jóvenes los que tienen tradicionalmente tasas de desempleo más altas que el resto de los niveles educativos.

El gráfico 4 muestra que, incluso si consideramos los jóvenes hasta 29 años, la ventaja de los universitarios en términos de desempleo es muy limitada.

Este fenómeno se ha observado hasta la primera mitad de la primera década de siglo. La crisis económica ha provocado un efecto muy interesante: a diferencia de lo sucedido en crisis pasadas, en la actual crisis el incremento del desempleo de los universitarios jóvenes ha sido mucho más moderado que el del resto de niveles educativos. Si este efecto se debe al éxito de los universitarios en la competencia por puestos de trabajo que requieren niveles inferiores de cualificación, entonces se intensificará otro proceso que ha estado asociado con los universitarios españoles durante mucho tiempo: la sobrecualificación.

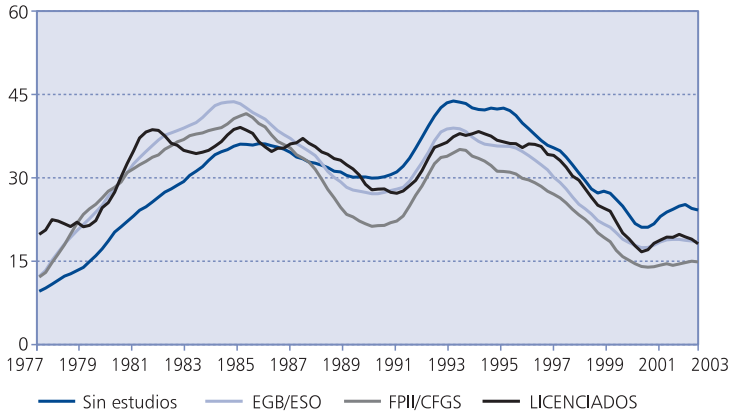
De hecho, es difícil mantener que la universidad sea una fábrica de parados, pero sí es una fábrica de sobrecualificados (9). Existen claras evidencias, tanto directas como indirectas, de un elevado nivel de sobrecualificación entre los universitarios españoles. El gráfico 5 muestra que la tasa de sobrecualificación de los universitarios españoles entre 25 y 29 años es del 44 por 100 (OCDE, 2010), siendo la tasa más alta de la OCDE. De hecho, dobla la media de la OCDE.

GRÁFICO 3
TASA DE DESEMPLEO. DE 16 A 24 AÑOS



PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 133, 2012. ISSN: 0210-9107. «CRISIS Y REFORMAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA»

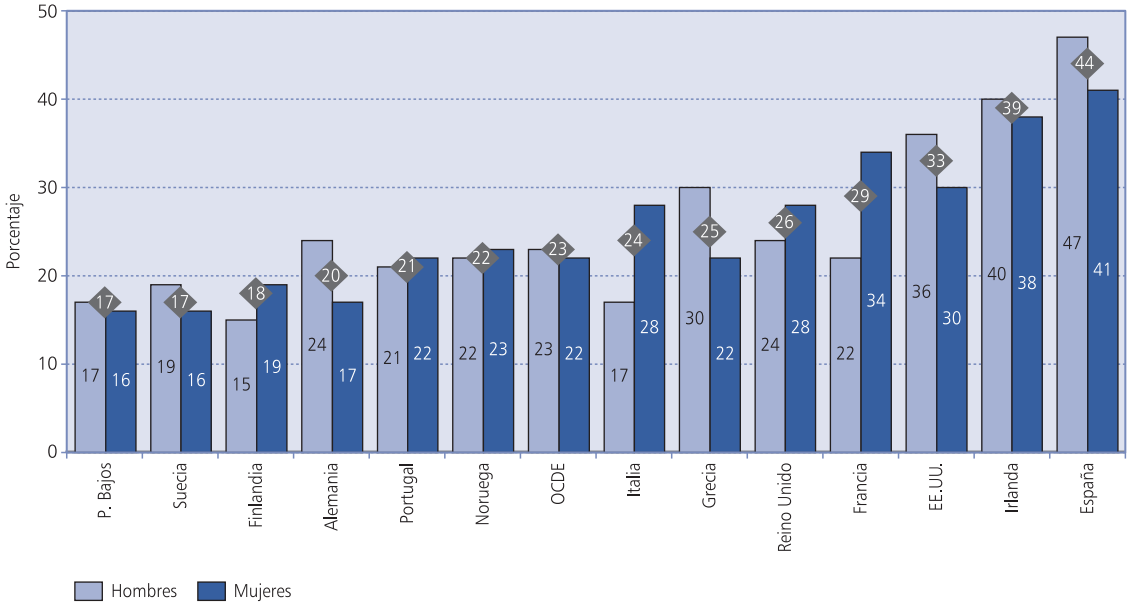
GRÁFICO 4
TASA DE DESEMPLEO. DE 16 A 29 AÑOS



Una forma indirecta de analizar el mismo efecto es a partir del salario relativo de los universitarios frente a niveles educativos inferiores. Mientras en la práctica totalidad de los países se ha producido un efecto de aumento del salario relativo de los universitarios, en España se produce el efecto contrario. La OCDE muestra que la ventaja salarial frente a los trabajadores solo con estudios obligatorios cayó un 40 por 100 entre 1997 y 2004 (OCDE, 2007). Izquierdo y Lacuesta (2006) señalan que la ventaja salarial frente a los trabajadores con estudios primarios cayó del 97 por 100 en 1995 al 67 por 100 en 2002. En una comparación internacional se observa que los graduados universitarios españoles son los que menor ventaja salarial tienen frente a los graduados de la segunda etapa de la educación secundaria (gráfico 6).

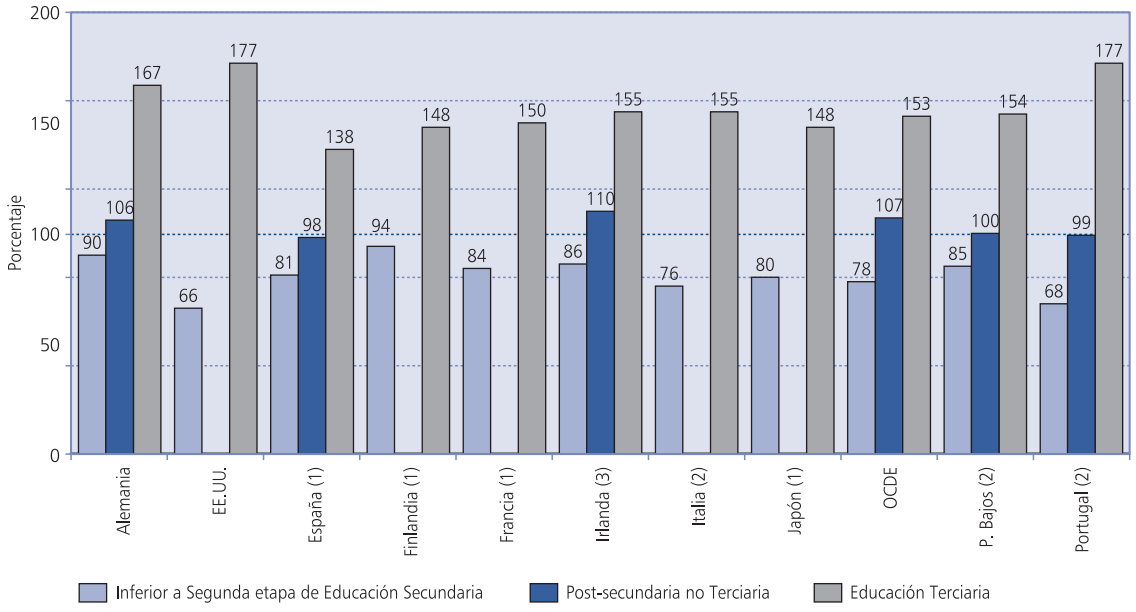
Boarini y Strauss (2007) señalan que la tasa de rentabilidad interna de la educación terciaria en España es la menor de los 21 países de la OCDE analizados en su

GRÁFICO 5
DESAJUSTES ENTRE EDUCACIÓN Y OCUPACIÓN DE LOS JÓVENES (2007) (*)



Nota: (*) Ratio de los trabajadores de 25-29 años que no están estudiando, poseen una educación superior y están desempeñando un trabajo de nivel profesional 1 o 2 (ISCO 4-9) con respecto a los trabajadores de 25-29 que no están estudiando y con una titulación superior.
Fuente: Panorama de la educación (OCDE, 2010).

GRÁFICO 6
INGRESOS RELATIVOS DE LA POBLACIÓN CON RENTAS PROCEDENTES DEL EMPLEO (*)
(2008 o último año disponible)



Notas: (*) Por nivel de educación y sexo de la población de 24-64 años. Segunda etapa de Educación Secundaria = 100.
(1) Datos año 2007. (2) Datos año 2006. (3) Datos año 2005.
Fuente: Panorama de la educación (OCDE, 2010).

estudio, alcanzando tan solo el 5 por 100. Puente y Villanueva (2011) señalan que este estrechamiento de los diferenciales salariales entre niveles educativos en España ha generado escasos incentivos a la inversión en educación y el estancamiento del nivel educativo de los más jóvenes (especialmente en los hombres). El aumento relativo del salario en trabajos de baja cualificación, ligado al sector de la construcción, y la caída en la calidad de la educación son dos de las hipótesis apuntadas por los autores para explicar este efecto.

El fenómeno de la sobrecualificación de los universitarios en los puestos de trabajo que ocupan no es nuevo. El estudio europeo CHEERS de finales de los años noventa (García-Montalvo, 2001), referido a aproximadamente 40.000 universitarios de doce países que habían acabado sus estudios cuatro años antes, ya mostraba que el 18 por 100 de los universitarios españoles señalaban que para desarrollar su trabajo no necesitaban estudios universitarios; mientras que el 11,2 por 100 indicaba que con un nivel universitario inferior habría sido suficiente. Por comparación, en el resto de los países de la muestra los porcentajes eran el 6,5 y el 12,5 por 100, respectivamente. La continuación de este estudio europeo se denominó REFLEX y realizó una encuesta similar a la original referida a universitarios que en 2007 hacía cuatro o cinco años que habían finalizado sus estudios. El porcentaje de los universitarios españoles que señalaban que para su empleo no hacía falta ningún tipo de estudios universitarios se había mantenido invariable: el 18 por 100.

Otra fuente de información sobre la evolución de la sobrecualificación en los jóvenes universitarios es el Observatorio de la Inserción Laboral de los Jóvenes que se ha desarrollado en oleadas cada tres años desde 1996 (10). La sobrecualificación de los jóvenes universitarios se ha movido entre el 30 y el 40 por 100 entre 1996 y 2011, última oleada disponible del observatorio.

Evidentemente las consecuencias de la sobrecualificación dependen de que se trate de un fenómeno transitorio o permanente. La teoría de los mercados

internos señala que los jóvenes entran en las empresas en los lugares más bajos y van ascendiendo hasta alcanzar puestos adecuados a su cualificación. Según esta interpretación la sobrecualificación sería transitoria y, por tanto, no sería excesivamente problemática. Por el contrario, la teoría del credencialismo señala que los títulos universitarios solo tendrían como objetivo señalizar la calidad del trabajador y, por tanto, la sobrecualificación podría ser permanente y muy costosa socialmente. Una forma de medir la permanencia o transitoriedad de la sobrecualificación es calcular matrices de transición entre diversos estados. El cuadro n.º 1 muestra la matriz de transición entre empleos de los jóvenes universitarios. En la misma se comprueba que un joven sobrecualificado en un empleo en t-1 tiene una probabilidad del 68 por 100 de seguir sobrecualificado en el siguiente empleo. No se trata de un estado absorbente pero sí de una probabilidad muy alta.

Una situación de sobrecualificación permanente supone un elevado coste social en términos del coste de oportunidad de los recursos invertidos en la formación universitaria (11). También tiene un coste personal alto puesto que los universitarios sobrecualificados tienen un nivel de malestar psicológico más alto y mayores niveles de frustración, así como un nivel bajo de satisfacción laboral. Por suerte, los jóvenes en este tipo de empleos suelen cambiar sus expectativas para poder reducir su nivel de malestar. Los datos muestran que la sobrecualificación subjetiva (la expresada por el propio joven) se reduce más rápidamente que la objetiva (la medida como diferencia entre el nivel de educación del joven y el nivel requerido por el puesto de trabajo que desempeña en cada momento). Sin prácticamente cambiar las características del empleo, los jóvenes con el tiempo dejan de considerar que están sobrecualificados para su puesto de trabajo. Esto puede deberse a un ajuste a la baja de las expectativas después de estar cierto tiempo en trabajos poco adecuados, y al deterioro y obsolescencia, al menos parcial, de los conocimientos adquiridos durante los estudios universitarios.

¿Son conscientes los universitarios de la situación de su futuro mercado laboral antes de empezar los estudios? Este es un tema muy interesante y donde se están desarrollando bastantes trabajos en la actualidad. García Montalvo (2005) muestra que los estudiantes tienen una visión bastante acertada del nivel de desempleo de los jóvenes universitarios, aunque no cuentan con una buena percepción de la situación laboral de los graduados de la titulación que han seleccionado. De hecho, lo normal es que crean que el nivel de desempleo de su titulación es inferior al de otras titulaciones. También son realistas sobre el nivel de salarios que cobrarán, aunque son bastante optimistas en el cálculo del valor del título universitario.

Las causas del desajuste entre cualificaciones y puestos de trabajo tienen su origen tanto en factores de demanda como en factores de oferta. La demanda de universitarios para puestos de trabajo cualificados por parte de las empresas no es suficiente para absorber la gran cantidad de graduados que salen de las universidades cada año, puesto que gran parte de los puestos de trabajo que se crean son de poca calidad. Asimismo, el nivel medio de formación del empresariado es bastante deficiente, por lo que en ocasiones no entienden que el mayor salario que se paga a un universitario puede rentabilizarse. Por último, la cultura funcionarial de la universidad no facilita el aumento del espíritu empresarial entre los jóvenes universitarios que podrían crear empleos de elevada cualificación. Por su parte, la oferta universitaria no se ajusta, o lo hace con mucha lentitud, a las nuevas necesidades de la sociedad. En primer lugar, España presenta una distribución disfuncional por niveles educativos con unos niveles muy altos de estudios hasta obligatorios y superiores, y un nivel muy bajo de estudios de secundaria postobligatoria y formación profesional. Mientras la población española entre 25 y 34 años con estudios secundarios postobligatorios se sitúa a la cola de la OCDE (solo por delante de Brasil, Portugal, Turquía y México), la proporción de universitarios en el mismo grupo de edad supera con claridad la media de la OCDE y se sitúa a niveles cercanos a Estados Unidos, Holanda o Suecia. Espa-

CUADRO N.º 1

MATRIZ DE TRANSICIÓN ENTRE EMPLEOS DE LOS JÓVENES UNIVERSITARIOS

EMPLEO EN t-1	*EMPLEO EN t*		
	Adecuado	*Infracualificado*	*Sobrecualificado*
Adecuado	83	1	14
Infracualificado	52	34	14
Sobrecualificado	30	1	68

ña tiene tres estudiantes universitarios por cada estudiante de formación profesional, mientras en la Unión Europea la proporción es uno a uno. También por el lado de la oferta se observa mucha lentitud para ajustarse a las nuevas demandas, y problemas en los métodos de enseñanza que se remontan a muchos años atrás. El estudio REFLEX señala que España es el país en el que los titulados destacan con más énfasis la poca utilización que, de las competencias adquiridas, hacen en sus puestos de trabajo. Además, las competencias requeridas por el mercado laboral de los distintos países europeos son muy semejantes: capacidad para hacerse entender, usar el tiempo de forma efectiva, trabajar en equipo, rendir bajo presión, coordinar actividades y encontrar soluciones nuevas a problemas concretos. Esta similitud en las competencias requeridas muestra que el mercado laboral de la UE está convergiendo más rápidamente que los sistemas educativos. Los datos de REFLEX también señalan que en España la relevancia del profesor como fuente esencial de información está en todos los estudios muy por encima de la resolución de problemas concretos. Esta situación es muy diferente a la existente en los países nórdicos, Países Bajos o Reino Unido. También es muy baja en el caso de la universidad española la capacitación en expresión oral. Gran parte de estos problemas en los métodos de docencia no son nuevos. Ya el libro Blanco de la Enseñanza Universitaria de 1969 señalaba que los problemas del método de enseñanza en la universidad española eran: escaso contenido práctico de la docencia, predominio de la formación para las profesiones tradicionales, ausencia de nuevas titulaciones requeridas por la evolución de la sociedad, y debilidad de los métodos pedagógicos basados en clases magistrales. El informe REFLEX concluye: «En términos generales, aunque es cierto que unas carreras parecen atender mejor que otras las demandas más relevantes en competencias en el mercado laboral, no se aprecia en ninguna de las ramas de conocimiento una formación orientada sistemáticamente a la cobertura de las principales competencias demandadas».

Los datos de REFLEX muestran, como consecuencia de todo lo anterior, que los graduados españoles son los menos satisfechos con los estudios realizados: solo un 50 por 100 declara que volverían a estudiar la misma titulación en la misma universidad, frente a porcentajes de plena satisfacción superiores al 60 por 100 en el resto de países. Quizá el resultado más llamativo señala que el 10 por 100 de los graduados universitarios pensaban que si tuvieran que volver a elegir no cursaría estudios universitarios, mientras en el resto de países este porcentaje es insignificante. Curiosamente, este porcentaje es muy similar al obtenido en el proyecto CHEERS de finales de los noventa.

Por último, la universidad en general no alienta las salidas profesionales orientadas hacia la formación de emprendedores. En muchas universidades los profesores siguen transmitiendo la idea del empresario como una persona que tiene como único objetivo explotar a sus trabajadores. Esta visión, junto con la aparente «buena vida» del profesor funcionario, hace a los estudiantes universitarios refractarios al riesgo y el emprendimiento. El último informe CyD confirma lo que muchos otros estudios han encontrado: tan solo el 10 por 100 de los universitarios tiene interés por emprender y formar su propio negocio. Pero esto es poco razonable, dado que se trata de los trabajadores mejor formados para entender los procesos sociales y poder identificar riesgos y necesidades. Los datos del Observatorio de Inserción Laboral IVIE-Bancaja muestran que entre el 50 y el 75 por 100 de los jóvenes, dependiendo del año y la localidad, preferiría ser funcionario en lugar de empleado por cuenta ajena, si bien es cierto que la proporción de indiferentes entre ambas situaciones ha crecido en los últimos años. Compatible con los comentarios anteriores, son los estudiantes y graduados universitarios los que mayor preferencia tienen por ser funcionarios. Las encuestas también permiten estudiar a qué parte del sueldo estarían los jóvenes dispuestos a renunciar por ser funcionarios en lugar de empleados con un contrato indefinido. Los porcentajes oscilan entre el 9 y el 15 por 100.

IV. ALGUNAS SUGERENCIAS DE ACTUACIONES PRIORITARIAS

A partir de lo comentado en la sección anterior se pueden sugerir líneas prioritarias de actuación. En primer lugar es fundamental incrementar progresivamente la financiación destinada a intervenciones tempranas. La batalla por la igualdad de oportunidades se libra en los niveles de preescolar. Llegados al nivel universitario, el de la igualdad de oportunidades ya no es alcanzable. Permitir el acceso gratuito a la universidad no garantiza ni mucho menos la igualdad de oportunidades, puesto que el problema fundamental de la asistencia a la universidad de alumnos de bajo nivel económico no es el coste de

la matrícula sino el coste de oportunidad del tiempo destinado a estudiar.

Parte de la financiación para la generalización de las actuaciones tempranas y becas salario para jóvenes universitarios de familias con bajo nivel socioeconómico podría conseguirse a partir de un aumento del precio público de la universidad. Los estudios superiores generan una elevada rentabilidad privada (apropiable por el graduado) con una incierta rentabilidad social, muy al contrario de lo que sucede con las intervenciones tempranas. Lo más eficiente sería que los estudiantes pagaran por sus estudios en el futuro en función de la rentabilidad privada que les hubieran proporcionado (12). Sin embargo, este procedimiento, que teóricamente es el más adecuado, choca con problemas prácticos insalvables. La utilización de préstamos para cubrir las necesidades de financiación de la educación universitaria puede provocar, si la valoración de la rentabilidad futura no es adecuada, situaciones muy complicadas, como sucede en la actualidad con los préstamos solicitados por graduados de Estados Unidos. La conocida como *students' loan crisis* refleja el hecho de que la deuda neta de los graduados universitarios en Estados Unidos por el pago de sus estudios alcanza, el billón de dólares (13). Esto es tanto como el PIB anual de España. Algunos analistas se preguntan si vale la pena endeudarse por 100.000 dólares para graduarse en las mejores universidades norteamericanas (14).

Obviamente, en el caso español no se considera un aumento de los precios públicos que se parezca en absoluto a los niveles observados en las universidades privadas estadounidenses. Resulta sorprendente la oposición de muchos grupos a esta medida, que supondría un incremento en la equidad del acceso a la universidad, obviamente si viniera acompañada de más ayudas para el pago de la matrícula de estudiantes de familias con pocos recursos y becas salarios. En la actualidad, la financiación universitaria se podría resumir de la siguiente manera: el Estado pone el 85 por 100 de los recursos a partir de subvenciones que se financian fundamentalmente según las rentas del trabajo. Por tanto, se benefician los hijos de los universitarios, que acceden a la universidad en una proporción claramente superior al resto, pero pagan los padres de los más desfavorecidos, que son los que tienen rendimientos del trabajo. Además, resulta paradójico que los estudiantes universitarios se opongan al aumento de los precios públicos de la universidad por encima de los 1.000 euros, cuando muchos fueron a colegios concertados o privados en los que sus padres pagaban entre 4.000 y 6.000 euros anuales. La única interpretación posible que resolvería la paradoja es que piensen que la educación universitaria es irrelevante para su futuro personal y profesional y, por tanto, no tiene ningún valor.

Otro aspecto importante es proporcionar información clara y completa sobre la situación laboral que se encontrarán los universitarios en función de la titulación elegida. Los jóvenes aspirantes a estudiantes universitarios deberían saber las tasas de desempleo, sobrecualificación y salarios de los graduados de las diferentes titulaciones, así como los salarios y las tasas de desempleo de los grupos educativos anteriores a los estudios universitarios.

Otro problema bien conocido son los incentivos y la gobernanza de la universidad, que son más importantes que la supuesta falta de financiación. En este sentido, hace muchos años que se han planteado multitud de propuestas para reformar estos aspectos sin que ninguna haya tenido éxito. Respecto a los incentivos sería recomendable someter a las universidades a rendir cuentas a cambio de la financiación pública que reciben y de su autonomía. Una buena solución es el sistema de evaluación de Reino Unido, donde la unidad básica de medida es el departamento. Una universidad es un ente excesivamente heterogéneo como para poder realizar una evaluación conjunta. Sin embargo, los departamentos son entidades fácilmente comparables. Esta evaluación debería permitir decidir la financiación de cada departamento en función de su excelencia docente e investigadora. Por supuesto, y como sucede en otros países, los departamentos de muy baja calidad deberían poder ser cerrados.

Respecto a la reforma de la gobernanza en la universidad también se ha escrito con profusión. El tema es suficientemente complejo como para requerir un artículo completo. Lo cierto es que los resquicios asamblearios que todavía quedan en muchas universidades hacen muy complicado el gobierno de la universidad e impiden a la institución amoldarse con rapidez a los cambios sociales.

V. REFLEXIONES FINALES

Desde que tuvo lugar el Seminario de FUNCAS sobre «Crisis y reforma de la economía española», los días 21 y 22 de marzo de 2012, se han producido muchos acontecimientos relacionados con propuestas de reforma del sistema educativo. En concreto,

el ministro de Educación, Cultura y Deportes ha hecho varias ruedas de prensa muy polémicas y el Gobierno ha promulgado un controvertido Real Decreto Ley, el 14/2012, sobre medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que ya ha sido llevado al Constitucional por la Generalitat de Cataluña. Además, y como suele suceder cuando llega un nuevo gobierno, se ha creado la enésima comisión para analizar los problemas de la universidad y proponer soluciones.

La dirección de las iniciativas del Gobierno no parece estar en consonancia con las propuestas de este trabajo. En primer lugar, el ministro Wert ha señalado que las intervenciones tempranas son «asistenciales» y, por tanto, no prioritarias. Sin embargo, el hecho de que se trata de formación basada en aspectos no estrictamente cognitivos no quiere decir que la enseñanza de 0 a 3 años se pueda considerar como asistencial.

En segundo lugar, el Ministerio ha incluido en el RD Ley 14/2012 un aumento de los precios públicos para primera matrícula, hasta alcanzar entre el 15 y el 25 por 100 del coste de la formación universitaria, y hasta el 100 por 100 del coste de la cuarta matrícula y siguientes. Esta propuesta parecería ir en línea con algunos argumentos que se han expuesto con anterioridad. Sin embargo, este aumento de los precios públicos, difícil de calcular dado que no existe una contabilidad analítica que permita saber cuál es efectivamente el coste de cada plaza universitaria, viene acompañado de una congelación o reducción de las becas universitarias. Esta combinación de políticas no es la adecuada.

Además, el RD Ley 14/2012 contiene una nueva regulación del régimen de dedicación docente del profesorado en función de los tramos de investigación que hayan acumulado, aunque, de forma sorprendente, la base se fija en créditos ECTS.

Ciertamente, la presentación de los razonamientos justificativos de la reforma por parte del ministro Wert fue desafortunada, al realizarse afirmaciones sin sustento empírico o claramente contrarias a la evidencia disponible. Algunas de las inconsistencias fueron puestas de manifiesto por Hernández Armenteros y Pérez García en varios artículos publicados en *El País* (15). Sería fácil coincidir con sus conclusiones sobre la necesidad de «imitar a los mejores: mucha autonomía académica, mucha cualificación profesional en los máximos responsables, fuertes capacidades de autoorganización, empezando por la selección de estudiantes, profesores, investigadores y gestores, con un marco laboral a la vez flexible y estable, y la libre fijación de precios y salarios; y siguiendo: más flexibilidad, menos regulación, menos intervencionismo administrativo, menos obligaciones burocráticas y más evaluación externa rigurosa y objetiva, cero de intervención política, menos subvenciones pero mucha más financiación pública y privada por resultados».

El análisis más actualizado y preciso de la situación de la universidad en España es el contenido en Pérez y Serrano (2012) (16). Este informe, después de realizar un diagnóstico basado en la información estadística disponible, realiza doce propuestas de reforma entre las que destacan las siguientes: más autonomía, responsabilidad y mejor gobierno; especialización y estratificación de las instituciones; especialización del profesorado y promoción según resultados; sistema de información de calidad y sistemas de incentivos potentes orientados a objetivos; y, finalmente, promoción de la cultura emprendedora en la universidad. Tres de estas propuestas (incentivos potentes por objetivos, mejor gobierno y promoción de la cultura emprendedora) coinciden con las prioridades propuestas en este artículo. Desafortunadamente, hay pocos motivos para la esperanza: estas mismas propuestas aparecen en multitud de documentos elaborados en los últimos quince años, propuestas para la reforma de la universidad. El avance en la aplicación de estas reformas, en las que existe bastante consenso entre los especialistas y mucha resistencia en los estamentos universitarios, ha sido decepcionante.

NOTAS

(*) Este trabajo contiene básicamente la presentación realizada en el Seminario de FUNCAS titulado «Crisis y reforma de la economía española», que tuvo lugar en Madrid los días 21 y 22 de marzo. Al final del trabajo se añade, a la vista de las propuestas que se realizaron en el seminario, un análisis del presupuesto de 2012 en materia educativa y del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público.

(1) Los últimos datos muestran una pequeña reducción de esta tasa. En concreto, en 2009 el porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años que dejaron de estudiar sin conseguir un título fue del 31,2 por 100, cayendo al 28,4 por 100 en 2010 y al 26,5 por 100 en 2011.

(2) Esta proporción recoge los estudiantes que dejan una carrera para comenzar otra.

(3) Currie (2001) ofrece una panorámica general desde la perspectiva económica. Shonkoff y Phillips (2000) presentan una visión interdisciplinar. Véase también Knudsen *et al.* (2006).

(4) Para una visión reciente de este tema véase Cunha y Heckman (2010).

(5) Entre los más recientes existen multitud de trabajos sobre la influencia del estatus socioeconómico en los resultados del estudio PISA. En el caso español, el trabajo de Angherl y Cabrales (2010) proporciona la evidencia más convincente.

(6) Proceso neurológico que favorece un cambio en la estructura neuronal mediante la reducción de las conexiones sinápticas más débiles (en términos de su utilización) y permite mantener aquellas que generan una configuración sináptica más eficiente.

(7) Para el análisis de los efectos a largo plazo de otro programa interesante, el Head Start, se puede consultar GARCES *et al.* (2002).

(8) Para una visión general de temas educativos, con un enfoque eminentemente económico, referidos al caso español véase OCDE (2008).

(9) Aunque la literatura anglosajona suele hablar de sobreeducación, este concepto es un oxímoron: no se puede tener sobreeducación en ninguna situación.

(10) Véase GARCÍA-MONTALVO y PEIRO (2009, 2001) y GARCÍA-MONTALVO, PEIRO y SORO (2006, 2003).

(11) El cálculo del coste de la sobrecualificación es un ejercicio complicado y controvertido que se comentará en el apartado de reflexiones finales.

(12) ZINGALES, L., «The college graudate as colateral», *New York Times*, 13 de junio de 2012.

(13) «Slowly, as student debt rises, colleges confront costs», *New York Times*, 14 de mayo de 2012.

(14) LIEBER, R., «Another debt crisis is brewing, this one in students' loans», *New York Times*, 28 de mayo de 2012.

(15) HERNÁNDEZ ARMENTEROS y PÉREZ GARCÍA, «La reforma de la Universidad: preguntas erróneas, respuestas incorrectas», 15 de abril de 2012; «Educación superior: eficiencia competitiva pública y privada», 25 de mayo de 2012, *El País*.

(16) Presentado el 17 de abril de 2012.

BIBLIOGRAFÍA

ANGHERL, B., y CABRALES, A. (2010), «Los determinantes del éxito en la educación primaria en España», mimeo.

BOARINI, R., y STRAUSS, H. (2007), «The Private Internal Rates of Return to Tertiary Education: New Estimates for 21 OECD Countries», OECD Economics Department Working Papers 591, OECD Publishing.

CUNHA, F., y HECKMAN, J. (2010), «Investing in our young people», NBER Working Paper 16201.

CURRIE, J. (2001), «Early childhood education programs», *Journal of Economic Perspectives*, 15(2): 213-238.

GARCES, E.; THOMAS, D., y CURRIE, J. (2002), «Long Term effects of Head Start», *American Economic Review*, 92(4).

GARCÍA MONTALVO, J. (1995), «Empleo y sobrecualificación: el caso español», FEDEA, Documento de Trabajo 95-20.

— (2001), *Educación y empleo de los graduados superiores en Europa y en España*, Fundación Bancaixa.

— (2005), «La perspectiva sobre el mercado laboral de estudiantes universitarios, titulados y empresarios que contratan graduados universitarios: la encuesta ANECA», mimeo.

— (2008), «The return to schooling in Spain», mimeo, preparado como documento de base para el Economic Survey of Spain 2008 de la OCDE.

GARCÍA MONTALVO, J., y PEIRO, J.M. (2001), *El mercado laboral de los jóvenes: formación, transición y empleo*, Fundación Bancaixa.

— (2009), *Análisis de la sobrecualificación y la flexibilidad laboral: observatorio de la inserción laboral de los jóvenes 2008,* Fundación Bancaixa.

GARCÍA MONTALVO, J.; PEIRO, J.M., y SORO, A. (2003), *La inserción laboral de los jóvenes: 1996-2003*, Fundación Bancaixa.

— (2006), *Los jóvenes y el Mercado de trabajo en la España urbana*, Fundación Bancaixa.

HECKMAN, J.; MOON, S.; PINTO, R.; SAVELYEV, P., y YAVITZ, A. (2009), «The rate of return to the HigScope Perry Preschool program», *Journal of Public Economics*, 94: 114-128.

IZQUIERDO, M., y LACUESTA, A. (2006), «Wage Inequality in Spain: Recent Developments», Documento de Trabajo n.º 0615, Banco de España.

KNUDSEN, E.I.; HECKMAN, J.J.; CAMERON, J., y SHONKOFF, J.P. (2006), «Economic and neurobiological and behavioral perspectives on building America's workforce», *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 103(27): 10155-10162.

OECD (varios años), *Education at a Glance*.

— (2008), «Raising education outcomes», capítulo 3 del *Economic Survey of Spain 2008*.

PÉREZ, F., y SERRANO, L. (2012), *Universidad, universitarios y productividad en España*, Fundación BBVA.

PUENTE, S., y VILLANUEVA, E. (2011), «Los rendimientos salariales y la evolución reciente del nivel educativo», *Boletín Económico del Banco de España,* julio-agosto.

Shonkoff, J.P., y Phillips, D.A. (Eds.) (2000), *From neurons to neighborhoods: the science of early childhood development*, National Academy Press, Washington, DC.

LA REFORMA SANITARIA

Vicente ORTÚN
Universidad Pompeu Fabra
María CALLEJÓN
Universidad de Barcelona

Resumen

Se facilitan las claves de las dinámicas de la innovación tecnológica y de expansión del gasto sanitario para poder reaccionar, de forma creíble, ante la crisis en España sin dualizar la sociedad entre quienes pueden pagar y quienes no. Se detallan las reformas sanitarias que permitirán mejorar la productividad y consolidar el Estado de bienestar, con referencias incluidas al RD 16/2012 y a los experimentos «a prueba de fallos» de los partenariados público-privados. En las reformas sanitarias tienen importancia equivalente el qué y el cómo, la racionalidad técnica y la legitimidad social.

Palabras clave: innovación tecnológica, sanidad, reforma sanitaria, partenariados público-privados, RD 16/2012, España.

Abstract

The clues for understanding the dynamics of technological innovation and expansion of health care spending are given. Crisis in Spain requires a credible reaction avoiding the chasm between those who can pay and those who cannot. Required health reforms that will improve productivity and strengthen the welfare state are detailed, with references at the RD 16/2012 and the experiments of public-private partnerships «that can only succeed». In the health reforms are equally important what and how, technical rationality and social legitimacy.

Keywords: technological innovation, health, health system reform, public private partnerships, RD 16/2012, Spain.

JEL classification: I12, I18.

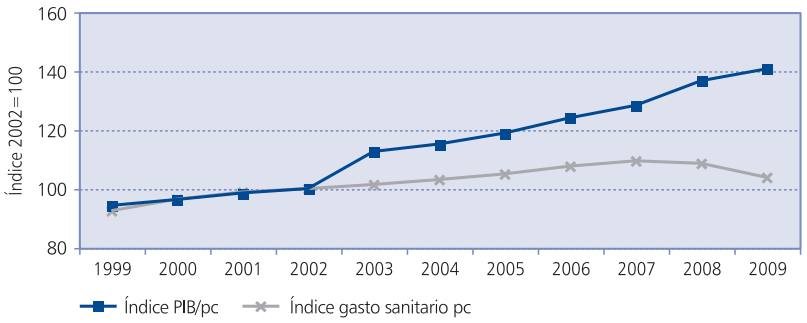
La caída de ingresos públicos precipita, en España, unos cambios sanitarios de acierto y legitimidad variable. Será propósito de este artículo revisarlos a la luz de la investigación sobre servicios sanitarios para proponer una salida coherente que compatibilice el necesario aumento de la productividad con la consolidación del Estado de bienestar.

Tras clarificar, en el epígrafe I, las relaciones entre bienestar, crisis, salud y servicios sanitarios, destacamos, en el epígrafe II, que los problemas de la componente sanitaria del Estado de bienestar (EB) en España se deben a la peculiar organización del mismo en nuestro país. Los recursos son asignados por los profesionales sanitarios, fundamentalmente clínicos, en multitud de decisiones, diagnósticas y terapéuticas, rodeadas de incertidumbre, condicionadas por la oferta disponible y moldeadas por los incentivos (institucionales, organizativos e individuales) de cada lugar. Por esta razón se analizan las vías lógicas para la mejora de la eficiencia en la práctica clínica, derivando, a continuación, las medidas de política y gestión sanitaria que han de facilitarla. Tres serán las vías para las mejoras clínicas: reducir la brecha entre eficacia y efectividad o, en otras palabras, acercarse a la frontera de posibilidades de producción (epígrafe III), eliminar la «grasa» excesiva (epígrafe IV) y reasignar recursos (epígrafe V). Para facilitarlas se requiere: planificación (epígrafe VI), financiación selectiva con cartera de servicios sensata (epígrafe VII) y maduración organizativa y social (epígrafe VIII). Finalmente, en el epígrafe IX se analiza el reciente Real Decreto 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Se cierra con unas conclusiones que pretenden ser propositivas (epígrafe X).

I. LOS DETERMINANTES DE LA SALUD Y EL IMPACTO DE LOS SERVICIOS SANITARIOS EN ÉPOCA DE CRISIS

El mundo no está en crisis. Es Europa, y particularmente su Mezzogiorno, la que está en crisis. Llevamos tiempo inmersos en ella, antes de la actual recesión: desde la década «prodigiosa», de crecimiento aparente sin mejora de la productividad. En el período 1999-2009, el gasto sanitario real por persona financiado públicamente crece un 50 por 100, tal como se aprecia en el gráfico 1. Una burbuja sanitaria descrita por Puig-Junoy (2011): las recetas por persona aumentan un 30 por 100 durante la década, el número de personas trabajando en hospitales —ajustando por población protegida— en un 20 por 100 y su salario real promedio en más de un 21 por 100. La burbuja no fue únicamente inmobiliaria, pero esta permitió unos ingresos públicos extraordinarios que ahora han desaparecido, aunque los gastos públicos se hayan consolidado.

GRÁFICO 1
PIB Y GASTO SANITARIO PÚBLICO REAL PER CÁPITA (OCDE)



Fuentes: OECD Health Data. Elaboración propia.

Algunas crisis, como la de Rusia de 1991, pasó a la historia por hundir en ocho años la esperanza de vida al nacer en hombres, y otras, como la de Finlandia en esa misma época, por haber contribuido a la mejora de la salud de la población (González López-Valcárcel, 2011). La diferencia estriba en que si hay luz al final del túnel, el episodio de desempleo se puede utilizar para hacer ejercicio y aprender idiomas sin presiones laborales cotidianas. Sin luz al final del túnel emergen los determinantes básicos del estado de salud de la población y aparecen de nuevo riesgos, en gran parte superados, derivados de una mala nutrición, el desempleo, el deterioro ambiental o el estilo de vida. Los servicios sanitarios no dejan de ser unos recién llegados a la constelación de determinantes de la salud y su acción no puede suplir deterioros básicos en, por ejemplo, renta o educación.

La salud es un componente del bienestar pero no debe identificarse con el mismo, por mucho que más de la mitad de las mejoras recientes en bienestar de los países desarrollados sean atribuibles a la mejora de la cantidad y la calidad de vida de sus poblaciones. También los servicios sanitarios, en estas ultimísimas décadas, son un determinante importante de la salud, pero no debe tampoco identificarse servicios sanitarios con salud. La crisis nos llevará no tan solo a vigilar su impacto en morbilidad y mortalidad, sino a replantear las políticas de salud. Permítannos un par de ejemplos. El programa de «niño analfabeto» debería tener prioridad sobre el programa de «niño sano», por el mayor impacto en la salud que la evitación de la pobreza dinástica tiene. Igualmente, en el caso de las reacciones adversas a medicamentos como el tercer problema de salud más importante de España —segundo país del mundo en consumo de medicamentos medido en dosis diarias definidas (Sanfélix *et al.*, 2011)—, algunas prescripciones, de entre las que suponen 2.000 euros en medicamentos por pensionista-año, resultan más sacrificables que las pensiones bajas, por el mayor impacto que en la salud tiene una pensión digna e incluso por la beneficiosa reducción de iatrogenia aportada por una menor inadecuación.

Corolario: la crisis económica sitúa en primer plano a la salud pública y a la idea de salud en todas las políticas, pues no siempre serán más aconsejables las actuaciones sobre la salud a través de los servicios sanitarios. Renta, educación, entorno y estilos de vida recuperan con frecuencia su primacía histórica como determinantes de la salud.

II. LA COMPONENTE SANITARIA DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA

Se mantiene lo escrito por nosotros en un largo capítulo de una obra colectiva, con título similar al de este artículo (Callejón y Ortún 2009; Ortún 2002) sobre propuestas de reforma del Estado de bienestar. Desde Rothschild-Stiglitz (1976), con mejoras y matizaciones, se acepta la superioridad del aseguramiento obligatorio frente a un mercado de aseguradoras en competencia. Por razones de eficiencia. Esto no significa que no quepa organizar, sin perjudicar el bienestar social, una competencia entre compañías aseguradoras —como persiguen, desde hace años, en Holanda (Van de Ven, 2004)—, manteniendo la solidaridad poblacional desde el momento que se cotiza en función de la renta y se recibe según necesidad. Eso sí, se precisa de una información y una organización que proporcionen los incentivos que eviten la selección de riesgos. La selección de riesgos es la respuesta natural de las aseguradoras al fenómeno de la selección adversa. El Estado de bienestar moderno aparece en Europa tras la II Guerra Mundial y se asocia más a criterios de equidad que de eficiencia. La equidad, entendida como el juicio social de las poblaciones, acerca de qué di-

ferencias son aceptables y cuáles no, varía en el tiempo y en el espacio, constituyendo un anclaje menos sólido para el componente sanitario del Estado de bienestar (EB) que los motivos de eficiencia aludidos al inicio del párrafo.

En los momentos actuales resulta más urgente evitar mundos peores que pensar en los mundos mejores. El EB es una conquista de la humanidad compatible con el progreso económico, como muestra la experiencia histórica de los países escandinavos.

Peter H. Lindert (2004) analizó los determinantes del gasto social (financiación pública de beneficencia, subsidios de paro, pensiones, sanidad y educación) y su impacto en el crecimiento económico de los países actualmente desarrollados, desde finales del siglo XVIII. Sus conclusiones más importantes podrían ser resumidas en:

— El gran avance del gasto social desde 1880 se explica por la democratización de las sociedades, el envejecimiento y el crecimiento de la renta. El Estado de bienestar se ha desarrollado mejor en aquellos países con mayor homogeneidad social, donde resulta más fácil simpatizar con la situación de necesidad de un tercero.

— El coste neto de eficiencia de las transferencias sociales (gasto social excepto educación y sanidad) y de los impuestos que las financian son esencialmente nulos, ya que no han afectado al crecimiento de la productividad del trabajo. Los gobiernos que gastan un 20 por 100 extra del PNB en gasto social no se comportan como las simplificaciones económicas muestran: elevando los impuestos directos de las personas más productivas y entregando ese 20 por 100 del PNB a personas que han optado por no trabajar. Semejante actuación no les permitiría continuar en el poder.

— Dos principios parecen explicar por qué el Estado de bienestar no perjudica al PNB per cápita. El primero es que las democracias con presupuestos elevados ponen especial empeño en diseñar impuestos y transferencias de manera que no comprometan el crecimiento. El segundo es que el universalismo, tanto impositivo como en derechos, estimula mejor el crecimiento que la preferencia de los países con bajos presupuestos por pruebas de verificación de necesidad y complicados compromisos impositivos.

El Estado de bienestar se ha beneficiado, por una parte, de los menores costes administrativos del universalismo, pero —sobre todo— ha sabido controlar los desincentivos del modelo por tres vías:

— Una financiación impositiva regresiva (los «pobres» pagan a los «pobres») según los impuestos sobre el consumo, las rentas del trabajo y los bienes de consumo adictivo.

— Prestaciones sociales que solucionan un problema (por ejemplo, el paro), pero con invitación a no instalarse en la dependencia de la transferencia pública.

— Apertura de la economía para vivir los salutíferos condicionantes de la competencia internacional.

Resulta relativamente secundario y abierto a lecturas legítimamente diferentes (Wagstaff, 2009; López-Casasnovas, 2008; Ortún, 2008) si el modelo más adecuado a cada país ha de poseer rasgos Bismarck (cotización da el derecho) o rasgos Beveridge (imposición universal da acceso a los ciudadanos).

Para que el avance del Estado de bienestar sea una bendición en sanidad se precisa, pues, centrar la atención en:

— Qué y cómo se gasta: las prestaciones públicas son para todos pero no son todas, nos faltan atenciones efectivas y nos sobran atenciones inadecuadas, etcétera.

— Cómo se decide: la legitimidad del paquete básico sanitario, por ejemplo, que se establezca depende de una mayor transparencia de los procesos decisorios.

— Cómo se financia: recordemos que las bases impositivas muy sensibles (las que pueden «emigrar» o «deslocalizarse») han de gravarse menos que las poco sensibles; ser algo regresivo resulta mejor que «no ser» en absoluto y facilita, además, mayorías parlamentarias.

Corolario: No hay incompatibilidad entre mejorar la productividad y disponer de un EB. El problema no radica en el EB, sino en el tipo de EB, y aquí España tiene deberes pendientes pues su EB tal como está organizado no resulta, en la comparativa europea, ni equitativo ni eficiente (Sapir, 2006). Más allá de la solvencia económica está la deseabilidad política, la que conceden los ciudadanos en repetidas votaciones cuando optan por financiar públicamente el acceso a los servicios sanitarios. Para que esas opciones se mantengan, las clases medias no pueden quedar excluidas de las prestaciones del EB, por la razón que sea. Hay que

conjurar, por tanto, el riesgo de un EB para pobres (un pobre EB), primero, por razones de eficiencia, y segundo, por un juicio moral acerca de los peligros de la dualización social que inevitablemente encontraríamos en sanidad cuando solo una parte de la sociedad pudiera acceder a cualquier innovación o prestación sanitaria.

III. REDUCIR LA BRECHA ENTRE LO QUE SE ESTÁ CONSIGUIENDO, CON LA TECNOLOGÍA Y RECURSOS DISPONIBLES, Y LO QUE PODRÍA CONSEGUIRSE

Esta será la primera de las tres vías que desde una perspectiva clínica permiten mejorar la eficiencia en sanidad. Algunas brechas constituyen un frente de batalla desde hace más de siglo y medio, como el correcto lavado de manos para la prevención de infecciones. Correcto lavado asociado para siempre a Semmelweiss y su constatación de las intolerables sepsis puerperales en la sala de maternidad de Viena, que era atendida por obstetras que transitaban entre una cirugía experimental en animales a la atención a un parto sin limpieza alguna. Otras, como el uso adecuado de la medicación, o de la indicación de cesárea, llevan décadas en primer plano (y siempre muy parcialmente resueltas). Finalmente, innovaciones como el listado de comprobación quirúrgica (Haynes *et al.*, 2009), popularizado por Atul Gawande, distan de haberse generalizado pese a su lógica, y resultados, aplastante. De hecho, el objetivo de la gestión clínica y sanitaria no debería ser otro que el de reducir esas brechas —sorprendentes en su importancia pero desconocidas para la población general— a la hora de abordar los principales problemas de salud de una sociedad (cardiovasculares, cáncer, etcétera). Es una cuestión en la que llevamos años insistiendo (Ortún, 2003) y sobre la que no nos extenderemos aquí.

IV. ELIMINAR LA «GRASA» EXCESIVA, LA PERJUDICIAL, LA DE AQUELLOS SERVICIOS SANITARIOS QUE NO VALEN LO QUE CUESTAN

Eliminar la «grasa» excesiva, la perjudicial, la de aquellos servicios sanitarios que no valen lo que cuestan, bien sea globalmente considerados, bien en su indicación a un individuo concreto (inadecuación). Ciertamente, el crecimiento del gasto sanitario ha venido fundamentalmente ocasionado por una innovación tecnológica que ha aumentado, en promedio, la cantidad y la calidad de vida que puede producirse y que ha supuesto unos costes incrementales. En promedio, de nuevo, los beneficios en cantidad y calidad de vida valen lo que cuestan (González López-Valcárcel y Pinilla, 2008), pero, naturalmente, los promedios esconden servicios sanitarios que no solo no valen lo que cuestan sino que resultan un despilfarro con frecuencia iatrogénico. Esta es la grasa excesiva que debe eliminarse, fundamentalmente con criterios clínicos.

La eliminación de la grasa excesiva requiere distinguir entre tres grandes tipos de servicios sanitarios: los claramente efectivos, los sensibles a la oferta y los sensibles a las preferencias del paciente. En la reformulación más reciente de esta clasificación, la de Chandra y Skinner (2011), se distinguirá entre:

— Altamente coste-efectivos: sulfamidas, antibióticos, aspirina y beta-bloqueantes en infarto, o lavarse las manos entre los de bajo coste; antirretrovirales, alto coste pero una derivada segunda de la función de producción (supervivencia) fuertemente negativa, lo que significa que los grandes beneficios del tratamiento rápidamente se convierten en daños en caso de inadecuación (fortísimos efectos secundarios los desaconsejan en cualquier paciente que no fuera HIV^+).

— Tratamientos potencialmente coste-efectivos pero con beneficios muy heterogéneos: antidepresivos, cesáreas o angioplastias. Estas últimas, por ejemplo, resultan tremendamente efectivas 12-24 horas tras el inicio del infarto, pero apenas tienen, o carecen completamente, de beneficios en otras indicaciones como angina estable.

— Tecnologías de pobre o nulo coste-efectividad. Un ejemplo, la artroscopia de rodilla que no mostró beneficio alguno en relación a placebo en Estados Unidos (Moseley *et al.*, 2002), pero que, en cambio, tenía mayor sentido en las indicaciones españolas para esa intervención (Martí, 2003). Otro ejemplo reciente con datos españoles: el 60 por 100 de las rehabilitaciones para dolor de cuello, hombro y espalda fueron totalmente inefectivas (Kovacs, 2011). En esta categoría de tecnologías de pobre o nulo coste-efectividad se incluirían bastantes pruebas de imagen, visitas a especialistas, estancias en intensivos y gran parte de las decisiones relativas a pacientes crónicos.

V. REASIGNAR RECURSOS *(DESINVESTMENT)*

Dejar de financiar, en todo o en parte, medicamentos, dispositivos, procedimientos con nulo o

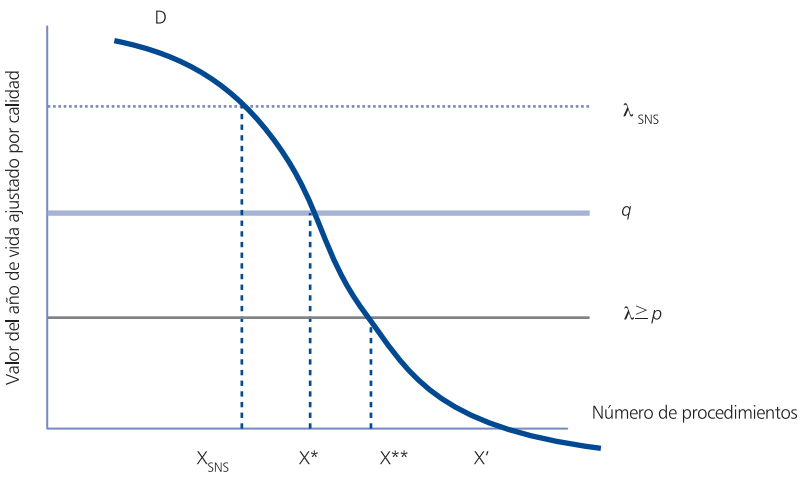
bajo valor clínico al tiempo que se promueven los de más alto valor clínico y, además, los recursos liberados se dedican a financiar estos últimos. Así se logra un incremento de la producción agregada. Se trata simplemente de aprovechar el «bien público» que supone el conocimiento y la práctica de países más ricos, y habitualmente con un Estado de bienestar más consolidado, sobre cuáles son las indicaciones que deben evitarse o los servicios que no deben financiarse públicamente. Tampoco entraremos en detalle, pero nos remitimos a dos trabajos recientes sobre este asunto: Gérvas y Pérez (2011) y Campillo y Bernal (2012).

VI. PLANIFICACIÓN

Para que los cambios en la forma real de asignar los recursos, en la práctica clínica, sean efectivos se precisan una serie de actuaciones. Algunas, como la planificación, se deducen de lo anteriormente visto y tienen gran especificidad sanitaria. Otras, como la financiación selectiva o la cartera de servicios racional, son compartidas con prácticamente todos los servicios financiados públicamente. Finalmente, la maduración organizativa y social implica todas las dimensiones que habitualmente definen la viscosidad de un país: el grado de competencia en sus mercados de factores y productos, la calidad de su democracia y las características de su gobernanza.

En Sanidad suele hablarse de mortalidad y morbilidad como indicadores que aproximan la necesidad, cuando sobre todo miden la utilización que resulta del encuentro de oferta y demanda (visitas, intervenciones, hospitalizaciones, sesiones de rehabilitación, consumo de fármacos, etc.). Sobre la utilización sanitaria puede influirse de varias formas. En la medida que esta viene determinada principalmente por la oferta, importará condicionar, sin que se note, las indicaciones clínicas de procedimientos a una oferta susceptible de ser planificada. Por reducción al absurdo: sin hospitales no hay morbilidad hospitalaria. Por referencia al conocimiento científico, «historias de dos ciudades» (como Boston y New Haven) nos muestran hasta qué punto la oferta condiciona utilización y gasto pero no resultados en términos de salud. En términos del gráfico 2, conviene que la restricción efectiva de oferta haga que el valor para el usuario de la indicación marginal de un procedimiento supere o iguale su coste social. Una fractura de cadera se ingresa a idénticas tasas poblacionales con independencia de la oferta existente en diversas zonas. En cambio, la tasa de admisión por insuficiencia cardíaca congestiva depende mucho de la oferta existente en cada zona. Curiosamente, los profesionales se adaptan fácilmente a la disponibilidad de pruebas diagnósticas y recursos terapéuticos de los que disponen. Más difícil resulta, especialmente en las visitas ambulatorias, evitar que esa utilización sea percibida por esos profesionales como exógena: se comentan las 50 visitas de un día como el tiempo meteorológico, cuando esencialmente puede

GRÁFICO 2



Nota: La valoración de la productividad marginal del gasto sanitario junto con las restricciones de oferta determinan el volumen de gasto sanitario. La curva D representa el valor de la vida multiplicado por la productividad marginal en términos de supervivencia del gasto sanitario. En países cuyo Sistema Nacional de Salud (SNS) establece restricciones significativas de oferta (en λ_{SNS}) la cantidad de servicios sanitarios sería X_{SNS}, por debajo de la cantidad óptima de servicios X^*. La cantidad óptima de servicios sanitarios, X^*, se encuentra donde la valoración de la productividad marginal del gasto sanitario iguala el coste social unitario q de los servicios. Si el conjunto de restricciones de oferta en un país da lugar a un valor λ menor que q, el país producirá servicios sanitarios en cantidad superior al óptimo. Cada servicio que excede a X^* comporta para el país un coste social superior al valor que aporta a los individuos y, por tanto, es ineficiente. Nótese que λ es al menos tan grande como p, el precio que pagan los usuarios, es decir $\lambda \geq p$, de forma que los beneficios del paciente son al menos tan elevados como el precio que paga por el servicio, una restricción del modelo donde los médicos actúan como agentes de los pacientes. En el extremo, si no hay ninguna restricción que interfiera con la motivación de los médicos de hacer lo máximo posible, la utilización de servicios llegaría a X' donde la probabilidad marginal de supervivencia llega a cero.
Fuente: Chandra y Skinner (2011).

influirse sobre esa cifra, dadas las ratios de población cubierta por profesional existentes en España, con una organización adecuada.

La planificación de recursos humanos y materiales ya está entronizada como competencia de las autoridades sanitarias, aquí y en casi todos los países, y facilita tanto la especialización como la consecución de economías de escala, que no se expresan únicamente en costes por proceso sino, sobre todo, en muertes evitadas. La Medicina es una profesión, un oficio que se aprende con la práctica y con volúmenes de pacientes que permitan mantener y mejorar las competencias de las profesiones sanitarias. La asociación entre tamaño (volumen de intervenciones quirúrgicas, procedimientos, etc.) y calidad está bien establecida. Constituye la expresión clínica de las economías de escala y aprendizaje y refleja la obviedad de que la maestría en un oficio se adquiere con la práctica, aunque no puede descartarse todavía que la derivación selectiva juegue asimismo un papel.

En los contados países con escasas palancas disponibles para planificar suele hablarse, retóricamente, de libertad clínica, para a continuación fulminarla con la libertad de despido cuando esta entra en conflicto con los intereses del empleador. Otra manera de controlar la utilización basada en otro tipo de legitimidad.

Finalmente, una sociedad en crisis necesita, como un enfermo, más pronóstico que diagnóstico (y más esperanza que ausencia de perspectivas). Las personas quieren saber cómo afectará a su vida una leucemia o una recesión, y de la misma forma que la credibilidad de España se fundamenta en una senda creíble de reducción del déficit fiscal, la credibilidad del mantenimiento del EB en su componente sanitaria pasa por una planificación de todo tipo de inversiones: en nuevas tecnologías, en nuevas instalaciones y en nuevo capital humano. Cualquier medida de gobierno requiere ofrecer expectativas de futuro, claras y realistas, que sean equitativas, que conciten la solidaridad social. Importa casi más la transparencia y credibilidad en los abordajes de futuro que su exacta configuración.

Hace ya quince años que se revisaron las «lecciones» precipitadas que siguieron a la caída del muro de Berlín sobre el papel del Estado en el buen funcionamiento de las sociedades. Y la función planificadora del Estado en Sanidad, moldeando la utilización y el gasto sanitario futuro, tiene una clara ventaja respecto al mercado cuando se trata de orientar un sistema hacia la tecnología que mejora el bienestar evitando la iatrogenia y el despilfarro. Sí a las coste-efectivas. No a las tecnologías de pobre o nulo coste-efectividad.

VII. FINANCIACIÓN SELECTIVA

Debe implantarse el análisis coste-beneficio generalizado tanto de inversiones públicas en infraestructuras como de cartera de servicios financiada públicamente. Podría incluso establecerse una moratoria de dos años a la incorporación de nuevas tecnologías y dispositivos, y excluir aquello que países más ricos que España, con EB más consolidado y evaluaciones importables no están financiando públicamente. Resulta bueno y barato utilizar conocimientos y prácticas que ya han sido bien analizadas en otros países.

Cabe complementar los ingresos públicos con los copagos, que, pese a sus múltiples limitaciones, pueden diseñarse de manera más eficiente y equitativa que el actual copago farmacéutico. En esa línea ha ido el RD 16/2012 (que después analizamos), aunque ha complicado la gestión al crear demasiadas categorías y no establecer un techo de gasto para todos (únicamente para los pensionistas).

Pagar por lo que interesa

La composición de los servicios sanitarios que se produzcan o el tipo de innovación que se introduzca viene muy influido por cómo se paga. Está claro que pagar por «estructura» no tiene sentido y, en cambio, no resulta tan inmediato percibir que, con frecuencia, pagar por acto, por «hacer», tampoco conviene, pues con frecuencia incentivar la actividad constituye una invitación a, primero, la inadecuación en pacientes agudos y, segundo, el pobre control de pacientes crónicos. En el caso de los servicios sanitarios, existen numerosas experiencias, de éxito muy variable, que tratan de alcanzar bien un pago por resultados en términos de salud (P4P), bien un pago capitativo, con algunos ajustes, que fomente la integración asistencial. Los sistemas integrados (articulación real o virtual de todos los niveles sociosanitarios) permiten una mejor prevención, una mayor orientación hacia la atención primaria, menores tasas tanto de frecuentación hospitalaria como de readmisión, mejora en el cumplimiento del paciente con los tratamientos, incentivos para evitar las tecnologías de beneficio dudoso y estímulos para atender los problemas en el eslabón con mayor capacidad resolutiva (expresión clínica de la efi-

ciencia) de la organización integrada.

También los precios regulados podrían orientar hacia la innovación que interesa. *If you pay for it, they will build it.* Por su importancia en la configuración de las políticas industriales y sanitarias, en un país no estrictamente puntero como España conviene pararse un momento a examinar el argumento de que «la disminución de beneficios de la industria suministradora desincentiva la I+D+i». Lo que globalmente es cierto —los beneficios proporcionan la capacidad y el estímulo para invertir en I+D— no tiene necesariamente una traducción país a país en el sentido de que se realizará más I+D en los lugares en los que se obtengan los mayores beneficios; la decisión de localizar las actividades de investigación y desarrollo en un país determinado depende más del atractivo de una zona geográfica (calidad-precio de sus científicos y universidades) que de los beneficios que en la misma se obtengan. Al menos así debería ser: independencia entre nivel de precios (y beneficios) en una zona respecto a I+D localizado.

Dos tipos de innovaciones interesan especialmente: las que ahorran costes (menos del 0,5 por 100 de las innovaciones en Sanidad) y las que ofrecen grandes mejoras adicionales en cantidad y calidad de vida en función de los costes incrementales respecto a las tecnologías existentes. El ahorro de costes requiere innovación organizativa y en proceso. La innovación más conveniente en producto, el segundo tipo de innovación que interesa, tal vez pueda estimularse con medidas como la que próximamente se implantará en Reino Unido, donde se ha sustituido el control de beneficios de la industria farmacéutica por un sistema de regulación del precio basado en el valor aportado, o sea, en la utilidad terapéutica comparada con los tratamientos ya disponibles (*value based pricing*).

VIII. MADURACIÓN ORGANIZATIVA

1. *Desfuncionarización progresiva del personal sanitario y autonomía de las organizaciones sanitarias*. Sabemos que la garantía de inmortalidad a organizaciones y personas constituye receta infalible para el estancamiento y el embotamiento. La innovación nace en parte de la necesidad. Los derechos hay que garantizarlos con las oportunas redes sociales de seguridad, pero los privilegios no. Ni Educación ni Sanidad exigen que sus profesionales sean funcionarios. Conviene respetar los derechos adquiridos e ir introduciendo gradualmente formas flexibles de contratación abiertas al mundo y a cargo de tribunales internacionales. La endogamia tiene fácil remedio prohibiendo durante unos años la contratación de los MIR formados en el hospital (o de los doctorados de una universidad), lo cual facilitaría una mejor asignación del talento así como un mayor mestizaje cultural, como el que históricamente hemos conocido: España ha sido un país de migraciones internas y externas, y solo en los últimos treinta años, como consecuencia del neoproteccionismo autonómico, la rigidez del mercado de la vivienda y la consolidación del EB, los profesionales han perdido movilidad: nacen, crecen, se reproducen y mueren en el mismo lugar.

2. *Competencia por comparación*. El entonces primer ministro británico, Blair, a mediados de la primera década de este siglo, reintrodujo la competencia entre hospitales exclusivamente en Inglaterra. Se utilizó un sistema de pago prospectivo tipo Grupos Relacionados con el Diagnóstico con buena información sobre la calidad de los distintos grupos hospitalarios. En ese contexto se aplicó una encuesta de valoración de la calidad de la gestión, validada en otros sectores de la economía y en otros países (Bloom y Van Reenen, 2007), a dos tercios de los hospitales de agudos de Inglaterra, encuesta que contemplaba la adecuación de los incentivos, la consistencia en el establecimiento de objetivos y en el control de gestión, y el grado de meritocracia en las decisiones de selección y promoción de personal y de plasticidad en los procesos productivos. Los resultados indicaron que las mejores prácticas gestoras están asociadas con mejores resultados, incluyendo menor mortalidad tras infarto agudo de miocardio, mejores resultados financieros, mayor satisfacción del personal y puntuaciones más altas por parte de la agencia supervisora de la calidad. La incorporación de una variable instrumental de tipo político permitió establecer causalidad y su sentido: mayor competencia entre hospitales provoca una mejor calidad de la gestión. Este tipo de hallazgos respaldan las políticas de los países que, como Holanda, Alemania, Reino Unido o Noruega, tratan de promover la competencia por comparación.

Muchos productores de servicios sanitarios son monopolios naturales. También la FIFA y la Agencia Tributaria, lo que no impide que fuera más aconsejable que los campeonatos de fútbol se adjudicaran no al país con mayor habilidad sobornadora sino a quien presentara la mejor oferta. O que los inspectores de

Hacienda (profesores de universidad, clínicos, etc.) vieran sus resultados comparados ajustando mínimamente por bases imponibles (notas de entrada y clase social, respectivamente, etc.). Y aunque las formas rígidas de organización, inadecuadamente regidas por el derecho administrativo, tenderán a flexibilizarse en los próximos treinta años, no será suficiente para estimular una mejor actuación si, allá donde se pueda, no se introduce una cierta competencia por comparación, lo que no requiere ni de mercados ni de profesión alguna de neoliberalismo.

No se trata ni de competir en precios (sacrificando las calidades que el usuario no percibe) ni de realizar experimentos a prueba de fallos, por el interés del promotor político en que luzcan bien, sino de ir introduciendo la idea de que los recursos que una organización sanitaria reciba dependerán, de entrada en una mínima parte, de la calidad que ofrezca en relación a sus comparables.

Existen diferencias sorprendentemente grandes en la calidad de la gestión entre empresas de un mismo país y también diferencias entre países: Estados Unidos y Alemania mejor que Francia y Reino Unido. Una gestión deficiente prevalece en sectores con débil competencia o en empresas familiares llevadas por los primogénitos (Bloom y Van Reenen, 2007). ¿Qué podrá pasar en los sectores sin competencia ni transparencia cuyas organizaciones se caracterizan por una gestión muy politizada?

Conviene, no obstante, cerrar con un panorama más completo de los factores que influyen en la mejora de los resultados clínicos, financieros y la satisfacción del personal (Dorgan *et al.*, 2011). El poder informado de la ciudadanía y los usuarios, así como la competencia por comparación ya han sido mencionados. Nos faltan dos: el tamaño y las habilidades clínicas y gestoras.

Finalmente, las habilidades clínicas y gestoras —por este orden— explican un mejor comportamiento de las organizaciones sanitarias: mejor comunicación, mayor credibilidad y autoridad. Curiosamente, resulta mucho más fácil evaluar las habilidades clínicas que las gestoras. Hace más de treinta años, con ocasión de las transferencias sanitarias a Cataluña, cuando irrumpen los gerentes se perdió la oportunidad de realizar un experimento natural. En lugar de optar exclusivamente por gerentes provenientes de la empresa privada se podría haber ensayado también con clínicos prestigiados y funcionarios curtidos. Hubiera ayudado a la difícil tarea de precisar los conocimientos, experiencias y habilidades esperables en un gestor sanitario.

IX. CAMBIOS SOCIALES

La madurez organizativa y social implica todas las dimensiones que habitualmente definen la viscosidad de un país: el grado de competencia en sus mercados de factores y productos, la calidad de su democracia y las características de su gobernanza. Esas tres características, relacionadas entre sí, pueden aproximarse desde diversas fuentes. Citemos tres: Competitividad global del World Economic Forum; Polity IV, dirigido por Monty Marshall, y los World Governance Indicators del Banco Mundial, respectivamente.

La viscosidad española condiciona no tanto el qué de las reformas (sanitarias, fiscales, laborales o financieras) sino el cómo de las mismas. Las soluciones sobre el papel están al alcance de cualquier persona informada. Su implantación requiere el abordaje conjunto de todos los déficits, no solo los presupuestarios o los exteriores, sino también los de legitimidad y transparencia. Como dice Sala-i-Martin (2012), España tiene un problema con su gestión pública. Y la mejor literatura sobre desarrollo lo corrobora: «Será muy difícil mejorar la gestión pública o introducir reformas sanitarias que mejoren de forma apreciable nuestra productividad sin una mejor calidad de la política y de las instituciones que la están condicionando» (Acemoglu y Robinson, 2012).

Las prescripciones para un mejor gobierno del Estado son tan conocidas como ignoradas: embridar la financiación de partidos políticos limitando gastos y controlando las aportaciones privadas; perfeccionamiento de la normativa electoral con listas abiertas y demarcaciones que permitan acercarse al principio de «una persona, un voto»; e independencia de los medios públicos de comunicación. Esto se facilita con un fomento de la transparencia y el acceso público a las bases de datos de la administración, salvo que una disposición específica justifique la inconveniencia de este acceso en función de un conjunto tasado de circunstancias.

Aquí enfocaremos un par de cambios en marcha: el de los partenariados público-privados y los que introduce el RD 16/2012.

1. *Partenariados público-privados o experimentos a prueba de fallos*. Con trece años de experiencia en concesiones administrativas (Alcira arranca en 1999)

tenemos mucha publicidad de parte y ninguna evaluación independiente de los pros y los contras de las concesiones de servicios sanitarios. Los buenos resultados en muchas dimensiones del proyecto motivaron incluso la visita de una comisión del National Health Service (2011), que en su informe destacan educadamente tanto el potencial de captura del regulador como el que la flexibilidad que observan en las relaciones entre responsables públicos y concesionarios no encajaría en Inglaterra. Como concluye Acerete *et al.* (2011), no puede hablarse de partenariado público-privado en este caso valenciano: ni las cifras permiten comparaciones válidas ni ha tenido lugar transferencia alguna de riesgo, pues estamos ante una alianza política entre el gobierno regional y unas cajas de ahorros tan lamentablemente «destacadas» como CAM y Bancaja.

Desafortunadamente, para cierto *marketing* político el partenariado público-privado, aunque no sea tal, suena a «moderno», permite acuerdos con emprendendores próximos en unas autonomías con costes de influencia bajísimos, traslada responsabilidades y preocupaciones públicas a corto plazo hacia el concesionario, y acaba de dar la puntilla a los sindicatos. No son éstas las motivaciones que han de permitir la mejora de la gestión pública en España.

2. *RD 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*. Este RD *cambia la naturaleza del derecho a la prestación sanitaria pública*: se recupera la distinción entre titulares y beneficiarios del aseguramiento prescindiendo de que la asistencia sanitaria pública estaba ya definida como una «prestación universalizada y no contributiva de la Seguridad Social». Podrían, de facto, quedar excluidos, a partir del primero de septiembre del 2012, españoles mayores de 26 años que nunca han estado en situación de alta, o asimilada, en la Seguridad Social, y extranjeros procedentes de países terceros no comunitarios. El trámite parlamentario tal vez corrija agujeros de cobertura entre ciudadanos españoles. En cuando a extranjeros en situación irregular, una mezcla de conflicto competencial con algunas comunidades autónomas, profesionalismo (no siempre puede restringirse la atención a mayores de 18 años a los servicios de urgencias hospitalarias o a las indicaciones de embarazo, parto y puerperio), cálculo racional (externalidades muy negativas de irregulares infecciosos de tuberculosis o sida) y genuino sentido de solidaridad pueden paliar el problema. El acceso a la atención primaria sería un compromiso entre la pérdida de sentimientos de solidaridad en poblaciones heterogéneas (que llega a la xenofobia) y el respeto a un derecho fundamental de las personas de gran valor convivencial.

Tanto la *delimitación de prestaciones* —cartera de servicios— como la *reforma del copago*, que el RD introduce, eran necesarias. Otra cosa es que las medidas que contiene el RD no conseguirán, ni por asomo, los 7.000 millones de euros previstos de ahorro. Se precisa acometer seriamente las medidas antes esbozadas y situar el punto de corte tanto en cartera de servicios como en práctica clínica según los recursos disponibles. Después ya se considerarán las disminuciones en recaudación fiscal y el aumento en prestaciones sociales derivadas de la disminución del PIB por caída del gasto público. Según cuáles sean las elasticidades recaudación/PIB y prestaciones sociales/PIB podemos hallarnos incluso delante de la necesidad de recortar 14.000 millones de euros para conseguir una reducción del déficit público de 7.000 millones, la cual requeriría una clara rebaja de remuneraciones en el sector público.

Conviene ser consciente de que resulta prácticamente imposible recortar casi un 10 por 100 del gasto sanitario público sin reducciones de sueldos públicos (y concertados), y que presentar cuentas de «Gran Capitán» no ayuda a la imprescindible credibilidad. Al fin y al cabo se trata de recortes propiciados para facilitar la reducción de déficit público comprometida con la Unión Europea.

Por otra parte, se puede minimizar el impacto en salud de los recortes siempre que se huya de la linealidad. En antibióticos para meningitis meningocócica, cero recorte. En pruebas de imagen para dolor de espalda inespecífico, recorte de casi el 100 por 100. Pero las cosas no son fáciles, y el tipo de recorte fino es el que afecta a la «grasa», y aquí el instrumento sería el bisturí del médico y no las tijeras del responsable de presupuestos. Con profesionales autónomos y autogestionados, como los médicos de cabecera de Reino Unido, resulta posible recortar sin que el paciente se sienta afectado. Con profesionales por cuenta ajena soliviantados es bastante más posible que el paciente se vea afectado, pese a que existen instrumentos de priorización incluso para los aspectos más delicados y visibles de la utilización, como son los criterios clínicos y sociales para cirugía electiva (Solans *et al.*, 2012).

Establecer una *cartera de servicios* como se pretende requiere, sobre todo, voluntad de otorgar independencia al órgano —alguno o el conjunto de los múltiples existentes— que con criterios científicos de coste-efectividad (e impacto en el PIB) decida sobre la misma. Por otra parte, basta, de momento, con ir «copiando» de países (Reino Unido, Alemania, Francia, Canadá, Suecia, Australia, etc.) con tradición en el empleo de criterios de eficacia comparada y coste-efectividad en las decisiones de financiación y fijación de precios.

La reforma del actual copago farmacéutico, concentrado en pocos usuarios, potenciador del consumo innecesario e inequitativo estaba pendiente desde hace tiempo. No está previsto en el RD copago alguno para las prestaciones básicas (prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en centros sanitarios, así como transporte sanitario urgente). Cabe copago en otro tipo de prestaciones, como las suplementarias: medicamentos, prótesis, productos dietéticos y transporte sanitario no urgente. No pasa por el copago la solución de los problemas sanitarios, pero tampoco rompe con la universalidad y refuerza, aunque mínimamente, los ingresos públicos.

El cambio en el copago farmacéutico, ampliado a prótesis, dietéticos y transporte sanitario no urgente, es lo que más ha llamado la atención del RD. Se exime correctamente a los más pobres, sean activos o pensionistas, y se habla de un copago por renta que —imposición aparte— hubiera sido más fácil conseguir aplicando un importe máximo anual copagado para todos, o, en su defecto, un mismo porcentaje de sus ingresos (1-2 por 100) (Puig-Junoy, 2012).

El sistema recaudatorio escogido para el copago implicará sustanciales costes. En lugar de llevar la «renta al copago», hubiera resultado más sencillo llevar el «copago a la renta»: «Tanto por la estigmatización como por la complejidad logística de su aplicación, no veo al usuario copagando con la declaración de la renta... Más bien entendería que lo que intenta castigar el copago (una utilización inadecuada del servicio público o un beneficio complementario) se incorporase... a la base imponible de la declaración anual de la renta, como si de un beneficio en especie se tratase... valorado al correspondiente tipo efectivo con la consiguiente contribución adicional. Y si la estrategia no fuese la de la gratuidad sino la de pagar inicialmente por los servicios en el momento de acceso, y recuperar después todo o una parte tan solo de aquellos consumos justificados, una deducción fiscal en la cuota parecería lo más adecuado» (López-Casasnovas, 2012).

X. CONCLUSIONES

1. La crisis económica hace que renta y educación recuperen su primacía como determinantes de la salud. En principio debería implicar una mayor importancia para las actuaciones sobre la salud desde fuera de los servicios sanitarios.

2. No hay contradicción genérica entre Estado de bienestar y aumento de la productividad, como los países nórdicos muestran. Los problemas se originan en las ineficiencias e inequidades del Estado de bienestar en España.

3. La asignación más importante de recursos sanitarios se efectúa en las decisiones clínicas. Mejorar la eficiencia en la clínica supone reducir la brecha entre lo que se consigue y lo que razonablemente cabe conseguir con la tecnología y recursos disponibles. Y cuando se trata de recortes hay que evitar la linealidad de las tijeras. Solo el «bisturí» con criterio clínico puede conseguir que los ciudadanos no se vean afectados.

4. Eliminar el exceso de «grasa» de nuestro sistema (hasta un 20 por 100 del gasto total) requiere una correcta comprensión de las dos dinámicas fundamentales de la tecnología y el gasto que se manifiestan de manera muy diferente según tipos de tecnologías: claramente efectivas, sensibles a la oferta y sensibles a las preferencias del paciente. El desplazamiento de la frontera tecnológica implica costes adicionales pero no todas las tecnologías son iguales. Las de pobre o nulo coste-efectividad no mejoran el bienestar y aumentan el despilfarro. Las claramente coste-efectivas, de alto o bajo coste, y que evitan la inadecuación, marcan el camino a recorrer. Las potencialmente coste-efectivas con beneficios muy heterogéneos exigen una bien calculada restricción de oferta.

5. La reasignación de los recursos desde procedimientos y dispositivos de bajo valor a otros de alto valor pasa simplemente por saber aprovechar el «bien público» que supone el conocimiento y la práctica de países más avanzados que España.

6. La política sanitaria ha de ejercer sin temor la competencia planificadora que posee. La utilización, y el gasto sanitario, depende fundamentalmente de la oferta. Han cambiado las circunstancias y ha aumentado el conocimiento, pero vale el «como decíamos ayer». Recuperar la planificación implica conseguir el

legítimo control de la oferta que condiciona la práctica clínica.

7. Conviene pagar por lo que interesa. A los proveedores de servicios sanitarios capitativamente para fomentar la integración asistencial y, cuando se pueda, según resultados en salud. A los innovadores con unos precios regulados que orienten la innovación hacia la creación de valor en términos de cantidad y calidad de vida ganadas.

8. La maduración social y organizativa debería comportar una cierta desfuncionarización, una autonomía responsable de las organizaciones sanitarias y una cierta competencia por comparación entre ellas.

9. Si lo importante no es tanto lo que se gasta como establecer para qué sirve, parece razonable esperar un cierto traslado del énfasis de la política y la gestión sanitarias desde su miope preocupación acerca de cómo contener el gasto sanitario hacia una doble ocupación: primera, cómo financiar —sin dualizar la sociedad— aquellas innovaciones tecnológicas y organizativas cuyo impacto en el bienestar social sea mayor que su coste; segunda, cómo reducir las intervenciones de valor marginal escaso, inexistente o negativo, y cómo estimular las intervenciones beneficiosas que no se están produciendo.

10. El RD 12/2012 inicia cambios necesarios, como la delimitación de prestaciones en una cartera de servicios y la reforma del copago, pero cabe esperar que algunas de las deficiencias señaladas en el texto mejoren en el trámite parlamentario. Asimismo, habrá que estar atentos a la independencia y transparencia de los órganos evaluadores. No valen los experimentos a prueba de fallos como los de los seudopartenariados público-privados.

11. Los 7.000 millones de euros de ahorro del RD están gravemente sobrestimados. La reforma de copago hubiera resultado más sencilla llevando «el copago a la renta» en lugar de «la renta al copago», como se ha hecho.

12. En estos momentos de crisis importan los pronósticos y las señales realistas de esperanza, aunque puedan verse afectados los sueldos financiados públicamente. De momento, no obstante, hay que parar la tendencia al aumento indiscriminado del gasto, declarando incluso una moratoria a la incorporación de nueva tecnología.

13. En las reformas sanitarias tienen importancia equivalente el qué y el cómo, la racionalidad técnica y la legitimidad social, legitimidad que se acrecienta con un buen gobierno, concepto complejo en el que se incluyen, entre otros, la necesidad de transparencia, la rendición de cuentas, la regulación de los conflictos de interés y la profesionalización de las funciones ejecutivas del sistema.

14. Nada de lo anterior será posible sin conseguir cambios sociales en la línea de menor partitocracia. No habrá mejor gestión pública sanitaria sin mejor política.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D., y ROBINSON, J. (2012), *Why Nations Fail*, Crown Publishers, Nueva York.

ACERETE, B., *et al.* (2011), «Spanish healthcare Public-Private Partnerships: the Alzira model», *Critical perspectives on accounting,* 22(6): 533-549.

BLOOM, N., y VAN REENEN, J. (2007), «Measuring and explaining management practices across firms and countries», *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4): 1351-1408.

CALLEJÓN, M.ª (2011), «Lógicas y paradojas de la innovación», *Gestión Clínica y Sanitaria*, 13(3): 87-91.

CALLEJÓN, M.ª, y ORTÚN, V. (2009), «Buen gobierno para conciliar la deseabilidad del Estado del Bienestar con la mejora de la productividad», en ORTÚN, V. (Ed.), *El buen gobierno sanitario*, Springer, Madrid.

CAMPILLO, C., y BERNAL, E. (2012), «Reinversión en sanidad: fundamentos, aclaraciones, experiencias y perspectivas», *Gaceta Sanitaria*, en prensa.

CHANDRA, A., y SKINNER, J. (2011), *Technology growth and expenditure growth in health care,* National Bureau of Economic Research, Working Paper n.º 16953, Cambridge, Massachusetts.

DORGAN, S., *et al.* (2011), *Management in Healthcare: Why Good Practice Really Matters*, Mc Kinsey y Centre for Economic Performance, Londres.

FOGEL, R. (2004), *The Escape from Hunger and Premature Death 1700-2100*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

GÉRVAS, J., y PÉREZ, M. (2011), «Rebajas sanitarias racionales en tiempos de crisis económica», *Formación Médica Continuada*, 18(10): 615-623.

GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCÁRCEL, B. (2011), «La sanidad en tiempos de crisis», *Revista Economistas*, 126 extra (marzo): 127-134.

— (2008), «The Impact of Medical Technology on Health: A Longitudinal Analysis of Ischemic Heart Disease», *Value in Health,* 11(1): 88-96.

HAYNES, A., *et al.* (2009), «A Surgical Safety Checklist to Reduce Morbidity and Mortality in a Global Population», *New England Journal of Medicine,* 360: 491-499.

KOVACS, F., *et al.* (2011), «Avoidable costs of physical treatments for chronic back, neck and shoulder pain within the Spanish National Health Service: a cross-sectional study», *BMC Musculoskeletal Disorders,* 12: 287.

LINDERT, P. (2004), *Growing Public. Social spending and economic growth since the eighteen century*, Cambridge University Press, Nueva York.

LÓPEZ-CASASNOVAS, G.. (2008), «Los análisis de trazo grueso en la comparativa de sistemas sólo identifican diferencias "micro" del 3 por 100», *Gestión Clínica y Sanitaria*, 10(4): 128.

— (2012), «Hay que llevar el copago a la renta y no la renta al copago», *Diario Médico*, 11 de mayo.

MARTÍ, J. (2003), «No toda artroscopia es útil en la gonartrosis», *Gestión Clínica y Sani-*

taria, 5(3): 95. Disponible en: http://www.fundsis.org/docs/GESTION17.pdf.

MOSELEY, B.J., *et al.* (2002), «A controlled trial of arthroscopic surgery for osteoarthritis of the knee», *New England Journal of Medicine*, 347 (2): 81-88.

NHS EUROPEAN OFFICE (2011), «*The search for low-cost integrated healthcare. The Alzira model from the region of Valencia*», Londres.

OECD (varios años), *Helth data*.

ORTÚN, V. (2002), «Reforma de la Sanidad», en MUÑOZ-MACHADO, S.; GARCÍA-DELGADO, J.L.; GONZÁLEZ SEARA, L. (Eds.), *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes,* Cívitas, Madrid.

— (2003), *Gestión Clínica y Sanitaria. De la práctica diaria a la academia. Ida y vuelta*, Elsevier-Masson, Barcelona.

— (2008), «Sin Semashko ni "Wild West", mejor Beveridge que Bismarck», *Gestión Clínica y Sanitaria,* 10(4): 129.

PUIG-JUNOY, J. (2011), «¿Recortar o desinvertir?», *Economía y Salud,* 72: 2-5.

— (2012), «Copago según renta, versión BOE», *Blog Pilleconomics*, http://pilleconomics.blogspot.com.es/2012/04/copagament-segons-renda-versio-boe.html.

ROTHSCHILD, M., y STIGLITZ, J. (1976), «Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information», *Quarterly Journal of Economics*, 90: 626-649.

SALA-I-MARTIN, X. (2012), «La gran convergencia», *La Vanguardia*, 2 de febrero.

SANFÉLIX-GIMENO, G.; PEIRÓ, S., y MENEU, R. (2011), «La prescripción farmacéutica en Atención Primaria. Mucho más que un problema de gasto», en ORTÚN, V. (Dir.): *La refundación de la Atención Primaria*, Springer, Madrid. Disponible en: http://www.upf.edu/catedragrunenthalsemg/publicaciones/coleccion_catedra.html.

SAPIR, A. (2006), «Globalization and the reform of the European social models», *Journal of Common Market Studies*, 44(2): 369-390.

SOLANS, M.; ADAM, P., y ESPALLARGUES, M. (2012), «Elaboración de un sistema de priorización universal de pacientes en lista de espera para cirugía electiva», XXXII Jornadas de la Asociación de Economía de la Salud, Bilbao 16-18 de mayo 2012, *Gaceta Sanitaria*, en prensa.

VAN DE VEN, W. (2004), «Health-Adjusted Premium Subsidies in The Netherlands», *Health Affairs,* 23(3): 45-55.

WASGSTAFF, A. (2009), *Social health insurance vs. tax-financed health systems. Evidence from the OECD*, The World Bank, Development Research Group, Policy Research Working Paper # 4821, Washington.

REFORMA SANITARIA EN ESPAÑA DESDE LA EXPERIENCIA BRITÁNICA

Joan COSTA FONT

London School of Economics and Political Science (LSE)

Resumen

En este artículo se pretende desarrollar un diagnóstico no exhaustivo de la situación de la sanidad en Europa y, en especial, del sistema sanitario español partiendo de un conjunto de retos de la reforma sanitaria en España. En el marco de este diagnóstico enunciamos un conjunto de propuestas basadas en la evidencia de otros países de la Unión Europea que disponen de sistemas sanitarios similares al español y, en particular, el de Reino Unido. Finalmente, en una sección específica se discuten las prioridades de las diferentes reformas.

Palabras clave: sostenibilidad, reformas sanitarias, Unión Europea, sistemas sanitarios.

Abstract

This paper undertakes a non-exhaustive assessment of health care systems reform under the British influence, with especial reference to the Spanish health system. Drawing from the mentioned assessment we propose a set of reforms based on experiences other European health systems similar to Spain, and especially the British national health service. Finally, a final section discusses what priority different proposals should take.

Key words: financial sustainability, health care reform, European Union, health systems.

JEL classification: I12, I18.

I. INTRODUCCIÓN

EXISTE una amplia evidencia causal que apunta a que las mejoras en la salud generan externalidades a otros sectores de actividad económica (por ejemplo, la reducción de la población activa o al permitir alargar la edad laboral). A su vez, la salud de la población, más allá de estar determinada por la acción de los servicios sanitarios, está directamente afectada por decisiones de política económica (por ejemplo, una mayor presión laboral influye sobre la prevalencia de trastornos de ansiedad, ciertos cambios en la jornada laboral afectan a la obesidad del adulto, etc.). A este respecto, puede confirmarse su carácter estratégico más allá del sector sanitario (1).

No obstante, *el creciente peso del gasto sanitario ha llevado a las autoridades sanitarias a replantearse los mecanismos de financiación y reembolso propios de sus servicios sanitario*s con la finalidad de propiciar mejoras de su eficiencia. Asumiendo tal necesidad, la economía de la salud europea se ha centrado en el desarrollo de técnicas de evaluación económica, que permiten establecer prioridades sobre nuevos programas sanitarios en función de criterios de eficiencia social. A su vez, el análisis económico ha contribuido al diseño de mecanismos de cofinanciación y especialmente a replantear el debate sanitario en términos de incentivos. Si bien, como se argumenta más adelante, debido quizá a una excesiva politización de la sanidad, el análisis de la productividad de programas sanitarios es aún una asignatura pendiente en la práctica de decisión pública.

En este artículo se recogen algunas de las principales recomendaciones académicas en el ámbito de la economía de la salud con el fin dar una explicación específica de los retos a los que se enfrenta la reforma sanitaria española bajo el ejemplo de la experiencia británica. A partir de este diagnóstico se pretende ofrecer una descripción, no exhaustiva, de la situación de los sistemas sanitarios en la Unión Europea y en particular del sistema sanitario español, destacando aquellas reformas que se consideran similares a las aplicadas en Reino Unido. A tal efecto, se trata en una sección específica la prioridad de algunas de dichas reformas.

II. RETOS

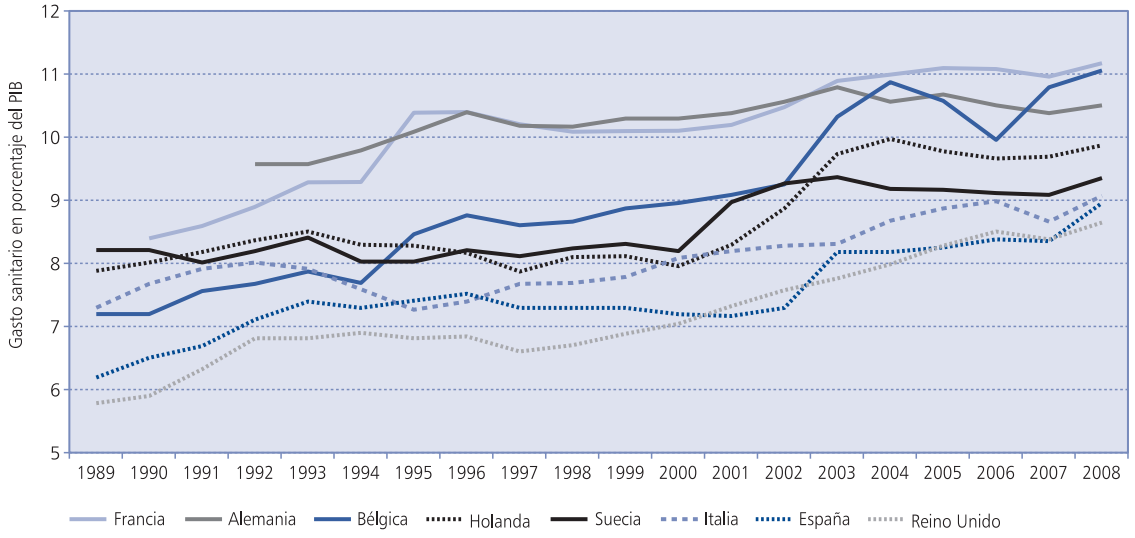
En las dos últimas décadas, los sistemas sanitarios europeos se han enfrentado a un conjunto de retos, entre los que cabe destacar los siguientes:

— Cómo financiar la sanidad a largo plazo («reto de la sostenibilidad»).

— Cómo organizar la sanidad para satisfacer una mayor proporción de la población (reto del «aseguramiento universal»).

— Qué mejoras es conveniente introducir para mejorar en la calidad de las prestaciones sani-

GRÁFICO 1
GASTO SANITARIO EN PROPORCIÓN (PORCENTAJE) DEL PIB EN ALGUNOS SISTEMAS SANITARIOS DE REFERENCIA EN EL PERÍODO 1989-2008



Fuente: OCDE, Health Data 2011.

tarias («reto de la innovación y la calidad»).

— Cómo afrontar el «reto del envejecimiento y la cronicidad».

— Cómo evitar los problemas institucionales derivados de las reformas y con ello hacer frente al «reto de la des-politización» de la sanidad.

— Finalmente, cómo evitar el «reto de la prevención».

La totalidad de los retos referenciados podría ser objeto de amplios estudios, pero las limitaciones de un artículo únicamente permiten destacar algunos de los aspectos más sugerentes de los mismos.

1. El reto de la sostenibilidad

La sanidad es una de las principales fuentes de expansión del gasto social en Europa, y su crecimiento supera otras fuentes de gasto. Ello se debe a que el gasto sanitario ha crecido en toda Europa occidental muy por encima de la renta. Tanto es así que, *cuando se examina la evolución relativa del gasto sanitario en España se constata que ha pasado de un 6 a un 9 por 100 de la renta nacional en dos décadas*. El gráfico 1 muestra una perspectiva de dicho fenómeno comparativo entre España y otros países de la Unión Europea con los que por una razón u otra se podría establecer tal comparación. En cuanto a sus trayectorias, hay tres países que, como en el caso de España, financian la sanidad con impuestos generales y siguen trayectorias parecidas; nos referimos a Suecia e Italia y, muy especialmente, al Reino Unido. Todos ellos constituyen el grupo de países con menor gasto sanitario de la llamada UE-15.

En el gráfico 2 se amplía el seguimiento para un período más largo (entre 1960-2009) respecto a la evolución relativa del Reino Unido, país parecido a España en términos de modelo institucional. Se muestra como *a raíz de la implantación de la Ley General de Sanidad de 1986 se produjo una convergencia en gasto relativo, en claro paralelismo a la evolución del mismo en Reino Unido.* Si bien hay que tener en cuenta que la composición del gasto sigue siendo distinta entre ambos países, dado que existe una ligera mayor participación del gasto privado en España, debido en gran parte a la importancia de los seguros sanitarios en algunas comunidades autónomas, y a la mayor contratación privada de asistencia dental.

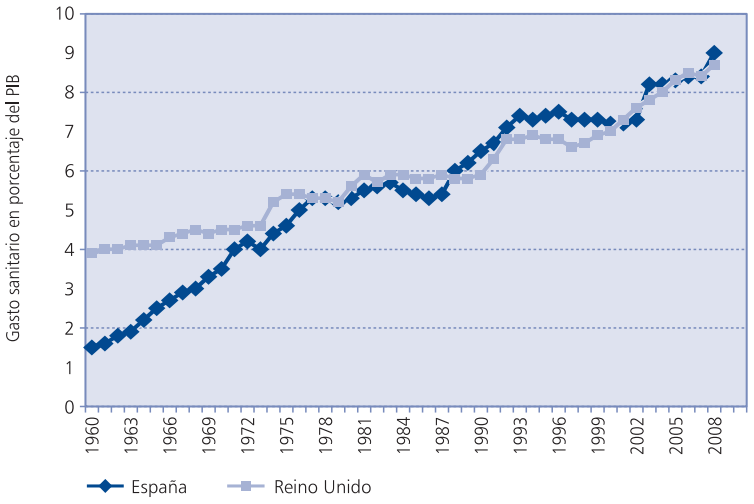
De todo ello podemos concluir que, en general, *se ha producido en Europa una expansión del gasto a unos niveles sin parangón*. De acuerdo con las pre-

visiones de la OCDE, el gasto sanitario se espera aumente entre un 3,5 y un 6 por 100 del PIB entre 2005 y 2050, según los diferentes escenarios estudiados (OCDE, 2007). Ello supondría que el peso de la sanidad en la economía europea se doble en los próximos cuarenta años, lo que supondría en el caso español que la sanidad contribuyera entre el 11 y el 15 por 100 del PIB en el año 2050. Las previsiones para Estados Unidos, país que actualmente presenta el mayor gasto sanitario relativo al PIB (16 por 100), sugieren que, si nada cambiara, el gasto sanitario se situaría cerca del 50 por 100 del PIB (Congressional Budget Office, 2007). En consecuencia, la primera cuestión a plantear es la siguiente: ¿Cuáles son las fuerzas expansivas del gasto?

El gasto sanitario presenta una alta dinamización en las últimas décadas debido a dos factores: en primer lugar, por el mayor *pool* de demanda asociado a un mayor aseguramiento *quasi* universal, y, en segundo lugar, el mayor peso de una innovación que cada vez está sujeta a menores retrasos (Varol *et al.*, 2011). Ambos factores tienen trayectorias que no son necesariamente coincidentes, pero que ejercen una presión al alza conjunta (2).

Si bien conviene recordar que la sostenibilidad no solamente es cuestión de gasto, dado que depende también en parte de decisiones de financiación. *Cada sociedad debe definir qué paquete de prestaciones tiene un carácter básico y, por lo tanto, cuáles deben tener un carácter universal y cuáles de las prestaciones son accesorias* (3). Por otro lado, debe definirse qué grado de aversión presenta la sociedad a la desigualdad en salud. En general

GRÁFICO 2
CRECIMIENTO DEL GASTO SANITARIO EN ESPAÑA Y EL REINO UNIDO
(En porcentaje del PIB)



Fuente: OCDE, Health Data 2011.

cabría esperar que fuera superior a la desigualdad en renta, dada la mayor incertidumbre existente en relación a la producción de salud (Costa-Font y Hernández-Quevedo, 2012). Todo ello influye en el diseño de copagos o, de forma más genérica, en la cofinanciación de las prestaciones. Finalmente, otra cuestión sustancial es la *prioridad política que la sanidad debe tener como partida de gasto en relación con otras áreas de intervención pública*. A este respecto, se observa en España que la sanidad es la principal área de gasto en términos de prioridad o de disponibilidad en el pago de impuestos (Costa-Font y Rico, 2006). Ello contrasta con la distribución de las partidas de gasto, lo que parece indicar que existe poca participación pública en la toma de decisiones, o su equivalente, que existen problemas de agencia imperfecta entre el ciudadano y el decisor público.

2. El reto del aseguramiento y la universalidad

El segundo reto enunciado es el de garantizar una cobertura amplia de prestaciones sin que se produzcan incentivos a un uso ineficiente de los recursos. Para exponer esta cuestión basta apuntar el llamado «quadrilema de los servicios sanitarios» (Weisbroad, 1991), donde se pone de manifiesto la necesidad de elección entre el cambio tecnológico, el aseguramiento, la calidad de la atención y la contención de costes. El aseguramiento sanitario ofrece incentivos al cambio tecnológico y a la mejora de la calidad, pero es incompatible con la contención de costes. Tanto es así, que la contención de costes como tal, puede dar como resultado pérdidas de calidad y el retraso en la adopción de nuevas tecnologías. En efecto, los sistemas sanitarios son una «máquina en constante crecimiento» en la

medida en que el catálogo de tratamientos se va ampliando progresivamente sin disponer de límites tecnológicos *ex ante*. Esta es la cuestión de la política sanitaria que supone no replantearse, pero sí redefinir, la noción de universalidad para incorporar la de eficiencia o coste-efectividad.

El término «universalidad» no es aclaratorio en modo alguno para definir el catálogo de prestaciones de un sistema. Así, podría referirse tan solo al «acceso» —lo que supone que el Estado debe garantizar que nadie queda excluido por razón de recursos (4)— o, en su caso, a la «financiación». En este último caso citado, la atención sanitaria sería públicamente financiada en su práctica totalidad. *En esta línea, mientras que en la mayoría de países europeos hay una cierta coincidencia sobre la universalidad en el acceso, prácticamente ningún sistema se define actualmente en función de la universalidad en la financiación, dados los problemas de incentivos a la eficiencia, ya sea para el proveedor, la industria y el paciente que ello generaría*. En este particular, cabe resaltar los incentivos perversos a la sobreutilización o azar moral, si la población no percibe de una forma transparente su coste en términos impositivos. Los mecanismos para evitar las ineficiencias asociadas a la falta de incentivos residen en la participación en el coste, en forma de «*ticket* moderador» hacia el consumidor, y la introducción de mecanismos de pago prospectivo a los proveedores con ajustes de riesgo, a la vez que incentivos a la productividad (por ejemplo, haciendo uso de presupuestos individuales).

Ciertamente, la crítica clásica a la introducción de mecanismos de participación en el coste (*cost sharing*), entre ellos el llamado copago, redunda en consideraciones de equidad. Si bien se podría diseñar un mecanismo que incorpore ajustes por nivel de renta-situación laboral. Con lo que es posible garantizar equidad y mantener inalterados los incentivos a la eficiencia. Otra crítica es la referente a la complejidad administrativa que ello supone, si bien actualmente constituye una crítica poco razonable debido al amplio desarrollo de las tecnologías de información (gracias a la extensión de la tarjeta sanitaria. Quizá la crítica más solida sería la que se basa en que el copago reduce los incentivos de la clase media al apoyo de mejoras en la sanidad pública. No obstante, no existe una evidencia clara al respecto. Así, en el caso americano, hay evidencia de que el copago puede traer ligeras mejoras de calidad (Costa-Font y Gemmill, 2011), si bien la capacidad de ahorro del copago es también limitada dadas las estimaciones que sugieren elasticidades de precio entre 0,2 y 0,3 (Newhouse, 1992; Gemmill *et al.*, 2007). Como criterio general, si los copagos se combinan con la universalidad en el acceso y con el mantenimiento de la calidad asistencial, sería posible evitar que la población dejase de utilizar la sanidad pública y decida progresivamente utilizar la vía de seguros privados (Costa-Font y Jofre-Bonet, 2008) como forma principal de acceso a la sanidad.

3. El reto de la innovación y la calidad

Sin lugar a dudas, el principal de todos los retos enunciados es el de la innovación. Desde hace mas de tres décadas, sabemos que *la innovación sanitaria es el principal motor del gasto* (Newhouse, 1992). Para que la salud de la población siga en aumento son necesarios nuevos tratamientos que permitan mejorar la calidad asistencial. Si bien, ello choca con la existencia de un techo de gasto, tal como enuncia Weisbroad (1991). Por otro lado, un estudio reciente (Eggleston *et al.*, 2011) demuestra que *cuando se ajusta el gasto en el tratamiento de la diabetes por las mejoras de calidad asociadas a la innovación, ese gasto ajustado no ha sufrido incremento en las últimas décadas*. Este último resultado nos debería llevar a pensar que, a menudo, las decisiones de gasto en sanidad no pueden centrarse solamente en minizar costes para ser eficientes y que tales costes deberían conllevar ajustes por unidades de efectividad. *En definitiva, se trata de escoger «entre la sanidad de hace dos décadas con costes de hace dos décadas, y la sanidad de hoy con los costes de hoy».*

Dar solución al problema de la innovación y la calidad pasa necesariamente por *establecer un sistema de evaluación de tecnologías sanitarias*, a través de agencias especializadas (tal es el caso de la Agencia Catalana d'Avaluació de Tecnologia i Recerca Médicas y de otras que se han ido desarrollando posteriormente en España). Las agencias españolas deberían coordinar sus acciones con otras agencias europeas y, particularmente, con la agencia británica (National Institute for Clinical Excellence, NICE). A este respecto, podemos considerar la agencia británica y su funcionamiento como un auténtico referente para España.

La agencia británica NICE ha desarrollado y llevado a la práctica las técnicas de evaluación económica basadas en criterios coste-efectividad, utilizando como medida de resultado el llamado Año de Vida Ajustado por Calidad (AVAC, o QALY en inglés). La función del NICE consis-

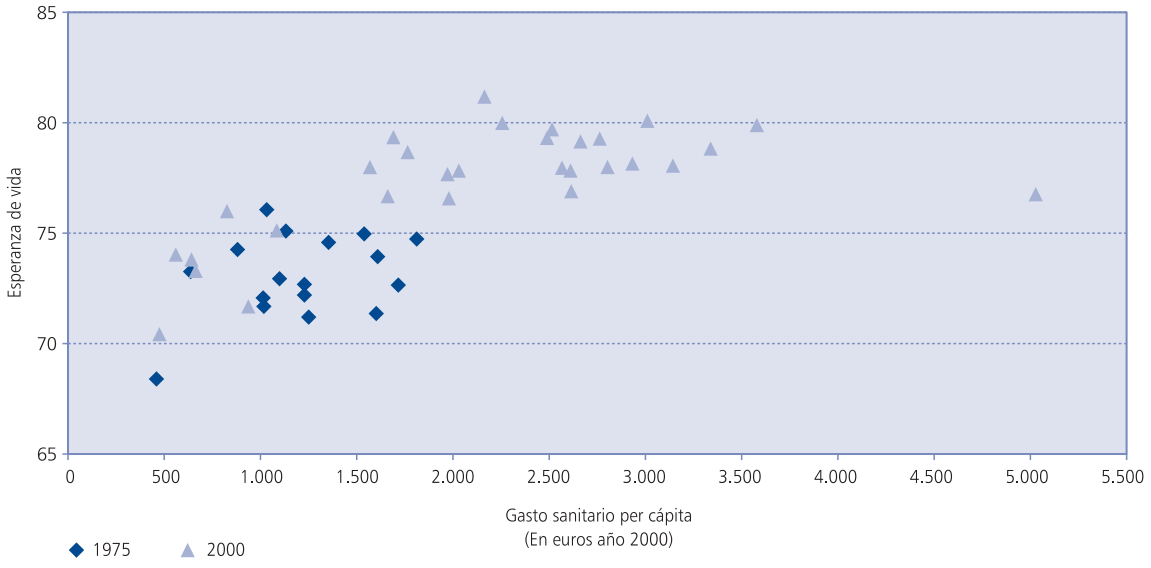
te en ofrecer recomendaciones a todos los agentes sociales sobre el uso de nuevas tecnologías en términos de impacto sobre la eficiencia social. Así, para poder tomar decisiones respecto de tratamientos heterogéneos, es conocido el llamado límite del coste —efectividad de 30.000 libras por AVAC, como barrera superior para que una tecnología tenga una recomendación de reembolso (McGuire, 2012)—. Por su parte, ello supone que innovaciones de menor importancia queden fuera de las decisiones de reembolso. No obstante, *el reto se concreta no solamente en evaluar los nuevos tratamientos, sino también los existentes para así poder decidir de forma dinámica qué debe incluirse en la cartera de servicios y tratamientos a reembolsar*. La evaluación económica ofrece criterios objetivos para la toma de decisiones sobre nuevas tecnologías, y con ello atenuar las reiteradas campañas de presión social que la industria desarrolla para financiar productos menos innovadores y de menos coste-efectivos. Así pues, el reto esencial que debemos afrontar consiste en identificar qué innovaciones nos podemos permitir, lo que implica, a su vez, aceptar la necesidad de evaluar tecnologías en términos de recursos. No hacerlo supondrá renunciar a otras mejoras de eficiencia derivadas de no utilizar tales recursos a otros fines más productivos en términos de salud.

Finalmente, cabe señalar que algunas innovaciones producen ahorros en el sistema, en la medida en que se reduce la probabilidad de discapacidad o de hospitalización. Asimismo, las innovaciones en las tecnologías de la información permiten mejoras en la gestión, así como en la evaluación e identificación de ineficiencias.

4. El reto del envejecimiento y la cronicidad

España es, conjuntamente con Italia, representativo de los países con mayor envejecimiento de Europa. El problema del envejecimiento es una de las cuestiones más complejas por lo que hace referencia a presiones socioeconómicas sobre el sistema sanitario. Existe un cierto consenso en que el gasto sanitario (hospitalario) no varía con la edad de la población cuando se tiene en cuenta los últimos (dos) años de vida del individuo (gráfico 3), o, lo que es lo mismo, el tiempo hasta el fallecimiento (*time to death*) (Breyer *et al.*, 2010; Zweifel *et al.,* 1999). No obstante, la fase de envejecimiento poblacional comporta que una mayor parte de la población está sujeta durante más tiempo a problemas de cronicidad y, en general, a enfermedades que eran de menor

GRÁFICO 3
ESPERANZA DE VIDA Y GASTO SANITARIO EN LA OCDE ENTRE 1975 Y 2000



Fuente: OCDE, Health Data 2010.

importancia cuantitativa en el pasado y que en la actualidad son cada vez más prevalentes (por ejemplo, demencia senil, Alzheimer, Parkinson, etc.). Existe al respecto una paradoja en el sentido de que *si bien para enfermedades agudas se observa una compresión de la morbilidad —y cada vez hay más «población de edad avanzada saludable»—, por otro lado se observa un aumento de la prevalencia de enfermedades crónicas como consecuencia del envejecimiento*. Algunas estimaciones para Estados Unidos apuntan a un incremento de hasta diez veces en el coste de las enfermedades crónicas, en particular del Alzheimer, con un coste total asociado a la demencia de un 1 por 100 del PIB (World Alzhemier Report, 2011). *No obstante, en todas las proyecciones existe una elevada incertidumbre estadística, asociada a los cambios en los estilos de vida que a veces no apuntan en una única dirección* (por ejemplo, se observa un aumento de la obesidad pero con mejoras en la prevención). Por otra parte, no hay dudas sobre el efecto del envejecimiento en el uso de servicios de atención a la dependencia (Costa-Font *et al.*, 2008), si bien no todos los países cuentan con un modelo que integre «estado-mercado y familia», como es el caso británico. A este respecto, el modelo británico recoge dos propuestas: *a)* la propuesta Wanless, en 2006, que planteaba una alianza público-privada donde los costes son compartidos entre los individuos y el Estado, y *b)* la llamada «propuesta Dilnot», en 2011, que planteaba un modelo de franquicia, con un límite al gasto individual de dependencia de 35.000 libras, a partir del cual el Estado pasa a dar cobertura al individuo (5). No obstante, ninguna de ellas se ha llevado a la práctica.

5. Politización de la sanidad

Dar solución a todos los retos anunciados anteriormente resulta costoso si la sanidad sigue siendo objeto de politización. En otras palabras, si las reformas necesarias quedan fuera del espacio de elección por no ser electoralmente viables, al afectar los intereses de un grupo establecido (6). Ello lleva a que incluso aquellos gobiernos más reformistas a menudo tienden a concentrarse en reformas que son más visibles (por ejemplo, caso del copago), olvidando otras cuestiones más trascendentes pero con menor visibilidad política. Asimismo, es frecuente que algunos gobiernos lleven a cabo una política para satisfacer a grupos de interés (por ejemplo, seguros privados o redes de hospitales privados) bajo la excusa de una reforma. Por ejemplo, en Reino Unido se muestra que si bien el efecto de la competencia entre proveedores públicos redunda en la mejora de la eficiencia y la equidad del sistema, que la introducción de agentes privados en competencia con hospitales públicos no tiene un impacto sobre la calidad y la eficiencia (Cooper *et al.*, 2011). Sin embargo, la reforma del año 2012, llevada a cabo por el nuevo gobierno conservador, sacó adelante una propuesta de mayor intervención del sector privado sin evidencia de sus posibilidades de éxito.

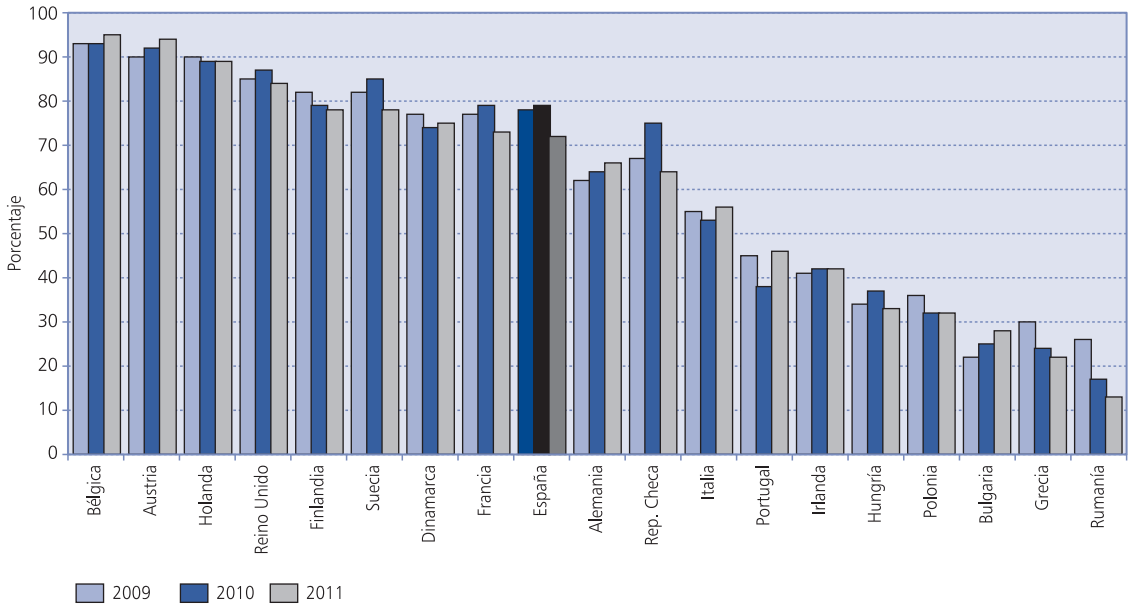
6. El reto de la prevención

Las necesidades de la población son cambiantes en la medida que la demanda de servicios sanitarios se produce para atender una mayor cronicidad y, en general, se observa un desarrollo de enfermedades no comunicables, especialmente enfermedades tumorales (por ejemplo, cánceres) y mentales (por ejemplo, depresión y ansiedad), que tienen un mayor peso en la demanda asistencial. Según Murray y López (1999) las enfermedades no comunicables representaban un 27 por 100 de la morbilidad en 1990, y en 2020 se estima que esta proporción aumente al 43 por 100. Ello supone un rediseño del sistema sanitario hacia un mayor peso en la prevención de enfermedades como el cáncer o la depresión.

III. DIAGNÓSTICO

Partiendo de los retos enunciados, es posible diseñar algunas propuestas de organización que cabría plantear en el sistema sanitario español (7). En el gráfico 4 se observa el porcentaje de población que piensa que la provisión de salud actual en el país es buena o muy buena. En estos términos, es posible situar a España en un nivel intermedio de valoración entre otros países europeos. No obstante, como muestra el gráfico 5, existe una relación cóncava entre satisfacción y gasto sanitario público, lo que nos podría llevar a concluir de forma «muy tentativa» que, superado un determinando nivel de gasto en sanidad, se producen aumentos cada vez menores en términos de satisfacción con el sistema sanitario. *De ser así, cabría hablar de un supuesto nivel óptimo de inversión en salud.* No obstante, la satisfacción hacia el sistema sanitario recoge fundamentalmente mejoras en el proceso de producción de servicios sanitarios, y no la evaluación de las actividades en términos de salud. Lamentablemente, este segundo ejercicio requiere información de resultados por programa, y solamente en algunos países se cuenta con evidencia clara a este respecto (Martin *et al.*, 2008).

GRÁFICO 4
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE PIENSA QUE LA PROVISIÓN DE SALUD ACTUAL EN EL PAÍS ES BUENA O MUY BUENA



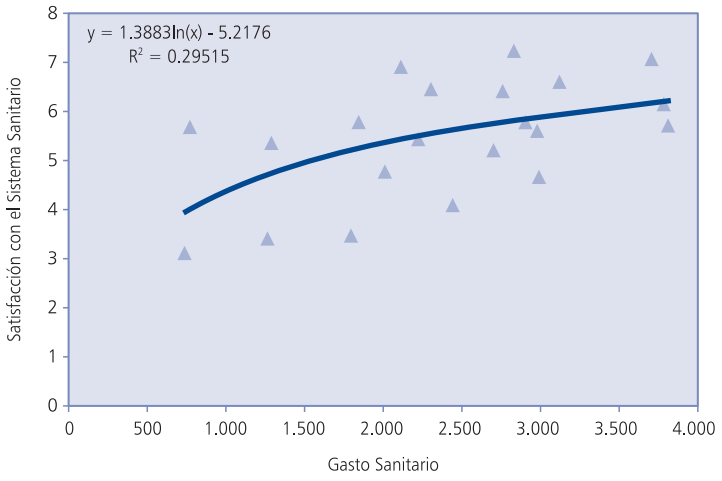
Fuente: Encuesta Eurobarómetro, Eurostat.

1. Incentivos a proveedores y pacientes

Con el fin de afrontar el reto del aseguramiento, de la calidad y de la sostenibilidad, el sistema sanitario español necesita de una reforma de los incentivos a proveedores y pacientes. En otras palabras, es necesario diseñar contratos que permitan adecuar el reembolso de profesionales e instituciones por resultados y no por actividad (*pay for performance*, utilizados en Reino Unido bajo el llamado «Quality and Outcomes Framework» desde 2004). La evidencia española sugiere que el 32 por 100 de las prescripciones de antibióticos son inadecuadas, el 55 por 100 de las faringoamigdalitis son inapropiadamente tratadas o el 53 por 100 de los tratamientos para la osteoporosis están mal indicados (Bernal, 2012).

No existe una receta mágica para eliminar completamente los problemas de calidad en la atención sanitaria, pero parte de la solución supone el establecimiento de objetivos que no solamente

GRÁFICO 5
SATISFACCIÓN Y GASTO SANITARIO PÚBLICO



sean cuantitativos sino que especifiquen un nivel de calidad de la atención que el proveedor debe asumir. En caso de estar bien definidos tales tipos de contratos, sería posible aumentar la calidad y la eficiencia en su conjunto. La experiencia británica en atención primaria se centró en definir 146 indicadores clínicos de calidad asociados a diez enfermedades crónicas. Ello se combinó con la introducción de la receta electrónica y la informatización de todos los sistemas, acompañado de un ligero aumento en los recursos disponibles para atención primaria.

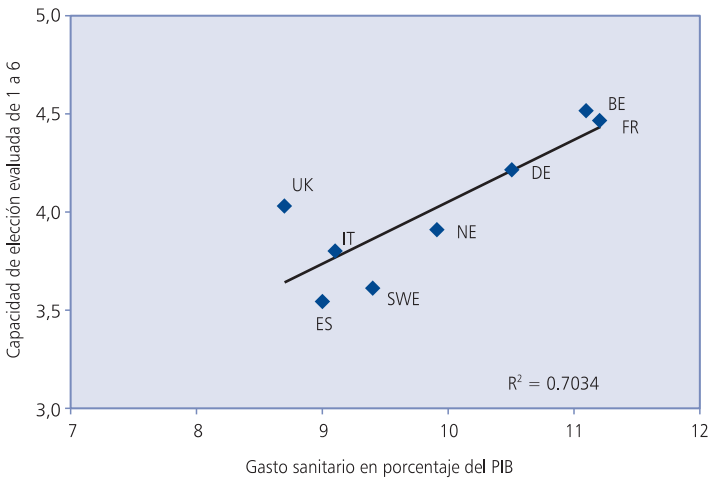
Por otra parte, los incentivos a los pacientes o asegurados se centran en eliminar problemas de azar moral, es decir, los riesgos que inducen a la sobreutilización o al sobreconsumo de medicamentos. Ello supondría establecer un *ticket* moderador tal como existe en Reino Unido, que contara con excepciones basadas en indicadores de situaciones socioeconómicas (por ejemplo, población desempleada con rentas por debajo de un mínimo, mujeres embarazadas, población infantil, etc.), en los que el copago supondría una barrera de acceso. A su vez, el copago podría ser distinto en función del nivel de renta. Tal medida supondría en el caso español que a algunos grupos de población excluida (por ejemplo, pensionistas de renta elevada) en tal circunstancia se les requería una participación en el coste, en tanto que otros colectivos no excluidos, pero en condiciones socioeconómicas de necesidad, podrían beneficiase del nuevo sistema (Costa-Font y Puig, 2007). Quizá uno los beneficios principales que se pudiera atribuir al copago sería una cierta reducción del consumo inadecuado de medicamentos por parte de la población de mayor edad (Costa-Font y Gemmill, 2011).

2. Capacidad de elección y competencia

En el modelo español se percibe que una parte de la población utiliza la sanidad privada como sistema de acceso a los servicios sanitarios. Ello se debe, entre otras razones, a la limitada capacidad de elección que ofrece la sanidad pública, y también a la rapidez con la que acceder al especialista, a los menores trámites exigidos y a los beneficios asociados a hotelería y otros aspectos accesorios (Costa-Font y Jofre-Bonet, 2008). Existe la certeza de que una parte de la población seguirá comprando seguros por razones de cautividad, al igual que otra parte seguirá cautiva a la sanidad pública (Costa-Font y García-Villar, 2010). No obstante, solamente una expansión de la capacidad de elección podría limitar el crecimiento del porcentaje de la población que utiliza seguros sanitarios privados, con el consiguiente riesgo de dejar de apoyar reformas en la sanidad pública. El gráfico 6 revela que la sanidad española está a la cola de un conjunto de países analizados, en términos de percepción de capacidad de elección en el sistema público, que se debe en parte a una cuestión de recursos y también a una cuestión de diseño. En efecto, Reino Unido ha desarrollado amplias reformas para aumentar la capacidad de elección de la población, lo que le sitúa prácticamente el nivel de Alemania en esta dimensión (y por encima de Holanda) con un 25 por 100 menos de gasto sanitario.

En Reino Unido, los médicos de primaria están obligados a ofrecer a los pacientes que requieren de cirugía electiva una selección de cuatro o cinco proveedores hospitalarios y permite a los pacientes decidir la fecha y el momento de su intervención en clínica ambulatoria, mientras que el sitio web «NHS Choices»

GRÁFICO 6
CAPACIDAD DE ELECCIÓN Y PORCENTAJE DEL GASTO SANITARIO EN RELACIÓN AL PIB



Fuente: OCDE (Gasto sanitario) y Encuesta de Salud Europea (percepciones sobre la capacidad de elección).

ofrece al público la oportunidad de comparar los hospitales, los perfiles del médico y su rendimiento. En abril de 2008 el programa de elección se amplió para hospitales públicos o privados que cumplían con las normas establecidas.

La otra cara de la moneda es la competencia entre proveedores. Modelos como el catalán, con amplia descentralización institucional (López-Casasnovas *et al.*, 2009) permiten el desarrollo de tales mecanismos para mejorar la calidad y la eficiencia. En Reino Unido se dio prioridad a este modelo bajo el gobierno conservador en 1991, el llamado «mercado interior», donde el sistema nacional de salud desarrollaba contratos con los proveedores con la finalidad de propiciar mejoras de eficiencia y calidad. Se asignaron presupuestos para la compra de servicios hospitalarios y los medios de atención primaria para gestionar un presupuesto (*fundholders*) para la contratación de servicios para pacientes a su cargo. No obstante, en 1997, con la elección de un nuevo gobierno, se sustituyeron los presupuestos por paciente a presupuestos por grupos de atención primaria cuya funcionalidad era asumir el papel de intermediarios entre la atención primaria y la secundaria, puesto en marcha a partir de 2004, y financiado por capitación ponderada. Finalmente, la última reforma realizada en 2012 supone dar el poder de gestión de nuevo a los médicos de atención primaria que conjuntamente toman el control de alrededor del 80 por 100 del presupuesto del sistema nacional de salud. Asimismo, se prevé reforzar el papel de los proveedores privados en el sistema nacional de salud.

3. Profundización en el federalismo fiscal

Para hacer frente a los retos de politización y sostenibilidad, España debería mejorar el diseño institucional del sistema sanitario. En efecto, la provisión de servicios sanitarios, de la misma manera que ocurre en otros países de la dimensión de España, están descentralizados. Si el modelo territorial está definido de forma eficiente, es posible aprovechar la heterogeneidad de preferencias a la vez que introducir la posibilidad de innovar a menor escala y coste (Costa-Font y Pons, 2007). Ello supone aceptar una cierta diversidad para acomodar diferencias en preferencias (por ejemplo, una mayor demanda de atención privada, en el caso de Cataluña) y necesidad (por ejemplo, una mayor necesidad de atención a la dependencia, en el caso de Cantabria), sin tener las pérdidas de eficiencia que se producirían debido a una provisión más centralizada y uniforme (Costa-Font, 2010), que se observa en países como Reino Unido y conducen a niveles de desigualdad en el gasto per cápita muy superiores a los de España (López- Casasnovas *et al.*, 2005). Todo ello puede ajustarse con mecanismos de nivelación que permitan compensar por diferencias regionales en capacidad.

El modelo de descentralización sanitaria en España es en parte responsable de las mejoras en la satisfacción hacia el sistema sanitario (Costa-Font, 2012), en que la descentralización se correlaciona con una mejora de la satisfacción hacia el sistema sanitario, circunstancia que se constata tanto en las comunidades autónomas con competencias transferidas como en las demás. No obstante, ello ha sucedido en parte como resultado de un aumento en el gasto a lo largo del tiempo, que ha dado lugar a importantes déficits a nivel autonómico.

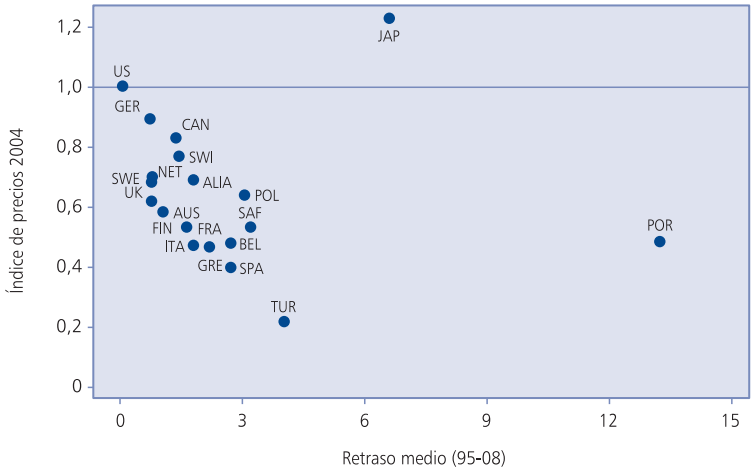
Si bien la existencia de déficits se debe en parte al diseño del sistema, financiado a partir de transferencias per cápita (con mínimos ajustes) que ofrecen limitados incentivos a la eficiencia. Ello provoca que las restricciones de recursos sean percibidas como no muy restrictivas (*soft budget constraints*) por parte de los responsables autonómicos, más interesados en ser reelegidos que en evitar la generación de déficits públicos. Así pues, el rediseño de los mecanismos de federalismo fiscal a que se enfrentan las comunidades autónomas y la profundización de la descentralización sanitaria son parte de la solución a los problemas del sistema sanitario en España.

En Reino Unido, el Parlamento escocés tiene el poder de exigir responsabilidades al ministro de Sanidad y tiene capacidad de decisión respecto a la asignación de su presupuesto. El presupuesto de salud se toma de un presupuesto global de fines generales para los servicios públicos que se transfiere anualmente con una fórmula específica (no basado en las necesidades) conocido como la fórmula de Barnett de distribución de los recursos públicos en el territorio. Este sistema asegura que el presupuesto público de gastos crezca en relación con el gasto en los servicios públicos en Inglaterra. Así, el gasto en salud en Escocia ha crecido a un ritmo más lento que en Inglaterra.

4. Reducir el «retraso innovativo» y la introducción de medicamentos genéricos

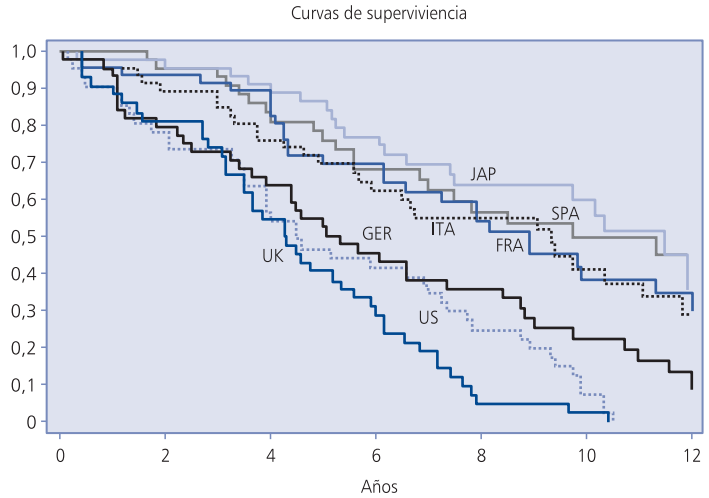
Finalmente, con el fin de afrontar los retos de calidad y la soste-

GRÁFICO 7
PRECIOS DE MEDICAMENTOS Y RETRASO EN INNOVACIÓN



Fuente: Varol *et al.* (2011).

GRÁFICO 8
RETRASO EN LA INTRODUCCIÓN DE MEDICAMENTOS GENÉRICOS



Fuente: Varol *et al.* (2011).

nibilidad, España debe establecer qué nivel de retraso en innovación quiere afrontar. Esta es una de las decisiones a tomar cuando se fija el precio de los medicamentos, dado que la industria tiende a entrar primero en aquellos países donde puede obtener unos precios más elevados por sus productos, tal como muestra el gráfico 7.

No obstante, parte del retraso en la entrada de nuevos productos se debe a barreras de entrada, tanto legales como administrativas. Ello puede afectar de forma muy importante a la eficiencia cuando afecta a medicamentos genéricos que generalmente suponen un ahorro de recursos al sistema. El gráfico 8 muestra las curvas de supervivencia de los medicamentos genéricos en los principales países de la OCDE, donde puede apreciarse que para España se observan los mayores retrasos, en tanto que los medicamentos relativamente antiguos se mantienen en el mercado por un largo período de tiempo.

No obstante, en último término un país como España debe decidir qué innovaciones puede permitirse reembolsar. En Reino Unido, la evaluación de Tecnologías Sanitarias parte de la creación del NICE en 1998, cuya principal función es la evaluación del coste-efectividad de los diferentes programas que solicitan ser rembolsados por el sistema nacional de salud. A su vez, realiza recomendaciones clínicas y establece criterios de calidad. Resulta importante destacar que algunas recomendaciones son de uso obligatorio, salvo que el Ministerio se adelante a la decisión del NICE, y el objetivo último es ofrecer una valoración de la aportación de cada tratamiento para guiar de momento su reembolso. En un futuro, su aplicación debería garantizar que el precio de los medicamentos en el mercado refleje la innovación y la calidad relativa. Al respecto, las agencias existentes en España ubicadas en algunas comunidades autónomas carecen de las funciones específicas del NICE.

5. Mayor prioridad a la atención mental y a la dependencia

Cada vez resulta más clara la relación entre la salud física y la mental. La atención mental, también llamada en la literatura internacional «cenicienta del servicio sanitario», está especialmente relegada a un segundo plano cuando es posible que sea una de las causas indicativas no solamente de las desigualdades en salud sino de la epidemia de obesidad y de la utilización excesiva de servicios sanitarios. La salud mental en España únicamente tiene carácter prioritario en algunas comunidades autónomas y existe una amplia variabilidad en su gasto entre Cataluña y País Vasco, Andalucía y Madrid (Salvador Carulla *et al.*, 2010). La evidencia en Reino Unido sugiere una elevada rentabilidad de la inversión en salud mental (Layard *et al.*, 2010). Algunas estimaciones siguieren que un 10 por 100 de los adolescentes españoles sufren depresión y es conocido que esta puede tener efectos a largo plazo en la vida de tales personas (AEPNYA, 2012).

La inversión en atención a la dependencia, no solamente para los más dependientes, sino para toda la población dependiente, según su necesidad, es productiva para el sistema sanitario en su conjunto. En efecto, existe amplia evidencia de que la inversión en servicios de dependencia reduce la necesidad de atención sanitaria y también las ineficiencias del sector hospitalario derivadas del fenómeno llamado *bed blocking*. La evidencia en Reino Unido apunta en esta dirección (Fernández y Forder, 2012).

IV. PROPUESTAS DE REFORMA

A raíz de los retos y el diagnóstico del sistema, es posible sugerir algunas reformas que España debería afrontar en los próximos años. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

— El desarrollo de la evaluación de tecnologías sanitarias y la priorización de tratamientos. Utilización de la evaluación de tecnologías sanitarias para el reembolso y, en su defecto, condicionar la cartera de nuevos tratamientos a su financiación por la agencia NICE británica. En tratamientos específicos, como es el caso de la osteoporosis, España financia medicamentos que no son financiados en Reino Unido.

— Un aumento de la competencia entre proveedores (hospitales, etc.), así como de la capacidad de elección de los mismos por parte de la población. Ello podría financiarse a base de repensar las desgravaciones fiscales a las entidades de seguro privado. El sistema sanitario público, en países como Reino Unido, se caracteriza por ser un sistema utilizado tanto por inmigrantes como por banqueros. Solamente un sistema público es capaz de garantizar la escala y apoyo necesario para mejorar la calidad.

— Un mayor control en la prescripción de medicamentos y ofrecer una mayor competencia en el mercado de medicamentos genéricos. En España una parte muy pequeña de la población (la población retirada, que supone algo más del 15 por 100 del población) consume una elevada proporción de medicamentos (70 por 100 aproximadamente). Por otra parte, aquellos medicamentos que pueden ahorrar recursos al sistema en áreas donde la patente de un tratamiento ha expirado (medicamentos genéricos), tardan demasiado en entrar al mercado. Ello supone plantear instrumentos de intervención a nivel de paciente (menor copago para genéricos), a nivel del prescriptor o del dispensador. En esta última línea parece que se plantean algunas propuestas realizadas recientemente por el gobierno.

— Profundización en el *ticket* moderador. Ello pasa por incrementar el uso del copago en servicios que incluyan las urgencias (8). Algunos argumentos que defienden que el copago sería costoso de administrar o, en su caso, antiigualitario, carecen de validez ya que en la prescripción de medicamentos siempre han existido copagos.

— El establecimiento de un sistema de pago por resultados, que evite que los problemas de información en la provisión de servicios sanitarios reduzca la inducción de demanda y actividad por parte de los agentes que proveen los servicios. Ello supone la introducción de mecanismos de mejora de calidad en la prevención, que solamente puede aplicarse si la gestión de la prescripción está sujeta a límites basados en la evidencia internacional, lo que, en su caso, limitaría la autonomía médica.

— La profundización en la descentralización sanitaria, establecida como parte de la solución y no del problema. La actual reforma, que impide la extensión del déficit, supone una manera de endurecer las restricciones presupuestarias de las comunidades autónomas. A cambio, las comunidades autónomas deben poder financiar sus prestaciones con recursos propios. En un país heterogéneo y del tamaño de España no puede gestionarse centralizadamente.

— Plantear soluciones al modelo de dependencia, ya que no parece garantizar las necesidades

de la población mayor dependiente, y ello limita la eficiencia del sistema sanitario (9).

— Mayor independencia (menos politización) al sistema sanitario. En el ejemplo de Reino Unido, el agente que gobierna el sistema es el llamado NHS Board, una comisión independiente del gobierno (como la que gobierna la televisión o el banco de Inglaterra), así como agencias independientes (Care Quality Commission), lo que supone una mayor despolitización respecto a un modelo como el español.

— Mayor inversión en prevención, especialmente en enfermedades no transmisibles y en atención mental. Es posible mejorar la salud mental donde se conciernen la mayor parte de las intervenciones sanitarias en este siglo.

NOTAS

(1) Ello se manifiesta especialmente en el ámbito español, ya que la sanidad es una de las principales competencias de las comunidades autónomas, y posiblemente tales transferencias competenciales han propiciado mayor innovación en la sanidad española que en la de otros países europeos.

(2) No obstante, los efectos de tales fenómenos son diferentes. Mientras que los salarios de los proveedores (por ejemplo, personal médico o de enfermería) evolucionan paralelamente al PIB, el gasto tecnológico, un componente cada vez más importante del gasto, aumenta con mayor rapidez que el propio gasto.

(3) Ello exige establecer prioridades que pueden tomarse a través de diferentes metodologías (véase COSTA-FONT, 2003).

(4) Pero no excluye que se incluyan mecanismos de participación en el coste en función de la capacidad de pago del individuo.

(5) Este último modelo permite eliminar el riesgo catastrófico pero no da solución al problema de financiación, en la medida que supone que el individuo debe financiar, ya sea a través de seguro o de otros activos, las primeras 35.000 libras.

(6) Este es, por ejemplo, el caso de los beneficios de los funcionarios de MUFACE en España, que pueden tener acceso a un seguro privado sin coste adicional, así como a un copago que hasta 2012 era inferior al de la población en estado laboral activo.

(7) Si bien en algunos casos estas reformas ya se han desarrollado, a menudo no lo han hecho de la forma que se esperaba, o existía alguna cuestión fundamental en su diseño que las hizo poco factibles.

(8) El copago puede tener tramos progresivos y un sistema de exenciones así como un tope anual. Pero debe evitar la situación actual, en la que más del 70 por 100 de los medicamentos son consumidos por la población mayor, lo que lleva a que el copago efectivo se haya reducido a los niveles actuales.

(9) Entre ellas resta la utilización de recursos específicos, como el impuesto de sucesiones y donaciones, para cubrir la parte de financiación pública bajo un sistema en el que una parte del patrimonio de la persona estuviera gravado específicamente en el momento en el que una persona es declarada dependiente.

BIBLIOGRAFÍA

AEPEYA (2012), Asociación Española del Niño y el Adolescente, Estimaciones Estadísticas, Barcelona, 2012.

BERNAL, E. (2012), «Variaciones en gasto farmacéutico y copago. Gestión Clinica y Sanitaria», http://gcs-gestion-clinica-y-sanitaria.blogspot.co.uk/2012/03/variaciones-en-gasto-farmaceutico-y.html?spref=tw.

BREYER, F.; COSTA-FONT, J., y FELDER, S. (2010), «Ageing, health, and health care», *Oxford review of economic policy*, 26 (4): 674-690.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (2007), «An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2008 and Detailed Projections for Medicare», Medicaid, and State Children's Health Insurance Program, marzo.

COOPER, Z.; GIBBONS, S.; JONES, S., y MCGUIRE, A. (2011), «Does hospital competition save lives? Evidence from the English NHS patient choice reforms», *The Economic Journal*, 121(554): 228-260.

COSTA-FONT, J. (2003), «Establecimiento de prioridades, participación colectiva y decisión pública en sanidad», *Información Comercial Española, Revista de Economía*, 804: 141-154.

— (2012), «The Decentralization Dividend in Health Care», mimeo.

— (2012), «Devolution, Diversity and Welfare Reform: Long-Term Care in the 'Latin Rim'», Social Policy and Administration, 2010, 44(4): 481-494.

COSTA-FONT, J., y GARCÍA-VILLAR, J. (2009), «Risk Attitudes and the Demand for Private Health Insurance: The importance of "Captive Preferences"» (with Jaume Garcia), *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2009, 80(4): 499-521.

COSTA-FONT, J., y GEMMILL TOYAMA, M. (2011), «Does cost sharing really reduce inappropriate prescriptions among the elderly?», *Health Policy*, 101(2): 195-208.

COSTA-FONT, J., y HERNÁNDEZ-QUEVEDO, C. (2012), «Measuring Inequalities in Health: What do we Know? What do we need to Know?», *Health Policy*, en prensa.

COSTA-FONT, J., y JOFRE-BONET, M. (2008), «Is there a "secession of the wealthy"?: private health insurance uptake and National Health System support», *Bulletin of economic research*, 60 (3): 265-287.

COSTA-FONT, J., y PONS (2007), «Public Health Expenditure and Spatial Interactions in a Decentralized National Health System» (with J. Pons), Health Economics, 2007, 16(3): 291-306.

COSTA-FONT, J., y PUIG-JUNOY, J. (2007), «Institutional change, innovation and regulation failure: evidence from the Spanish drug market», *Policy and Politics*, 35 (4): 701-718.

COSTA-FONT, J., y RICO, A. (2006), «Vertical competition in the Spanish National Health System (NHS)», *Public choice*, 128 (3-4): 477-498.

COSTA-FONT, J.; SALVADOR-CARULLA, L.; CABASES, J.; ALONSO, J., y MCDAID, D. (2011), «Tackling neglect and mental health reform in a devolved system of welfare governance», *Journal of social policy*, 40: 295-312.

COSTA-FONT, J.; WITTENBERG, R.; PATXOT, C.; COMAS-HERRERA, A.; GORI, C.; DI MAIO, A.; PICKARD, L.; POZZI, A., y ROTHGANG, H. (2008), «Projecting long-term care expenditure in four European Union member states: the influence of demographic scenarios», *Social indicators research*, 86 (2): 303-321.

EGGLESTON, K.N.; SHAH, N.D.; SMITH, S.A.; BERNDT, R., y NEWHOUSE, J.P. (2011), «Quality Adjustment for Health Care Spending on Chronic Disease: Evidence from Diabetes Treatment, 1999-2009», *American Economic Review*, *American Economic Association*, vol. 101(3): 206-211.

FERNÁNDEZ, J.L., y FORDER, J. (2012), «Reforming Long-term Care Funding Arrangements in England: International Lessons», *Appl. Econ. Perspect. Pol.* (Summer 2012) 34(2): 346-362.

GEMMILL, M.; COSTA-FONT, J., y KANAVOS, P. (2006), «Insurance coverage and the heterogeneity of health and drug spending in the United States», *Geneva papers on risk and insurance*, 31 (4): 669-691.

GEMMILL, M.; COSTA-FONT, J., y MCGUIRE, A. (2007), «In search of a corrected prescription drug elasticity estimate: a meta-regression approach», *Health Economics*, 16 (6): 627-643.

LAYARD, R.; CLARK, D.; KNAPP, M., y MAYRAZ, G. (2007), «Cost-benefit analysis of psychological therapy», *National institute economic review*, 202 (1): 90-98.

LE GRAND, J. (2012), «Further tales from the British National Health Service», en *Health Affairs*, vol. 21, 2002, pp. 116-128.

LÓPEZ-CASASNOVAS, G.; COSTA-FONT, J., y MCDAID, D. (2009), «Decentralisation and management autonomy? Evidence from the Catalonian hospital sector in a decentralized Spain», *International Public Management Review*, 10(2): 1-17.

LÓPEZ-CASASNOVAS, G.; COSTA-FONT, J., y PLANAS, I. (2005), «Diversity and regional inequalities in the Spanish system of health care services», *Health Economics*, 14(S1): 221-235.

MARTIN, S.; RICE, N., y SMITH, P.C. (2008), «Does health care spending improve health outcomes? Evidence from English programme budgeting data», *Health Economics*, vol. 27: 826-842.

MCGUIRE, A. (2012), «The European value-pricing game», *Expert review of pharmacoeconomics & outcomes research*, 12(1): 5-6.

MURRAY y LÓPEZ (1999), «On the Comparable Quantification of Health Risks: Lessons from the Global Burden of Disease Study». *Epidemiology,* 10(5): 594-605.

NEWHOUSE, J.P. (1992), «Medical care costs: How much welfare loss?», *Journal of Economic Perspectives*, 6: 3-21.

OECD (2007), «Projecting OECD health and long-term care expenditures: What are the main drivers?», Economics Department Working Paper, 477.

— (2011), *Health data*.

SALVADOR-CARULLA, L.; COSTA-FONT, J.; CABASES, J.; MCDAID, D., y ALONSO, J. (2010), «Evaluating mental health care and policy in Spain», *Journal of Mental Health Policy and Economics*, 13(2): 73-86.

VAROL, V.; COSTA-FONT, J., y MCGUIRE, A. (2011), «Explaining Early Adoption on New Medicines: Regulation, Innovation and Scale», CESIfo Working Paper Series 3459.

WEISBROAD, B.A. (1991), «The health care quadrilemma: An essay on technological change, insurance, quality of care, and cost containment», *Journal of Economic Literature*, 29: 523-552.

WORLD ALZHEIMER REPORT (2011), «World Alzheimer report, Alzheimer Disease International». Disponible en: http://www.alz.co.uk/research/files/WorldAlzheimerReport2010.pdf, visitado en mayo de 2012.

ZWEIFEL, P.; FELDER, S., y MEIERS, M. (1999), «Ageing of population and health care expenditure: A red herring», *Health Economics*, 8: 485-496.

¿QUÉ REFORMAS NECESITA EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN REGIONAL?

Ángel DE LA FUENTE (*)

Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Resumen

En el presente trabajo se argumenta que el actual modelo de financiación regional español no se adecua satisfactoriamente a los principios de igualdad, autonomía, responsabilidad y transparencia que deberían orientar su diseño. Seguidamente se avanzan una serie de recomendaciones para la reforma del sistema que pueden agruparse en dos grandes líneas de actuación: garantizar el cumplimiento efectivo del principio constitucional de igualdad y reforzar la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de los gobiernos regionales.

Palabras clave: financiación autonómica.

Abstract

This paper argues that the current Spanish system of regional financing does not adequately respect the principles of equality, autonomy, responsibility and transparency that should guide its design. It also advances a series of recommendations for the reform of the system that can be classified into two broad headings: guaranteeing the effective application of the constitucional principle of equality and reinforcing the fiscal responsibility and the accountability of regional governments.

Key words: regional financing, Spain.

JEL classification: H70, H77.

I. INTRODUCCIÓN

En menos de treinta años España ha pasado de tener una estructura administrativa casi completamente centralizada a situarse entre los países más descentralizados de la OCDE, por delante de muchas naciones con una larga tradición federal. En la actualidad, los gobiernos regionales son con diferencia la mayor de las administraciones públicas españolas, absorbiendo más de un tercio de su gasto total y más de la mitad de su personal, y gestionan los servicios públicos con una incidencia más directa sobre el bienestar de los ciudadanos, incluyendo la sanidad, la educación y los servicios sociales.

En este contexto, el sistema de financiación regional se convierte en una pieza enormemente importante de nuestro marco institucional cuyo correcto diseño es vital para garantizar el buen funcionamiento del Estado autonómico. En primer lugar, el modelo de financiación es el componente de nuestro sistema legal que tiene que garantizar y hacer consistentes entre sí dos principios constitucionales básicos: la autonomía y la igualdad. Los gobiernos regionales han de tener los medios necesarios para poder hacer cosas distintas que se adecuen a las diversas preferencias y necesidades de sus ciudadanos. Para ello, necesitan tener no solo la capacidad de gastar de forma distinta, sino también la posibilidad de subir o bajar impuestos. Pero todo esto tiene que ser compatible con la igualdad de derechos y deberes que la Constitución garantiza a todos los ciudadanos y que debe extenderse, en particular, al acceso a los servicios públicos de titularidad autonómica.

La segunda cosa importante que el sistema de financiación tiene que garantizar es que todas las administraciones, tanto la central como las territoriales, rinden cuentas correctamente a sus ciudadanos y tienen por tanto los incentivos adecuados para maximizar su bienestar. Para ello es importante que el sistema haga transparente el nexo que existe entre impuestos y servicios, esto es, que las administraciones que gasten sean también las que pidan recursos al ciudadano y soporten por tanto el coste político de recaudar los tributos con los que luego se financian los servicios públicos (Olson, 1969). Cuando no se respeta este principio de responsabilidad fiscal, al menos en el margen, es muy fácil que los intereses de los gobernantes dejen de estar alineados con los de los ciudadanos, generándose disfunciones que pueden afectar a todos los niveles de gobierno. En el caso de las administraciones regionales el problema suele adoptar la forma de una *restricción presupuestaria blanda*, esto es, de la percepción de que es posible pasarle a la ad-

ministración central una parte significativa de sus facturas, con la consiguiente presión al alza sobre el gasto autonómico, que tenderá a situarse por encima de su nivel óptimo. Por su parte, la administración central puede sufrir también de una tendencia similar a imponer a las comunidades autónomas un exceso de obligaciones sin preocuparse excesivamente de la financiación de las mismas, como ha sucedido por ejemplo en el caso de la ley de dependencia.

En este trabajo se argumenta que el actual modelo de financiación regional español no cumple de forma satisfactoria las tareas que le asignan nuestro ordenamiento legal y la teoría económica. Nuestro sistema no garantiza el cumplimiento efectivo del principio constitucional de igualdad, restringe innecesariamente la autonomía regional (especialmente en su vertiente de ingreso) y no facilita la correcta y transparente rendición de cuentas de las distintas administraciones ante sus ciudadanos. El resultante déficit de responsablidad fiscal genera una indeseable deriva al alza del gasto autonómico que dificulta la consecución de algunos objetivos básicos de la política macroeconómica nacional, incluyendo la sostenibilidad financiera a largo plazo del conjunto de las administraciones públicas y el deseable «alisamiento» del gasto en servicios fundamentales. La corrección de estos problemas exige reformas de calado que pueden agruparse en dos grandes líneas de actuación: garantizar el cumplimiento efectivo del principio de igualdad y reforzar la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de los gobiernos regionales. Las medidas necesarias en cada ámbito se discuten en las dos secciones siguientes del trabajo (1).

II. GARANTIZAR LA IGUALDAD EN UN ESTADO DESCENTRALIZADO

Como casi todas las constituciones democráticas, la Constitución española de 1978 proclama la igualdad de derechos y deberes de todos los ciudadanos del país (2). En un estado descentralizado como el nuestro, sin embargo, el principio constitucional de igualdad ha de interpretarse con cierto cuidado. En particular, no puede entenderse como la prescripción de una uniformidad total en todo el territorio nacional en términos de las prestaciones ofrecidas en cada servicio público porque esto supondría anular en la práctica el principio de autonomía que nuestra Constitución también recoge. Antes bien, tal principio ha de interpretarse como una garantía de igualdad de recursos financieros para unas administraciones territoriales que cuentan con autonomía para adecuar su oferta fiscal —esto es, la cesta de bienes y servicios públicos que ofrecen junto con los impuestos y tasas que los financian— a las preferencias de sus ciudadanos, que no tienen por qué ser las mismas en toda España.

Por ponerlo de otra forma, no tendría demasiado sentido haber creado las comunidades autónomas para después obligar a todas ellas a hacer exactamente lo mismo. Es cierto que en la medida en que estas administraciones hagan cosas distintas existirán diferencias *ex post* entre los habitantes de distintos territorios, pero tales diferencias no tienen por qué ser un problema siempre que se garantice la igualdad *ex ante* de los ciudadanos de todas las comunidades. Esto es, lo que el principio de igualdad exige es que todas las comunidades autónomas dispongan de los recursos necesarios para ofrecer, si así lo deciden y a igual eficiencia en su gestión, un mismo paquete estándar de servicios públicos, pero no que todas ellas tengan la obligación de ofrecer exactamente el mismo paquete. Para que la igualdad sea efectiva, además, el reparto de los recursos destinados a las regiones ha de hacerse teniendo en cuenta que el coste de los servicios que estas prestan puede variar muy considerablemente en función de sus características demográficas y geográficas.

Así entendido, el principio de igualdad no restringe en modo alguno la autonomía de los gobiernos regionales para decidir libremente la composición de su gasto. Este principio es también plenamente compatible con la existencia de desviaciones (al alza o a la baja) en términos de gasto autonómico por habitante (ajustado por coste) siempre que tales desviaciones se financien con recursos propios de cada comunidad. Esto es, una mayor (menor) oferta de servicios públicos en una región determinada no viola el principio de igualdad cuando esta se ve compensada por un tipo impositivo mayor (menor) que el aplicado en otros territorios, esto es, por tarifas impositivas más elevadas para cada nivel de renta o consumo, y no solo por un mayor «esfuerzo fiscal» en el sentido de mayores tipos medios en el que en ocasiones se interpreta esta expresión.

Así pues, la clave de la igualdad efectiva en el estado autonómico no ha de buscarse en la uniformidad de prestaciones en todo el territorio nacional sino en la igualdad entre autonomías en términos de recursos por unidad de necesidad a igual esfuerzo fiscal. Desafortunadamente, esta condición está muy lejos de

cumplirse en nuestro país. Parafraseando a Orwell en *Rebelión en la granja*, se podría decir que si todos los españoles son iguales, los residentes en algunos territorios lo son más que el resto porque sus gobiernos regionales disfrutan de medios muy superiores a los de otras comunidades, lo que les permite ofrecer mucho mejores servicios. Puesto que esta situación encaja muy difícilmente con la Constitución y con una concepción de la justicia distributiva ampliamente compartida por nuestros conciudadanos, su corrección ha de ser una línea prioritaria de actuación en cualquier futura reforma del sistema.

1. Corregir la anomalía foral en términos de resultados

El problema del déficit de equidad de nuestro modelo de financiación regional tiene varias facetas. Una muy importante es la privilegiada situación de la que disfrutan las dos comunidades forales, el País Vasco y Navarra, que disponen de aproximadamente un 60 por 100 más de recursos por habitante a igualdad de competencias que el resto de las regiones españolas. Una asimetría de este calibre supone una violación flagrante de la prohibición constitucional de que los regímenes autonómicos comporten privilegios económicos o sociales (CE, art. 138.2).

La solución del problema es en principio sencilla (aunque políticamente muy complicada) y no violentaría en modo alguno la protección que la Constitución otorga al sistema foral. Lo que nuestra carta magna recoge y ampara en su disposición adicional primera son ciertas peculiaridades institucionales de los territorios forales, pero no la garantía de unos resultados financieros tan favorables para ellos como los que observamos en la práctica, y menos aún cuando estos se deben fundamentalmente a una aplicación muy discutible de la normativa básica en vigor (3). Para terminar con esta situación de privilegio bastaría con aplicar de una forma razonable las actuales leyes del Concierto y el Convenio sin necesidad de modificarlas. Sería suficiente, en particular, con que en las leyes quinquenales en las que se fija el importe de la contribución vasca y navarra a la Hacienda central se realizase una valoración razonable y transparente de las competencias que permanecen en manos del Estado, entre las que habría de incluirse la nivelación interregional, y se actualizasen los coeficientes que se utilizan para calcular el ajuste por IVA. Los cambios necesarios podrían introducirse de una forma gradual para suavizar su impacto sobre las haciendas forales.

Además de por razones de equidad, una reforma del sistema foral en esta línea resulta imprescindible porque la situación actual es una fuente de inestabilidad permanente para el sistema de régimen común. La enorme diferencia que existe entre la financiación por habitante de los territorios forales y la de las comunidades de régimen común con niveles similares de renta resulta muy difícil de explicar y tiende a ser vista como un agravio comparativo en estas últimas. Esto es especialmente cierto en Cataluña, donde todas las fuerzas nacionalistas coinciden en la reinvindicación de un sistema equiparable al foral cuya consecución, dado el tamaño de la región y el peligro cierto de contagio a otras comunidades ricas, haría inviable el actual sistema de nivelación interregional.

2. Recuperar el principio de nivelación total

El sistema de régimen común que se aplica en las regiones no forales ha funcionado tradicionalmente con un objetivo teórico de nivelación total de la capacidad de prestación de servicios de las comunidades autónomas. En el último acuerdo de financiación, sin embargo, se ha optado por renunciar a este objetivo, substituyéndolo por una garantía parcial de nivelación restringida a los servicios considerados fundamentales (véase De la Fuente, 2010). Aunque hasta el momento el cambio no ha tenido consecuencias prácticas, es de temer que pueda abrir la puerta a futuros deslizamientos hacia un reparto de los recursos públicos entre regiones más desigual que el actual y más ligado al nivel de renta.

La garantía de igualdad de acceso de los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos es un corolario natural del principio de igualdad consagrado en la Constitución y, como tal, debería ser un principio básico orientador del diseño del sistema de financiación territorial. Por consiguiente, su recuperación debería ser un objetivo prioritario en la próxima revisión del modelo. En la misma línea, sería deseable reforzar el estatus legal de este principio y clarificar su alcance mediante la incorporación a la Constitución, o al menos a la LOFCA, de una garantía explícita en este sentido.

3. Aplicar realmente la fórmula de necesidades de gasto

Un objetivo tan importante como el de recuperar el principio de nivelación total es el de asegurar que tal principio se aplica real-

mente en la práctica. Hasta el momento, este no ha sido el caso. Tanto el modelo actual como sus antecesores contienen algunos elementos que han permitido la existencia de disparidades muy significativas en niveles de financiación por habitante entre las comunidades de régimen común que nada tienen que ver con diferencias en necesidades de gasto. Según los datos de la liquidación de 2009 (De la Fuente, 2011c), con el sistema actual existe un abanico de unos 26 puntos porcentuales dentro de las comunidades de régimen común en términos de financiación por unidad de necesidad a competencias homogéneas (desde 92 hasta 118, fijando en 100 el promedio del territorio de régimen común).

Para corregir esta situación sería necesario eliminar todos aquellos aspectos del sistema que alejan arbitrariamente sus resultados de los de la fórmula de necesidades de gasto que se utiliza para estimar los recursos que serían necesarios en los distintos territorios para prestar un nivel uniforme de servicios en todos ellos. Convendría, en particular, eliminar el Fondo de Suficiencia (excepto como vehículo para la financiación de las competencias singulares que ejercen solo algunas comunidades) y los Fondos de Convergencia para repartir el conjunto de los recursos del sistema de acuerdo con la fórmula de necesidades de gasto que actualmente se aplica solo al Fondo de Garantía. Con el fin de evitar la necesidad de fuertes recortes en la financiación de algunas comunidades, sería aconsejable hacer una transición suave desde la asignación actual hasta la derivada de la fórmula. Una posibilidad sería la de aplicar la fórmula actual de reparto del Fondo de Garantía sólo a una parte (digamos la mitad) de los recursos del sistema en el año en curso, asignando la parte restante en proporción a la financiación del año anterior. De esta forma se introduce una cierta inercia en el reparto que, partiendo del statu quo existente, iría aproximándose a la asignación deseada de una forma gradual.

4. ¿Retoques adicionales de la fórmula de necesidades de gasto?

En España se ha optado por un procedimiento relativamente poco elaborado de cuantificación de las necesidades regionales de gasto. En vez de realizar estimaciones detalladas del coste de los distintos servicios públicos en cada comunidad autónoma, el coste conjunto de todos ellos se intenta aproximar a través de una fórmula muy sencilla que incorpora solo un número reducido de variables demográficas y geográficas que recogen los factores con una mayor incidencia sobre la demanda de determinados servicios y sobre sus costes unitarios de provisión (incluyendo la estructura por edades de la población de cada comunidad y la extensión de su territorio). Aunque en mi opinión esta opción es acertada por su transparencia y nulo coste, existe aún un cierto margen para afinar los cálculos de necesidades de gasto utilizando información fácilmente disponible.

En primer lugar, convendría reintroducir una partida (ya existente en anteriores acuerdos de financiación) que recoja los costes fijos ligados a las instituciones de autogobierno y a otros servicios autonómicos, que son especialmente gravosos en el caso de las comunidades más pequeñas (4). En segundo lugar, un factor importante de costes diferenciales que la fórmula actual no recoge y que convendría incorporar al sistema es el ligado a las diferencias en niveles de precios que existen entre regiones. Aunque este es un factor que puede afectar a muchas facetas de la actividad de las administraciones regionales, seguramente su aspecto más importante y más sencillo de corregir es su impacto sobre los costes salariales. Un objetivo razonable en este campo podría ser el de dotar a las comunidades autónomas de los recursos necesarios para que todas ellas puedan (si así lo deciden) pagar salarios medios con el mismo poder adquisitivo, de forma que puedan atraer personal con niveles similares de cualificación. Los cálculos necesarios son sencillos, aunque para mejorarlos sería deseable disponer de un índice de precios al consumo que incorpore los costes de la vivienda en propiedad (lo que no hace el actual IPC) (5). Finalmente, debería explorarse la posibilidad de introducir también una corrección por el nivel de renta per cápita. Esta variable puede tener un efecto apreciable sobre el gasto autonómico a través de la demanda de servicios sociales y del grado de utilización de la sanidad y de la educación públicas, que tienden a ser sustituidas de forma creciente por seguros sanitarios y colegios privados según aumenta el nivel de renta.

III. MÁS AUTONOMÍA CON MEJOR RENDICIÓN DE CUENTAS

El principio de *responsabilidad fiscal* requiere que, en la medida de lo posible, cada nivel de gobierno aparezca ante sus ciudadanos como responsable no solo de sus decisiones de gasto sino también de las cargas tributarias

que estas conllevan (y a la inversa). Dadas las diferencias de renta existentes entre las regiones españolas, la exigencia de igualdad en capacidad de gasto por unidad de necesidad no permite diseñar el sistema de forma que todas las comunidades autónomas se financien enteramente con tributos cedidos que recaigan sobre sus propios ciudadanos y requiere la utilización de transferencias de nivelación que inevitablemente tendrán un peso muy importante en la financiación de los territorios de menor renta. Pero lo crucial a la hora de establecer incentivos correctos para las administraciones regionales es que el principio de responsabilidad fiscal se aplique en el margen; esto es, que aquellas comunidades autónomas que deseen aumentar su volumen de gasto por encima del nivel garantizado de referencia hayan de asumir el coste político que esto comporta mediante la elevación de las cargas tributarias que soportan sus ciudadanos.

Lamentablemente, nuestro sistema de financiación regional tampoco se adecua medianamente bien a este principio básico de eficiencia, lo que se traduce en un caso grave del bien conocido problema derivado de la existencia de «restricciones presupuestarias blandas». El problema surge porque las comunidades autónomas tienen el firme convencimiento —avalado hasta ahora por los hechos— de que pueden gastar sistemáticamente más de lo que ingresan porque el Estado terminará por rescatarlas antes o después, transfiriéndoles los recursos necesarios para mantener el nivel de gasto en el que se hayan embarcado.

La lireratura nos dice que la gravedad del problema depende de una serie de factores que tienen que ver fundamentalmente con el diseño del sistema de financiación regional y otras normas fiscales relacionadas con él y con la credibilidad de la amenaza de que el deseado rescate por parte del Gobierno central no llegará a materializarse (Rodden, Eskeland y Litvack, 2003). Un factor importante es el grado (real y percibido) de autonomía tributaria de los gobiernos regionales. La petición de rescate suele justificarse con el argumento de la falta de instrumentos adecuados para obtener los ingresos necesarios para asegurar el correcto funcionamiento de servicios fundamentales, especialmente en momentos de crisis económica. Cuanto mayor sea el margen del que disponen los gobiernos regionales para elevar sus ingresos tributarios y más conscientes sean los votantes (y los deudores) de su existencia, más difícil será trasladar al Gobierno central la responsabilidad sobre el problema ante los ojos de los ciudadanos, reduciendo así la presión sobre este para intervenir. También son importantes otros aspectos de la normativa fiscal, que en muchos países impone severas limitaciones a los déficits y a la emisión de deuda por parte de las administraciones territoriales con el fin de impedir que estas puedan gastar más de lo que ingresan, o la existencia de normas concursales claras para las administraciones que incumplan sus compromisos financieros. Otras consideraciones cruciales tienen que ver con el margen de discrecionalidad del que goza el Gobierno central para dirigir recursos adicionales hacia regiones o municipios específicos y con la reputación que este nivel de gobierno haya ido adquiriendo con el paso del tiempo. Si el Gobierno central ha sido consistentemente blando en situaciones similares en el pasado, sus amenazas de dejar caer en el futuro a las administraciones territoriales que se comporten de forma irresponsable tendrán una credibilidad muy limitada y por lo tanto muy poco efecto disuasorio.

Lo dicho hasta el momento sugiere que el problema de las restricciones presupuestarias blandas es grave en el caso de las comunidades autónomas españolas. Aunque la cosa ha mejorado mucho con los dos últimos acuerdos de financiación, el grado de autonomía tributaria de los gobiernos regionales españoles sigue siendo menor de lo que sería deseable. En promedio, las comunidades autónomas de régimen común obtienen menos del 60 por 100 de sus recursos ordinarios de tributos sobre los que tienen capacidad normativa. El problema se agrava, además, porque muchos ciudadanos tienden a pensar que es la administración central («Hacienda») la que se queda con el grueso de sus impuestos e infravaloran la parte de los mismos que termina en las arcas autonómicas (IEF 2006). Tampoco ayuda en absoluto la experiencia pasada. Las comunidades han sido capaces de extraer del Estado ingresos adicionales con cada renegociación quinquenal del sistema de financiación así como inyecciones extraordinarias de recursos mediante acuerdos de carácter general como el adoptado en la II Conferencia de Presidentes o a traves de acuerdos bilaterales que se plasman en convenios específicos o en revisiones al alza de la valoración de ciertas competencias transferidas. Particularmente negativa ha sido la experiencia del último acuerdo de financiación firmado hasta el momento. El «éxito» autonómico de arrancar al Estado una inyección de más de 11.000 millones anuales de euros adicionales sin contra-

partida alguna no puede más que haber reforzado la percepción ya existente entre los líderes regionales de que la forma más barata para ellos de conseguir ingresos adicionales es presionando al Estado para que los incorpore al sistema de financiación.

La discusión precedente, sin embargo, también apunta hacia posibles formas de endurecer las restricciones presupuestarias regionales. Se trataría, básicamente, de dotar a los gobiernos autonómicos de mejores instrumentos de control sobre sus ingresos y sus gastos, aumentando a la vez la visibilidad de tales instrumentos para los votantes y reduciendo en la medida de lo posible la confianza de los líderes regionales en que un rescate estatal llegará eventualmente si las cosas se ponen feas. El objetivo de todo ello sería el de forzar a las autonomías a *dar la cara* ante sus ciudadanos, subiendo impuestos o asumiendo el coste político de recortes en prestaciones en caso necesario, de forma que el voto autonómico pueda jugar su papel como mecanismo de disciplina fiscal.

1. Más poder de decisión (y mayor responsabilidad) regional en materia de ingresos…

Una primera medida en esta línea sería la de extender la capacidad normativa de las comunidades autónomas a nuevas fuentes de ingresos. Dado que ya la tienen sobre el IRPF y que la cesión del Impuesto de Sociedades no parece aconsejable porque plantearía numerosos problemas técnicos y podría desencadenar una indeseable carrera a la baja para atraer empresas, la mejor opción sería la cesión de competencias normativas sobre los impuestos que gravan el consumo final. Dada la oposición de la Comisión Europea a cualquier cambio normativo que pueda abrir la puerta a la existencia de tipos impositivos diferenciados regionalmente, la capacidad normativa sobre los grandes impuestos indirectos solo puede cederse de forma colegiada al conjunto de las comunidades autónomas, que deberán ejercerla a través de algún organismo multilateral, manteniendo tipos uniformes en todo el territorio nacional para los tramos autonómicos del IVA y los impuestos especiales (6).

También sería conveniente dotar a las comunidades autónomas de competencias normativas sobre posibles esquemas de copago en sanidad, educación y otros servicios de su competencia, así como ampliar su margen de actuación en aquellos casos en los que ya disponen de una cierta capacidad decisoria sobre el nivel de determinadas tasas (por ejemplo, las matrículas universitarias). Puesto que parece muy probable que los mecanismos de copago se conviertan gradualmente en una fuente significativa de ingresos destinados a financiar algunos de los principales servicios públicos, sería conveniente incluir tales ingresos en el sistema de financiación, tratándolos de la misma forma que a los recursos impositivos propiamente dichos. En particular, debería calcularse una recaudación normativa que capturaría los ingresos potenciales que se obtendrían por esta vía aplicando criterios uniformes en todas las regiones y que sería la magnitud que se utilizaría a efectos de los cálculos del sistema de financiación. Por otra parte, las comunidades autónomas tendrían libertad para modificar al alza o a la baja sus tarifas, posiblemente dentro de ciertos límites fijados por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud o por la conferencia sectorial que corresponda en cada caso, pero siempre asumiendo íntegramente las consecuencias presupuestarias de tales decisiones.

2. … y de ciertos parámetros de gasto

Como ya se ha apuntado más arriba en relación con la ley de dependencia, una variante del problema de restricciones presupuestarias blandas puede surgir también en el caso de la Administración central a través de lo que los norteamericanos llaman *unfunded mandates* u obligaciones no financiadas. Aunque la gestión de muchos servicios públicos importantes ha sido transferida a las comunidades autónomas, el Estado continúa fijando a través de su normativa básica ciertos estándares mínimos para la provisión de tales servicios y controla algunos aspectos clave de su prestación o del diseño e importe de las tasas ligadas a los mismos. Algunos de los parámetros que el Gobierno central fija por esta vía, como el número máximo de estudiantes por aula o el porcentaje de los gastos farmacéuticos que han de pagar distintos grupos de usuarios de la sanidad pública, tienen un efecto muy significativo sobre el gasto de las autonomías o sobre su capacidad para recuperar parte del mismo a través de mecanismos de copago.

En el caso de la sanidad, que es seguramente el más importante en términos del volumen de gasto afectado, existe un catálogo nacional de prestaciones mínimas obligatorias, un listado de medicamentos de los que se hace cargo el sistema público de salud y unas normas rígidas de copago

farmacéutico. Todo ello se fija por decreto estatal tras ser discutido en un organismo multilateral (el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) en el que el Estado cuenta con la mitad de los votos y tiene por tanto siempre asegurada la mayoría.

Aunque la existencia de ciertos estándares mínimos comunes en la asistencia sanitaria o en los servicios sociales es ciertamente razonable, también es cierto que la forma en que se fijan tales estándares puede resultar problemática pues permite al Estado imponer a las comunidades autónomas importantes obligaciones de gasto que estas tendrán que financiar con sus propios recursos. En la línea de lo apuntado más arriba en relación con el diseño de los mecanismos de copago, sería razonable que las comunidades autónomas tuviesen bastante más que decir sobre posibles cambios en tales estándares en el caso de aquellos servicios que gestionan y financian. En este caso, sin embargo, y en la medida en que se trate de fijar estándares mínimos uniformes para toda España, la capacidad de decisión autonómica habrá de ser colectiva y ejercerse a través de organismos multilaterales. Una forma de hacerlo sería atribuir la regulación básica sobre mecanismos de copago y estándares mínimos de servicio a las conferencias sectoriales correspondientes (como ya se hace en muchos casos), reduciendo además el peso asignado al voto estatal en tales organismos (desde el 50 hasta el 20 o 25 por 100) de forma que la administración central no pueda imponer a las comunidades autónomas obligaciones de gasto no acompañadas de recursos adicionales en contra de la voluntad de estas. El mismo mecanismo evitaría también que las comunidades autónomas se escondan detrás del Estado cuando los estándares mínimos se modifiquen a la baja, tal como ha sucedido en meses recientes como parte de los ajustes presupuestarios exigidos por la actual crisis.

3. Mayor visibilidad de los recursos y competencias de las comunidades autónomas

Una mayor descentralización fiscal servirá de bien poco si los ciudadanos no son conscientes de ella. Esto es, un aumento en el grado de responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales exige no solo una mayor autonomía tributaria de estos sino también una percepción clara de la misma por parte de los votantes. Por lo tanto, el aumento en la capacidad normativa de las comunidades autónomas en materia fiscal debería acompañarse de otras medidas que ayuden a hacer más visible qué parte de nuestros impuestos termina en las arcas autonómicas. Entre ellas debería incluirse una clara separación de los tributos compartidos en un tramo estatal y otro autonómico que aparecerían nítidamente separados en impresos tributarios y facturas y serían regulados de forma independiente por las administraciones implicadas, aunque manteniendo en manos del Estado la determinación de la base imponible y la gestión tributaria. También sería muy deseable un reforzamiento de los contenidos autonómicos incluidos en los temarios escolares con el objetivo de mejorar el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema autonómico. A más corto plazo, quizá no estuviese de más organizar una campaña sostenida de publicidad institucional diseñada para concienciar a los ciudadanos de las amplias competencias de los gobiernos regionales y del volumen de recursos que estos absorben.

4. Una restricción presupuestaria regional más dura

El aumento en la capacidad normativa regional en materia tributaria tampoco servirá de mucho si no se consigue que los gobiernos autonómicos dejen de ver las transferencias de la Hacienda central como la fuente única o al menos preferente de ingresos adicionales en el margen. Mientras no se cierre esta vía de financiación «blanda» de una forma creíble, será difícil hablar de restricciones presupuestarias duras y de auténtica responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales.

Aunque el problema persistirá, diga lo que diga la ley, hasta que el Gobierno central consiga establecer una reputación creíble de dureza en este sentido, podría resultar útil introducir algún obstáculo legal a la aportación de fondos extraordinarios al sistema de financiación por parte de la Hacienda central. Una posibilidad sería establecer en la LOFCA la exigencia de que la aportación del Estado al sistema solo pueda modificarse mediante la reforma de la ley ordinaria que regula el funcionamiento del mecanismo de financiación regional así como una prohibición de aportaciones incondicionadas fuera del sistema, como la acordada en la II Conferencia de Presidentes para ayudar a enjuagar los supuestos «déficits sanitarios».

Una medida potencialmente muy útil sería la de establecer (y, llegado el caso, aplicar) un procedimiento concursal especial

para las administraciones territoriales que asegurase la continuidad del funcionamiento ordenado de los servicios públicos fundamentales (y solo los fundamentales) en un marco de extrema austeridad, que implicaría la desaparición de todo gasto superfluo y severas reducciones de salarios y plantilla. De esta forma se reducirían las posibles disrupciones de la vida ciudadana y se haría más creíble el compromiso de la administración central de no rescatar a las administraciones territoriales insolventes que por otra parte ya recoge la normativa actual. Un avance importante en esta dirección ha sido la inclusión en la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria (LEP, BOE, 2012a) de una serie de disposiciones (incluidas en los arts. 25 y 26) que regulan la posible intervención de aquellas administraciones territoriales que incumplan sus compromisos de estabilidad presupuestaria de forma grave y reiterada. Para reforzar la efectividad de la norma sería conveniente automatizar en alguna medida el proceso de intervención en caso de llegarse a la suspensión de pagos de alguna administración territorial y fijar explícitamente los principios que deberán guiar la gestión de las administraciones intervenidas hasta que éstas normalicen su situación financiera.

En este apartado cabría incluir también un endurecimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria que en buena parte ya se ha incorporado a la reciente reforma de la ley. En la versión previa de la LEP (BOE, 2006 y 2007), la exigencia de equilibrio presupuestario se aplicaba a las comunidades autónomas sólo en promedio a lo largo de un ciclo económico completo. A la luz de la experiencia de los últimos años, resulta evidente que esta regla ha permitido un comportamiento fiscal excesivamente laxo durante la parte expansiva del ciclo. Las comunidades autónomas no solo no han reducido apreciablemente su *stock* de deuda durante la larga expansión que precedió a la actual crisis, sino que han aumentado su gasto estructural por encima de sus ingresos recurrentes, quedando en una posición de enorme fragilidad financiera tras la explosión de la burbuja fiscal de los años del *boom* inmobiliario.

La nueva versión de la ley debería en principio hacer más difícil que el problema se pueda repetir en el futuro, por dos razones. La primera es que la prohibición de déficits estructurales contenida en la ley y el establecimiento en la misma de un límite prudente al crecimiento del gasto discrecional obligará a las comunidades autónomas a ahorrar más en la parte alta del ciclo, dejándolas en una mejor posición para enfrentarse a los períodos recesivos. La segunda es que la reforma ha reforzado considerablemente los mecanismos de alarma y seguimiento, así como los procedimientos de sanción, que incluyen la imposición de multas y, en última instancia prevén, como hemos visto, la intervención de las administraciones territoriales que incumplan sus obligaciones de equilibrio presupuestario.

Por otra parte, la nueva ley presenta un problema técnico potencialmente importante: en ella, el concepto operativo de estabilidad presupuestaria pasa a definirse en términos de una magnitud no directamente observable, el *déficit estructural*, que se calcula corrigiendo los ingresos y los gastos observados de las administraciones públicas por el impacto del ciclo económico, resumido por la distancia estimada entre el producto potencial de la economía y su producto real, el llamado *output gap.* De esta forma se pretende aproximar lo que sería el saldo de las cuentas públicas en «condiciones normales», dadas las políticas actualmente en vigor y, al restringir esta magnitud, obligar a las autonomías a adoptar políticas sostenibles que aseguren el equilibrio presupuestario en promedio a lo largo del ciclo.

En principio, la solución adoptada en la ley resulta atractiva porque permite el libre juego de los estabilizadores automáticos y por lo tanto un razonable alisamiento del gasto público (aunque sin margen para una política contracíclica activa). En la práctica, sin embargo, existe un importante margen de error y una cierta inestabilidad en la estimación de la corrección cíclica a los gastos e ingresos públicos. Como consecuencia de ello, la nueva regla fiscal podría resultar en un alisamiento imperfecto del gasto e incluso generar una política fiscal un tanto errática, lo que en el caso regional sería doblemente indeseable si llega a interferir con el buen funcionamiento de servicios fundamentales como la sanidad o la educación, que no deberían estar sometidos a bruscas oscilaciones presupuestarias, ni a la baja ni al alza (7).

Aunque el problema debería ser considerablemente menor que el que resultaría de la prohibición pura y dura de los déficits presupuestarios (no estructurales), probablemente convendría dotar a las administraciones regionales de un instrumento adicional que les permitiría un mejor alisado del gasto e incluso un cierto margen para hacer una política de gasto contracíclica sin por ello relajar la disciplina fiscal

a la que están sometidas las regiones (8). Se trataría de permitir a las administraciones territoriales ahorrar *por adelantado* en la parte alta del ciclo a través de un fondo de estabilización presupuestaria cuya dotación acumulada podría utilizarse para complementar sus ingresos corrientes durante períodos recesivos, eliminando o al menos reduciendo así la necesidad de recortar sus servicios en la parte baja del ciclo. El gasto financiado con reintegros del Fondo de Estabilización no se computaría como parte del déficit a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad (9).

5. Un sistema más sencillo y transparente

Un vicio importante del sistema de financiación territorial que dificulta considerablemente el proceso de rendición de cuentas es su complejidad y falta de transparencia. La actual ley de financiación (BOE, 2009) es un galimatías difícilmente comprensible por un no especialista y dibuja un sistema complicado con múltiples fondos y criterios de reparto que no siempre funciona como podría parecer a primera vista. Por otra parte, la información disponible sobre las finanzas autonómicas es, pese a algunos avances recientes, muy mejorable. Algunas de las propuestas esbozadas más arriba, incluyendo la eliminación de fondos innecesarios y el desdoblamiento en tramos nítidamente separados de los impuestos compartidos, ayudarían a simplificar el sistema y a aumentar su transparencia. También sería importante obligar a las comunidades autónomas a ofrecer con puntualidad datos homogéneos y detallados de ejecución presupuestaria mes a mes similares a los que publica el Gobierno central. No estaría de más, finalmente, obligar a este último a publicar de forma sistemática y con prontitud las entregas a cuenta y anticipos que se ofrecen a las comunidades autónomas, así como un desglose detallado de la valoración de las competencias singulares que reciben una financiación específica «fuera de fórmula».

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

El sistema de financiación del estado autonómico ha evolucionado un poco a trompicones y sin un diseño explícito de adónde se quería llegar a largo plazo. En un primer momento hubo que improvisar un modelo *ad hoc* que permitiese que las cosas siguieran funcionando sin demasiados problemas mientras se transferían competencias vitales a las nuevas administraciones regionales. Sin que nadie lo previera, el reparto de recursos resultante de este sistema provisional ha generado una enorme inercia que todavía se aprecia en los resultados del sistema actual y su fuerte dependencia de las transferencias estatales ha ayudado a crear en muchas administraciones autonómicas hábitos y actitudes difíciles de cambiar, entre los que cabría destacar por sus perniciosos efectos una muy decidida resistencia a asumir su mayoría de edad fiscal. Una vez concluida esta etapa inicial, los sucesivos acuerdos de financiación se han traducido en un progresivo aumento del grado de autonomía tributaria de las comunidades autónomas —más por presión de los nacionalistas catalanes que por convencimiento general— y han ido poniendo diversos parches al mecanismo de reparto que han aumentado gradualmente la complejidad del modelo sin llegar a resolver los problemas de equidad subyacentes. El resultado final ha sido un sistema complejo y poco transparente, con serios problemas de equidad y eficiencia, que no termina de gustar a nadie.

Por otra parte, la reciente crisis económica ha puesto de manifiesto con claridad la gravedad de algunas de las disfunciones del sistema, y muy especialmente la de la deriva al alza en el gasto autonómico generada por el deficiente mecanismo de rendición de cuentas, que podría llegar a amenzar la sostenibilidad financiera del conjunto de las administraciones públicas. Consciente de la vital importancia del tema en el momento actual, el nuevo Gobierno ha incluido entre sus prioridades y aprobado muy rápidamente una reforma de la normativa sobre estabilidad presupuestaria que, entre otras cosas, endurece la disciplina fiscal a la que están sometidos los gobiernos regionales. Aunque esta reforma presenta algunos problemas técnicos que habrá que ver cómo se resuelven y que podrían exigir ajustes en la ley, su planteamiento parece correcto en líneas generales y debería hacer más difícil para las administraciones regionales el adoptar en el futuro ciertos comportamientos oportunistas que a la larga terminan imponiendo costes sobre terceros. Lo que esta reforma no ha alterado, sin embargo, son los incentivos de estas administraciones. En la medida en que puedan seguir haciéndolo, las comunidades autónomas continuarán tratando de extraer financiación adicional del Estado en vez de pedírsela a sus ciudadanos.

La corrección de este problema pasa, como hemos visto, por obligar a las comunidades autónomas a asumir de una vez por

todas su mayoría de edad fiscal, forzándolas a enfrentarse al hecho de que, en el margen, la responsabilidad de casar gastos con ingresos es suya y que esto exige en ocasiones decisiones desagradables de las que deberán dar cuenta a sus respectivos electorados. Es en este terreno de los incentivos donde todavía está casi todo por hacer y donde el presente gobierno, al igual que su predecesor, ha desaprovechado oportunidades importantes para ir haciendo un poco de sana pedagogía.

El anterior Gobierno socialista optó en 2009 por aislar a las comunidades autónomas del desplome de los ingresos tributarios que se produjo en ese año, estableciendo en los Presupuestos Generales del Estado unas entregas a cuenta excesivamente generosas que permitieron a las regiones posponer el comienzo de los ajustes cuando la crisis era ya una realidad muy patente. Casi al mismo tiempo y con motivo del nuevo acuerdo de financiación, inyectó más de 11.000 millones anuales de recursos adicionales en el sistema y permitió a las comunidades autónomas devolver los elevados saldos negativos derivados de las liquidaciones de 2008 y 2009 en cómodos plazos de cinco años más uno de carencia. Finalmente, cuando no quedó más remedio que ponerse a recortar, el Gobierno central dio la cara por las autonomías «obligándolas», para su alivio generalmente no admitido, a bajar los sueldos de los funcionarios, a limitar la oferta de empleo público y a hacer ciertos recortes en farmacia.

El Gobierno entrante del Partido Popular ha hecho más de lo mismo en los pocos meses que lleva en el poder. Ha ampliado de 5 a 10 años el período de devolución de los saldos de las liquidaciones de 2008 y 2009 y ha dado a las autonomías un adelanto a cuenta de la liquidación de 2010, les ha ofrecido a estas un crédito para que puedan pagar las facturas pendientes de sus proveedores y aparentemente planea autorizar la emisión de bonos autonómicos con aval estatal (los denominandos *hispabonos*) para facilitar el acceso de las regiones al mercado de crédito y reducir los costes de su deuda. Como su antecesor, finalmente el Gobierno del Partido Popular también ha asumido buena parte de los costes políticos ligados a impopulares recortes de gasto y subidas de tasas en sanidad (BOE, 2012b), quedando como el malo de la película y teniendo además que aguantar las protestas de algunos gobiernos regionales que presentan los recortes como una imposición. Solo en el caso de la educación (véase BOE, 2012c) se ha optado por ampliar los márgenes de actuación de las comunidades autónomas para reducir costes, dejando a estas la responsabilidad de elegir las medidas de ajuste que consideren más convenientes. Incluso en este caso, sin embargo, no parece que el Gobierno haya conseguido que la opinión pública perciba correctamente el objetivo del decreto y el reparto de responsabilidades entre las dos administraciones.

En términos generales, por tanto, la estrategia de los dos últimos gobiernos centrales (y su política de comunicación) no ha sido demasiado afortunada en este aspecto. El problema no es que la Administración central ayude a las autonomías en una situación difícil. Eso es parte de su trabajo. Lo malo es que las rescata una y otra vez casi sin contrapartida (más allá de vagas promesas de enmienda futura) y esto sólo refuerza las malas costumbres de las rescatadas, que cada vez tienen menos incentivos para contener el gasto o para adoptar medidas impopulares sin la coartada de la imposición estatal. Más saludable habría sido un reparto más equilibrado de papeles que hubiese forzado a los ejecutivos regionales a soportar una parte mucho mayor de los costes políticos del ajuste a cambio de la ayuda estatal. A largo plazo y por el bien de todos, lo que muchas de las autonomías necesitan no son más rescates sino mejores instrumentos para equilibrar sus cuentas, y un fuerte empujón que las obligue finalmente a usarlos y a rendir cuentas de ello ante su electorado.

NOTAS

(*) Agradezco la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación a través del proyecto ECO2011-28348 y el apoyo de la Fundación SEPI.

(1) El presente artículo es en buena parte un resumen de un estudio más largo sobre el mismo tema (De la Fuente, 2011a). El trabajo presupone una cierta familiaridad con el diseño del sistema de financiación regional. El lector interesado en los detalles del mismo puede referirse al trabajo citado o a De la Fuente (2010).

(2) El principio de igualdad se consagra en los artículos 1 y 14 de la CE. Este último establece la igualdad de todos los españoles ante la ley y prohíbe toda discriminación por motivos de «nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Este principio se refuerza, ya en referencia más clara al sistema autonómico, en el Título VIII. Así, el artículo 139.1 proclama que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», mientras que el 138.2 prohíbe que los estatutos de autonomía comporten «privilegios económicos o sociales». Finalmente, el artículo 156.1 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos... constitucionales», donde se incluyen, cabe destacar, el derecho a la educación (art. 27), a la protección de la salud (art. 43) y a la asistencia social (art. 41). Entre las obligaciones de los españoles se encuentra la de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.

(3) Según mis cálculos, la contribución del País Vasco a la hacienda estatal es muy inferior a lo que debería ser de acuerdo con la propia Ley del Concierto. La razón es doble. En primer lugar, la valoración de las cargas estatales no asumidas por el País Vasco que se recoge en los anexos de las leyes quinquenales está fuertemente sesgada a la baja. Y en segundo, el ajuste por IVA se realiza utilizando valores desfasados de los coeficientes que recogen el peso del País Vasco en el consumo nacional y en la base del impuesto. El efecto conjunto de ambos factores ha sido el de rebajar la contribución vasca a los gastos del Estado en casi 4.500 millones en 2007, lo que supone un 6,89 por 100 del PIB del vasco. Tan considerable rebaja en la aportación del País Vasco a la caja común explica por sí sola la peculiar situación de la región en términos de financiación por habitante. Con datos de 2007, la financiación per cápita de la comunidad vasca suponía un 159 por 100 de la media de los territorios de régimen común a igualdad de competencias. Aunque no dispongo de cálculos detallados, la situación en Navarra es seguramente muy similar. Para más detalles, véase DE LA FUENTE (2011b).

(4) DE LA FUENTE y GUNDÍN (2009) ofrecen evidencia de la existencia de importantes costes fijos en el caso de la sanidad.

(5) Para un cálculo preliminar en esta línea véase el anexo 5 al capítulo 1 de DE LA FUENTE y GUNDÍN (2008).

(6) Dada esta restricción, los rendimientos del tramo autonómico del IVA y de los impuestos especiales deberían integrarse directamente en el Fondo de Garantía sin necesidad de calcular las participaciones regionales en cada tributo en proporción al consumo. La existencia de tales participaciones tiene el efecto perverso de reforzar la percepción de que existen derechos territoriales de propiedad sobre unos ingresos tributarios que son patrimonio común del conjunto de los ciudadanos, lo que en ocasiones se convierte en la antesala de una cierta resistencia a la redistribución regional. Cuando la cesión del impuesto se realiza con capacidad normativa individualizada sobre sus tipos, este efecto indeseable se ve más que compensado por el efecto positivo de la cesión sobre el grado de responsabilidad fiscal regional, pero este segundo efecto se pierde en ausencia de capacidad normativa o cuando la misma solo puede ejercerse de forma colegiada.

(7) Los problemas tienen que ver con la dificultad de estimar el *output gap* en tiempo real, con el considerable margen de error existente en la estimación de las elasticidades que se utilizan para calcular los componentes cíclicos de las diversas partidas de gastos e ingresos públicos (que en algunos casos se fijan a ojo) y con el propio método de cálculo, que hace depender todas las variables de interés exclusivamente del PIB cuando algunas de ellas varían con magnitudes mucho más volátiles, como pueden ser las ventas de viviendas y otros bienes duraderos o las ganancias de capital. En conjunto, mi impresión es que el procedimiento adoptado tiende a infravalorar el componente cíclico (o transitorio) de los ingresos públicos (y también el de los gastos, pero esto no afecta a las regiones puesto que solo se consideran las prestaciones por desempleo, que son de competencia estatal), dejando en el déficit estructural estimado un componente apreciable de ruido cíclico no depurado. En consecuencia, el método de estimación tenderá a sobrevalorar el superavit estructural en la parte alta del ciclo y el déficit estructural en la parte baja, lo que a su vez tenderá a generar una política fiscal procíclica, con insuficiente ahorro en las expansiones y recortes excesivos del gasto o aumentos de impuestos en las recesiones. En el caso de las regiones, a estos problemas hay que añadirles los derivados de la posible asincronía entre los ciclos nacionales y regionales. Puesto que parece ser que los cálculos que exige la ley se basarán únicamente en el *output gap* nacional, los déficits estructurales regionales podrían no recoger demasiado bien la situación cíclica de todas las autonomías.

(8) Este instrumento sería aún más necesario en el caso de las entidades locales, a las que se les exige el equilibrio presupuestario año a año.

(9) El fondo de estabilización podría ser un fondo ficticio o puramente contable en el que una parte de la reducción del *stock* de deuda pública realizada durante la parte alta del ciclo generaría derechos a un cierto nivel de déficit en períodos recesivos. Sin embargo, la experiencia reciente sugiere que podría no ser mala idea crear un fondo real que invirtiese en obligaciones de alta calidad crediticia. Tales obligaciones serían más fáciles de vender a precios razonables en momentos de crisis que la deuda de la propia comunidad autónoma.

BIBLIOGRAFÍA

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE, 2006), Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Disponible en: http://www.uned.es/escuela-practica-juridica/LO0306.pdf.

— (BOE, 2007), Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Disponible en: http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/31/pdfs/A53953-53961.pdf.

— (BOE, 2009), Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Disponible en: http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf.

— (BOE, 2012a), Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Disponible en: http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf.

— (BOE, 2012b), Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Disponible en: http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/24/pdfs/BOE-A-2012-5403.pdf.

— (BOE, 2012c), Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Disponible en: http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/21/pdfs/BOE-A-2012-5337.pdf.

DE LA FUENTE, A. (2010), «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195(4): 91-138. Disponible en: http://ideas.repec.org/a/hpe/journl/y2010v195i4p91-138.html.

— (2011a), «La financiación territorial en España: situación actual y propuestas de reforma», *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española,* vol. I, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, pp. 125-254. Disponible en: http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/878.11.html.

— (2011b), «¿Está bien calculado el cupo?», *Moneda y Crédito*, 231: 93-150. Disponible en: http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/803.10.html.

— (2011c), «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 1999-2009», mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC. Disponible en: http://ideas.repec.org/p/aub/autbar/889.11.html.

DE LA FUENTE, A., y GUNDÍN, M. (2008), *La financiación regional en España y en cuatro países federales*, Fundación Caixa Galicia, Santiago de Compostela.

— (2009), «Sobre el reparto de la financiación sanitaria», *Investigaciones Económicas*, XXXIII(3): 473-527. Disponible en: http://ideas.repec.org/a/iec/inveco/v33y2009i3p473-527.html.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (IEF, 2006), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005», Documento n.º 10/06, Madrid.

OLSON, M. (1969), «The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government», *American Economic Review*, 59(2): 479-487.

RODDEN, J.; ESKELAND, G., y LITVACK, J. (Eds.) (2003), *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, MIT Press, Cambridge, Mass.

LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: PRESENTE Y FUTURO

Núria BOSCH

Institut d'Economia de Barcelona

Resumen

El artículo analiza los resultados del modelo de financiación autonómica de 2009 en su primer año de aplicación. Los resultados no son del todo satisfactorios, ya que el modelo no corrige totalmente las arbitrariedades que el anterior producía en cuanto al cumplimiento del principio de equidad horizontal. Una futura reforma debería corregir este aspecto además de lograr una mayor simplificación del modelo, reduciendo el número de fondos de recursos. Asimismo, se debe considerar la posibilidad de ir hacia un federalismo fiscal más asimétrico que el actual, con diferentes niveles competenciales sobre los recursos impositivos por parte de las autonomías.

Palabras clave: financiación autonómica, equidad interterritorial.

Abstract

The article analyzes the results of the 2009 regional financing model in its first year of implementation. The results are not entirely satisfactory, because the model does not fully correct the arbitrary results that occurred with the previous model in relation to the compliance of the horizontal equity principle. A future reform should address this aspect as well as a further simplification of the model, reducing the number of funds. It is also necessary to consider the possibility of moving towards a more asymmetrical fiscal federalism than at present, with different levels of regional responsibilities for tax resources.

Key words: regional financing, interterritorial equity.

JEL classification: H71, H73.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de estas líneas es evaluar los resultados del modelo de financiación autonómica de 2009 y marcar las grandes líneas de reforma del mismo que deberían seguirse en el futuro. El artículo consta de cinco apartados, incluyendo esta introducción. El apartado II describe cuál fue el principal objetivo de la reforma de 2009 en el campo de la financiación autonómica, lo que nos permitirá analizar en el apartado III si este objetivo se ha cumplido. El apartado IV describe las grandes líneas de reforma y el V recoge un resumen y las conclusiones.

II. PRINCIPAL OBJETIVO DE LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE 2009

Uno de los principales problemas que presentaba el sistema de financiación autonómica anterior al aprobado en 2009 era la ausencia de un criterio de nivelación fiscal explícito (1). La redistribución territorial de recursos entre comunidades autónomas proporcionaba unos resultados arbitrarios y una sobrenivelación, en el sentido de que las comunidades con más capacidad fiscal acababan disfrutando, después de la nivelación, de menos recursos por habitante que las comunidades con la capacidad fiscal más baja.

La nivelación fiscal ha de aproximar los recursos por habitante de los diferentes territorios hacia la media. Podemos distinguir entre la nivelación total y parcial. Es total si después de la nivelación todos los territorios se sitúan en la media, siendo el caso de Australia. Es parcial si después de la misma hay una aproximación de los diferentes territorios hacia la media, pero todavía persisten algunas diferencias territoriales en recursos per cápita. Por ejemplo, Alemania y Canadá disfrutan de un sistema de nivelación parcial. Todos los estados de la federación alemana, tanto los que están por encima de la media en recursos por habitante como los que están por debajo, después de la nivelación convergen hacia la media. En Canadá, la nivelación sitúa a los diferentes territorios que están por debajo de la media en la misma, y los territorios que están por encima no experimentan ninguna variación.

El cuadro n.º 1 muestra los resultados que ofreció el antiguo modelo de financiación, aprobado en 2001, desde 2002, que fue el primer año de implantación, hasta 2008, último año de aplicación. Las comunidades autónomas están ordenadas según su capacidad fiscal o tributaria, medida por los recursos que sus impuestos les pueden proporcionar, en orden decreciente. Los ingresos tributarios se calculan sin tener en cuenta el uso que las comunidades autónomas hayan podido hacer de sus competencias normativas. Este concepto se conoce como ingresos tributarios normativos. Los datos de los recursos se presentan en índice

sobre la media igual a 100 según población de derecho.

En el modelo de 2001 se observa que las comunidades con mayor capacidad fiscal, Madrid, Islas Baleares y Cataluña, se situaron durante el período 2002-2008 por debajo de la media. En cambio, comunidades como Extremadura y Castilla-La Mancha, que presentan una capacidad fiscal de las más bajas, pudieron disfrutar durante todo el período de unos recursos por habitante sustancialmente por encima de la media. Había, por tanto, una sobrenivelación.

No obstante, esta inversión de posiciones no se daba siempre. Por ejemplo, Aragón, con una capacidad fiscal notablemente por encima de la media (13 por 100 por encima), después de la nivelación no perdía posiciones. Otros casos a destacar son los de Murcia y la Comunidad Valenciana, que con unas capacidades fiscales inferiores a la media, después de la nivelación se quedaban también con unos recursos por habitante sustancialmente por debajo de la media, lo que contrastaba con las posiciones que ganaba Extremadura. En conclusión, se producían resultados arbitrarios ante la ausencia de un criterio explícito de nivelación fiscal.

III. VALORACIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE 2009 (2)

El cuadro n.º 1 también ofrece los resultados del nuevo modelo para el año 2009. ¿Este ha corregido el problema de falta de equidad horizontal que presentaba el de 2001? La respuesta es negativa, aunque ha producido una convergencia de todas las autonomías hacia la media y ha reducido la desviación estándar (3). Así, esta es ahora de 8,97, cuando en el sistema antiguo nunca había sido tan baja, habiendo llegado a 14,58 en 2008. También las comunidades que sufrían la sobrenivelación (Madrid, Islas Baleares y Cataluña) se sitúan en la media (Baleares) o sobre la misma (Madrid y Cataluña). Pero todavía existen arbitrariedades. Por ejemplo, Cantabria y La Rioja, con unas capacidades fiscales por encima de la media, después de la nivelación todavía ganan posiciones. Y también cabe destacar los casos de Murcia y la Comunidad Valenciana, que siguen castigadas por el sistema.

Un análisis de los ejes esenciales de cómo funciona el modelo de financiación autonómica de 2009 nos permitirá ver por qué se producen todavía resultados arbitrarios. Para ello utilizamos el cuadro n.º 2 que muestra las diferentes fases del modelo. Los datos se expresan en índice sobre la media igual a 100, según población ajustada, que recoge una serie de variables representativas

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PROPORCIONADOS POR LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
(En índice sobre la media según población de derecho)

	INGRESOS TRIBUTARIOS	*RECURSOS SEGÚN MODELO DE 2001*							*RECURSOS MODELO 2009*
	2008	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Madrid	143	90	87	87	88	89	89	93	102
Islas Baleares	122	83	85	85	83	81	79	77	99
Cataluña	121	99	96	96	95	94	94	96	102
Aragón	113	111	115	115	114	116	115	115	110
La Rioja	104	114	119	119	117	117	117	118	111
Cantabria	103	120	116	116	118	117	117	117	118
Asturias	103	110	113	113	114	113	115	117	109
Castilla y León	97	114	118	118	119	119	120	120	112
C. Valenciana	94	90	91	91	91	90	89	87	93
Galicia	87	111	112	113	114	114	115	115	107
Castilla-La Mancha	80	106	110	109	110	109	109	106	102
Murcia	80	88	92	91	91	91	91	89	94
Andalucía	79	101	101	101	101	102	102	100	92
Extremadura	70	120	123	123	124	125	126	124	112
Canarias	44	100	97	96	95	96	97	94	87
Desviación estándar		11,92	12,81	12,95	13,41	13,71	14,26	14,58	8,97
Ratio máx./mín.		1,45	1,45	1,45	1,49	1,54	1,59	1,61	1,28

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

CUADRO N.º 2

FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE 2009
(En índice sobre la media según población ajustada, 2009)

	Tributos (A)	*Recursos después nivelación fondo de garantía* (B)	*(B) + 25% tributos* ('C)	*('C) + fondo suficiencia global* (D)	*(D) + fondos convergencia* (E)
Madrid	145,9	100	111,0	107,1	108,6
Islas Baleares	121,7	100	105,2	88,5	99,4
Cataluña	120,7	100	105,0	101,9	103,6
Cantabria	112,9	100	103,0	122,2	118,1
Aragón	107,7	100	101,8	108,6	104,8
La Rioja	100,7	100	100,1	114,5	109,4
Asturias	99,8	100	99,9	105,7	104,9
C. Valenciana	94,5	100	98,7	92,4	94,6
Castilla y León	92,3	100	98,1	105,6	104,6
Murcia	86,2	100	96,7	95,3	96,3
Galicia	83,2	100	96,0	101,6	101,1
Anadalucía	81,1	100	95,5	96,3	93,8
Castilla-La Mancha	80,7	100	95,4	98,9	96,2
Extremadura	69,6	100	92,7	105,7	105,4
Canarias	44,7	100	86,8	86,6	84,3
Total	100,0	100	100,0	100,0	100,0
Desviación estándar	24,31	0	5,83	9,53	8,03
Ratio máx./mín.	3,26	0	1,28	1,38	1,40

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

de las necesidades de gasto de las autonomías (4).

El nuevo sistema de financiación autonómica se dota de un mecanismo de nivelación que cambia sustancialmente el mecanismo existente en el antiguo modelo. Dicho mecanismo lo constituye el llamado Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, y su objetivo es que todas las comunidades autónomas puedan suministrar un nivel similar de los servicios esenciales del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), realizando un esfuerzo fiscal también similar.

El cálculo de la subvención de nivelación o Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales se realiza del modo siguiente. En primer lugar, el Fondo de Garantía, a nivel global, se dota del 75 por 100 de los ingresos tributarios normativos de las autonomías más una aportación del Estado. Este 75 por 100 quiere representar el peso del gasto del Estado del bienestar en relación al total de gasto autonómico. En segundo lugar, se distribuyen los recursos del Fondo entre las comunidades autónomas de acuerdo a la población ajustada. En tercer lugar, se calcula el Fondo de Garantía de cada comunidad autónoma, siendo la diferencia entre sus necesidades de gasto y el 75 por 100 de sus ingresos tributarios normativos o capacidad fiscal.

Por tanto, el Fondo de Garantía de cada comunidad autónoma puede ser positivo o negativo, según reciba recursos del mismo o los aporte. Asimismo, la nivelación del Fondo es total, ya que todas las comunidades autónomas dispondrán de los mismos recursos para hacer frente a los servicios esenciales del Estado del bienestar. El cuadro n.º 2 muestra los resultados de la nivelación de este Fondo en la columna B, viéndose que todas las autonomías disponen de los mismos recursos.

De la descripción del cálculo del Fondo de Garantía se deduce que solo se nivelan el 75 por 100 de los ingresos tributarios normativos. En consecuencia, un 25 por 100 de los mismos no se nivela. Ello quiere decir que la cuantía a percibir por cada comunidad autónoma por este bloque de recursos está directamente relacionada con su capacidad fiscal. Además, si nivelamos un 75 por 100 de los ingresos tributarios normativos y no nivelamos el 25 por 100, el efecto es que en términos globales la nivelación es parcial, ya que es lo mismo nivelar al 100 por 100 el 75 por 100

de los recursos, que nivelar al 75 por 100 el 100 por 100 de los recursos.

La columna C del cuadro n.º 2 ofrece los resultados de los recursos nivelados más el 25 por 100 de los tributos no nivelados. Si comparamos esta columna con la primera, que es la posición que ocuparía cada comunidad si los recursos no se nivelaran, podemos observar que ha habido un proceso de nivelación: los territorios, que por sus recursos tributarios se situaban por encima de la media, pierden recursos y se aproximan a la media, mientras que los territorios, que se situaban por sus recursos tributarios por debajo de la media, los ganan y también convergen hacia la media. Ahora bien, el proceso de nivelación no altera en ningún caso las posiciones relativas de las diferentes comunidades autónomas, sino que tanto antes como después de la nivelación las posiciones relativas son las mismas, es lo que se conoce como principio de ordinalidad. Este principio también se aplica en el sistema de financiación vigente en los *länder* alemanes.

No obstante, el modelo no acaba aquí, sino que cuenta con otros fondos a distribuir entre las comunidades autónomas. Uno de ellos es el Fondo de Suficiencia Global. Este tiene como objetivo que ninguna comunidad autónoma pierda con el proceso de nivelación anterior y que todas experimenten una ganancia por el nuevo modelo. Por tanto, dicho Fondo garantiza el statu quo de 2009, es decir, los resultados del antiguo modelo en 2009, más lo que corresponde a cada comunidad de una parte de los recursos adicionales aportados por el gobierno central (5.237 millones de euros). A esta cuantía la llamamos «statu quo revisado». Así, el Fondo de Suficiencia Global de cada autonomía es el statu quo revisado de 2009 menos los tributos normativos y menos el Fondo de Garantía. El Fondo de Suficiencia Global puede resultar positivo o negativo.

La columna D del cuadro n.º 2 muestra los resultados en términos relativos de añadir al proceso de nivelación parcial anterior el Fondo de Suficiencia Global. Lo primero que observamos es que las posiciones relativas de las diferentes comunidades cambian y ya no se mantiene el orden existente antes de la nivelación. Asimismo, la dispersión de resultados entre las comunidades autónomas se incrementa. La desviación estándar pasa de 5,83 a 9,53.

El modelo se cierra con los Fondos de Convergencia: Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación. El objetivo del Fondo de Competitividad es reducir las diferencias en la financiación per cápita entre las autonomías. Son beneficiarias de este Fondo aquellas comunidades que tienen una financiación por habitante en términos homogéneos (5) (ingresos tributarios, Fondo de Garantía y Fondo de Suficiencia) inferior a la media, o que su índice de financiación por habitante sea inferior a su índice de capacidad fiscal por habitante. El término por habitante se refiere al concepto de población ajustada. Este Fondo fue creado para compensar a aquellas autonomías que estaban castigadas por la sobrenivelación del modelo anterior o peor tratadas. Su cuantía fue de 2.761 millones de euros y resultaron beneficiarias del mismo: Cataluña (937 millones), Murcia (101), Comunidad Valenciana (634), Islas Baleares (327) y Madrid (762).

El segundo Fondo de Convergencia es el denominado Fondo de Cooperación. Su objetivo es lograr el desarrollo regional y estimular el crecimiento y la convergencia regional en términos de renta. Su cuantía fue de 1.200 millones de euros y resultaron beneficiarias del mismo: Galicia (243 millones), Andalucía (309), Asturias (91), Cantabria (16), Murcia (50), Aragón (33), Castilla-La Mancha (76), Canarias (69), Extremadura (103) y Castilla y León (210).

La columna E del cuadro n.º 2 muestra el resultado final del modelo, una vez añadidos los Fondos de Convergencia a los recursos que proporciona el modelo por los mecanismos descritos anteriormente. Los Fondos de Convergencia corrigen un poco la dispersión que había introducido el Fondo de Suficiencia Global, ya que la desviación estándar pasa de 9,53 a 8,03 y mejora las posiciones relativas de Madrid, Islas Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia, es decir, las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad.

No obstante, se constata que el funcionamiento del modelo no cumple el llamado principio de ordinalidad, según el cual el orden en los recursos por habitante de las autonomías antes de la nivelación debería ser el mismo que el existente después de la nivelación. El cuadro n.º 3 muestra este hecho de una manera más clara que el cuadro n.º 2. La columna A ordena las comunidades autónomas de mayores a menores ingresos tributarios y coincide con la columna A del cuadro n.º 2, expresados en índice sobre la media según población ajustada, antes de la nivelación, es decir, antes de que actúen los diferentes fondos. La columna B expresa

el orden. Por su parte, la columna C muestra los recursos totales una vez ha actuado el modelo y coincide con la columna E del cuadro n.º 2, y la D establece el orden en que quedan las diferentes autonomías. A simple vista se puede comprobar que el orden en que quedan no es el mismo que el que tenían al inicio. El índice de correlación entre la columna B y la D es solo del 53 por 100.

En conclusión, en términos de equidad horizontal, el sistema de financiación autonómica de 2009 no ha logrado corregir totalmente las disfuncionalidades que presentaba el aprobado en 2001. Ello es debido a la consolidación del statu quo del modelo de 2001 que comporta el Fondo de Suficiencia Global del nuevo modelo. Este Fondo debería haberse diseñado de modo que su evolución condujera a la obtención de una pauta distributiva más acorde con la que define el modelo de 2009, siempre garantizando que ninguna comunidad autónoma perdiera recursos en términos absolutos. El criterio de equidad del nuevo sistema es el resultado de nivelar totalmente el 75 por 100 de los recursos tributarios de los gobiernos autonómicos, lo que se consigue a través del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, dejando sin nivelar el 25 por 100 restante. La consolidación del statu quo del modelo anterior a través del Fondo de Suficiencia Global nos aparta de este criterio. Por ello, se tuvieron que diseñar los Fondos de Convergencia para mejorar la pauta distributiva a que conducía el Fondo de Suficiencia Global, introduciendo complejidad al sistema. Tampoco parece plausible que la propia dinámica del nuevo modelo conduzca a aquella pauta de equidad.

CUADRO N.º 3

CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE ORDINALIDAD

	INGRESOS TRIBUTARIOS		*RECURSOS SEGÚN MODELO DE 2009 AÑO 2009*	
	Índice (pob. aj.) (A)	*Orden (B)*	*Índice (pob. aj.) (*C)*	*Orden (D)*
Madrid	145,9	1	108,6	3
Islas Baleares	121,7	2	99,4	10
Cataluña	120,7	3	103,6	8
Cantabria	112,9	4	118,1	1
Aragón	107,7	5	104,8	6
La Rioja	100,7	6	109,4	2
Asturias	99,8	7	104,9	5
C. Valenciana	94,5	8	94,6	13
Castilla y León	92,3	9	104,6	7
Murcia	86,2	10	96,3	11
Galicia	83,2	11	101,1	9
Andalucía	81,1	12	93,8	14
Castilla-La Mancha	80,7	13	96,2	12
Extremadura	69,6	14	105,3	4
Canarias	44,7	15	84,3	15
Total	**100,0**		**100,0**	

Nota: (*) Coeficiente de correlación columnas (B) y (D) = 0,53.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

IV. FUTURA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

1. La restricción de la crisis económica

La futura reforma de la financiación autonómica se deben abordar dentro del contexto de la actual crisis económica, lo cual puede condicionar el desarrollo de la misma. El déficit y el endeudamiento de las autonomías, en diferentes grados según cada autonomía, han crecido sustancialmente en los últimos años. Ello ha conducido a que se haya instalado cierto discurso acusando a las comunidades autónomas de gobiernos malgastadores y poco eficientes en la gestión. Además, a este discurso se le añaden presuntos casos de corrupción y la construcción de infraestructuras totalmente improductivas por parte de los gobiernos autonómicos.

No obstante, ante el discurso anterior, deberíamos poner de relieve dos cuestiones. En primer lugar, que el objetivo de déficit impuesto a las autonomías es demasiado bajo en relación al volumen de gasto que gestionan. Actualmente, la distribución del gasto público por niveles de gobierno responde a la siguiente pauta: 52 por 100 (Estado y administración de la Seguridad Social), 35 por 100 (comunidades autónomas), 13 por 100 (corporaciones locales). Por tanto, las autonomías tienen un gran protagonismo en las políticas de gasto público. En cambio, para el año 2012, los objetivos de déficit por niveles de gobierno impuestos por el gobierno central son los siguientes: 4,5 por 100 del PIB (Estado y administración de la Seguridad Social), 1,5 por 100 del PIB (comunidades autónomas) y 0,3 por 100 del PIB

CUADRO N.º 4

DEUDA Y RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ÍNDICE SOBRE LA MEDIA

	Deuda 2009	*Recursos Media 2002-2009*
Catatuña	164,7	96,6
C. Valenciana	154,7	90,4
Islas Baleares	152,1	83,8
Castilla-La Mancha	104,9	106,6
Madrid	95,5	91,3
Galicia	88,1	112,0
La Rioja	80,2	116,3
Aragón	71,5	113,1
Castilla y León	64,1	116,6
Andalucía	60,3	100,3
Cantabria	57,2	117,5
Canarias	56,9	94,8
Asturias	50,6	112,6
Extremadura	50,1	121,4
Murcia	47,1	91,0
Total	**100,0**	**100,0**

Nota: (*) Coeficiente correlación: todas las CC.AA. = 0,55; sin Castilla-La Mancha, Madrid, Canarias y Murcia = 0,84.
Fuente: Banco de España, Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

(corporaciones locales). Este reparto debería estar más acorde con el peso de cada nivel de gobierno en términos de gasto público. El límite de déficit del gobierno central debería ser más bajo y más alto el de los gobiernos autonómicos. Si se correspondiera exactamente con el peso relativo del gasto de cada nivel de gobierno, en 2012 el reparto del objetivo de déficit del 6,3 por 100 del PIB debería ser el siguiente: 3,28 por 100 (gobierno central), 2,21 por 100 (autonomías) y 0,81 por 100 (gobiernos locales). No es que se debiese seguir esta pauta con exactitud, pero sí aproximarse más a ella de lo que ocurre ahora.

Además, se ha de tener en cuenta que, a excepción de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, las autonomías gestionan todos los servicios correspondientes al Estado del bienestar. Dichos servicios (sanidad, educación, servicios sociales, etcétera) presentan una dinámica de gasto creciente, lo cual dificulta su contención. España es, dentro de los países descentralizados, el que concentra una mayor parte de los servicios relativos al Estado del bienestar en el gobierno intermedio, es decir, el autonómico. Por ejemplo, por lo que se refiere a la sanidad, las autonomías realizan un poco más del 90 por 100 del gasto sanitario público, mientras que los gobiernos intermedios de otros países descentralizados, como los cantones suizos, solo realizan el 58 por 100 de la totalidad del gasto en sanidad y los *länder* alemanes el 27 por 100. En el caso de la educación pasa lo mismo. El gasto en educación autonómica representa alrededor del 90 por 100 del total del gasto en este servicio, cuando en Canadá es del 60 por 100, en Suiza del 55 por 100 y en Alemania del 71 por 100.

Por todo ello, establecer límites tan estrictos para el déficit autonómico obliga a disminuir el gasto en estos servicios personales, que son esenciales para el bienestar de los ciudadanos.

En segundo lugar, la otra cuestión que deberíamos puntualizar es que el nivel de endeudamiento de algunas comunidades autónomas puede venir explicado por la insuficiencia de recursos que históricamente les ha comportado el sistema de financiación autonómico.

El cuadro n.º 4 muestra la deuda de las diferentes autonomías de régimen común en índice sobre la media igual a 100 en el año 2009 y los recursos medios proporcionados por el sistema de financiación en el período 2002-2009, también expresados en índice sobre la media. La correlación entre estas dos magnitudes es negativa y del orden del 55 por 100. No obstante, si prescindimos de cuatro autonomías (Castilla-La Mancha, Madrid, Canarias y Murcia) el índice de correlación negativo llega a ser del 84 por 100. Por tanto, parece que se verifica que a mayor endeudamiento menores recursos proporcionados por el sistema de financiación.

2. Grandes líneas de reforma

Según la legislación actual, el modelo de financiación autonómica de 2009 ha de revisarse quinquenalmente. Por tanto, en 2014 debería aplicarse un modelo revisado. Así que ya es el momento de empezar a poner sobre la mesa qué aspectos no funcionan y en qué dirección debe ir la reforma.

Una primera cuestión es que deberíamos considerar la posibilidad de tener un estado autonómico más asimétrico que el actual. De hecho, actualmente ya tene-

mos una importante asimetría, cual es el modelo foral de que disfrutan el País Vasco y Navarra y que implica una financiación completamente distinta a la que rige para el resto de comunidades autónomas. También cabe citar el caso de Canarias, con un sistema especial de imposición indirecta. En cuanto al resto de competencias de gasto, cabe decir que tampoco tenemos un modelo completamente uniforme, pero obviamente ello no implica diferencias tan sustanciales como las que comportan el sistema de financiación foral y común.

Cataluña está reivindicando un cambio de modelo que comporte, como en el caso foral, la gestión autonómica de todos los impuestos estatales y el pago posterior de una cuota al Estado para contribuir a las cargas generales del Estado y a la solidaridad con el resto de territorios del mismo. Ello supondría salirse del sistema común de financiación y crear otro caso especial de financiación autonómica.

La asimetría existe en algunos países federales. Estados Unidos y Canadá son ejemplos de ello. En Estados Unidos hay diferencias importantes entre los estados en cuanto a sistemas tributarios, variando la tipología de impuestos aplicados y los métodos de gestión tributaria. En Canadá, la provincia de Quebec también posee un sistema de financiación distinto al resto de provincias.

Por tanto, deberíamos considerar la posibilidad de que una comunidad autónoma pueda tener más cotas de autogobierno en términos de autonomía tributaria que otras. La descentralización impositiva y de la gestión tributaria tiene una serie de ventajas que no hay que minusvalorar. Entre otras, disminuye la dependencia financiera del gobierno central y hace el coste del gasto más visible, lo que propicia la rendición de cuentas de los políticos ante los ciudadanos (*accountability*) y el control de los ciudadanos sobre los políticos. Como contrapartida, se puede decir que aumentan los costes de cumplimiento fiscal y el riesgo de movilidad de individuos y factores productivos si ello implica la existencia de diferencias fiscales relevantes entre los territorios. No obstante, también se puede argumentar que la movilidad limita incrementos ineficientes de impuestos y de gastos, ya que los gobiernos subcentrales vigilarán que no emigren sus bases imponibles (6).

La segunda cuestión a considerar es qué reformas deberían introducirse en el modelo común de financiación autonómica. A modo de inventario, podrían resumirse de la manera siguiente:

— Otorgar mayor responsabilidad tributaria a las autonomías, tanto normativa como de gestión.

— Mejorar la pauta distributiva de los recursos. El nuevo modelo debería ir acercándose gradualmente a la pauta distributiva del criterio de equidad adoptado. Hemos demostrado anteriormente cómo el funcionamiento actual del modelo desvirtúa el criterio de equidad, que implica que un 75 por 100 de los recursos se nivelan y el 25 por 100 de los mismos, no.

— Simplificación del modelo con menos fondos de recursos. Los fondos complican el modelo, haciéndolo más difícil de entender, y dificultan la predicción de su evolución futura.

V. CONCLUSIONES

Para terminar, a continuación se enumeran las principales conclusiones:

— El principal objetivo del modelo de financiación autonómica de 2009 fue el de mejorar la equidad horizontal entre las comunidades autónomas, ya que existía una sobrenivelación.

— El modelo de 2009 establece por primera vez una pauta clara de equidad, que consiste en nivelar el 75 por 100 de los recursos y dejar sin nivelar el 25 por 100 restante. No obstante, al final esta pauta no se acaba cumpliendo.

— Los resultados del modelo constatan que las diferencias en recursos por habitante entre las autonomías disminuyen, pero no se cumple el principio de ordinalidad, según el cual el orden de los recursos por habitante de las autonomías antes de la nivelación debería ser el mismo que el existente después de dicha nivelación.

— La reforma del modelo debería corregir el aspecto anterior, además de lograr una mayor simplificación del mismo, reduciendo el número de fondos de recursos. Asimismo, se debe considerar la posibilidad de ir hacia un federalismo fiscal más asimétrico que el actual, con diferentes niveles competenciales sobre los recursos impositivos.

NOTAS

(1) Véase Bosch y Durán (2005), y Bosch (2008).

(2) Para un análisis detallado del funcionamiento del modelo, véase Bosch (2010a, 2010b), Lago (2010), López Laborda (2010), Ruiz-Huerta y García (2010).

(3) Bosch (2012).

(4) Las variables representativas de las necesidades de gasto y sus ponderaciones son las siguientes: población de derecho (con una ponderación del 30 por 100), la población protegida equivalente distribuida en siete tramos de edad (38 por 100), la población mayor de 65 años (8,5 por 100), la población entre 0 y 16 años (20,5 por 100), la superficie (1,8 por 100), la dispersión (0,6 por 100) y la insularidad (3,0 por 100). Como se ve, la variable que tiene más peso en el indicador de necesidades es la población, con un peso del 97 por 100. Por ello a este indicador se le denomina población ajustada.

(5) En los recursos se excluyen aquellos destinados a financiar las competencias específicas.

(6) Véase Zubiri (2010), pp. 91-103, donde partiendo de la base de la teoría del federalismo fiscal se exponen las ventajas de la descentralización impositiva.

BIBLIOGRAFÍA

Bosch, N. (2008), «Una visión crítica del modelo de financiación autonómica», *Investigaciones Regionales*, 13: 269-276.

— (2010a), «El modelo de financiación autonómica de 2009: un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal», en Bosch, N., y Solé-Ollé, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, pp. 10-21.

— (2010b), «The reform of regional government finances in Spain», en Bosch, N., y Solé-Ollé, A. (Eds.), *IEB's World Report on Fiscal Federalism*, IEB, Barcelona, 2009, pp. 58-61.

— (2012), «La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica del 2009», en Bosch, N., y Solé-Ollé, A. (Eds.) (2012), *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2011*, IEB, Barcelona, 2012, pp. 60-65.

Bosch, N., y Durán, J.M.ª (2005), «Evolución del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en los últimos 25 años y perspectivas de reforma», en Bosch, N., y Durán, J.M.ª (Dirs.), *La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, pp. 21-43.

Lago, S. (2010), «El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras», en Bosch, N., y Solé-Ollé, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, pp. 62-73.

López Laborda, J. (2010), «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes», en Bosch, N., y Solé-Ollé, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, pp. 22-37.

Ruiz-Huerta, J., y García, M.A. (2010), «La reforma del modelo de financiación autonómica de 2001. Una valoración del acuerdo de julio de 2009», en Bosch, N., y Solé-Ollé, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, pp. 38-60.

Zubiri, I. (2010), *The Economic Agreement between the basque Country and Spain*, Ad Concordiam, Bilbao.

COLABORACIONES

IV.
PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA CRISIS Y LAS REFORMAS

A LA MAÑANA SIGUIENTE: CONVERSACIONES CON ECONOMISTAS (*)

Berta ÁLVAREZ-MIRANDA

Universidad Complutense de Madrid y FUNCAS

Resumen

¿Cómo describen los economistas españoles el papel de su profesión en la previsión y anuncio al público de la actual crisis económica? ¿Fallaron las previsiones, no se hicieron públicas o no se escucharon? Este artículo analiza las reflexiones recogidas al respecto en entrevistas en profundidad con analistas de coyuntura económica, y en grupos de discusión con economistas que ocupan puestos de nivel medio-alto en empresas y bancos.

Palabras clave: previsiones económicas, economistas, análisis de coyuntura.

Abstract

How do Spanish economists describe their role in predicting and announcing to the public the advent of the current economic crisis? Did they not predict the crisis, did they not publicize their predictions, or did these not deserve attention? This article analyzes their reflections on this topic, on the basis of in depth interviews with economic trend analysts and focus groups of economists with medium-high positions in firms and banks.

Key words: economic forecasts, economists, business cycle analysis.

JEL classification: A11, B40.

I. ECONOMISTAS EN CRISIS

LOS economistas, como grupo profesional, se han enfrentado en los últimos años a su puesta en cuestión en el debate público americano y europeo, por la debilidad de sus voces a la hora de anticipar la actual crisis económica, y por la percibida falta de claridad y consenso a la hora de articular sus soluciones a la misma. En este trabajo investigo la percepción que estos profesionales tienen de su posición, responsabilidad y capacidad de respuesta en una sociedad, la española, preocupada por los efectos de una crisis económica profunda y prolongada. Mediante métodos cualitativos, basados en la conversación, como la entrevista en profundidad y el grupo de discusión, exploro la comprensión que de su situación tienen tanto los economistas que denominaré «analistas», esto es, los profesionales dedicados al estudio de los diversos aspectos de la coyuntura económica en sentido macro, como los «practicantes», los que aplican día a día sus conocimientos económicos en las empresas y las entidades financieras.

En los medios de comunicación y los foros académicos estadounidenses y europeos se viene discutiendo, al menos desde el año 2009, hasta qué punto se dio un déficit de previsión por parte de los economistas a mediados de la pasada década y por qué se dio. Para muchos líderes de opinión, académicos y periodistas (y ciudadanos), el silencio de los expertos contrasta, visto en retrospectiva, con la clara evidencia del riesgo que entrañaban las burbujas inmobiliaria y financiera. Han proliferado a ambos lados del Atlántico, a menudo firmados por economistas de renombre internacional, pero también por periodistas especializados, títulos tan desafiantes como: *¿Por qué los economistas no previeron la crisis?* (Rajan, 2011), *La traición de los economistas* (Skidelski, 2009), *En cualquier caso, ¿para qué valen los economistas?* (Coy, 2009), *¿Deberíamos simplemente ignorar a los economistas?* (Brandly, 2009), *¿Por qué los economistas fracasaron a la hora de predecir la crisis financiera?* (Knowledge@Warton, 2009), *Adiós, homo economicus* (Kaletski, 2009), *La puesta en cuestión de un sacerdocio escarmentado* (Kahneman y Clift, 2009), *La crisis financiera y el fallo sistémico de la economía académica* (Colander *et al.*, 2009), *Los economistas están desnudos* (Buchanan, 2009) o *Por qué los economistas deberían aprender aritmética* (Baker, 2009). En defensa de la profesión, no son pocos los economistas y periodistas que eligen títulos humildes para encabezar sus respuestas: *Castigados pero no doblegados* (Becker y Cassidy, 2009), *En defensa de una ciencia deprimente* (Lucas, 2009), *Una economía de la gente* (Shiller, 2011), o *Una disciplina intelectual «modesta»* (Saint-Paul, 2009).

Los economistas españoles entrevistados para este trabajo consideran este debate internacional bien relevante para España (1), y se prestan a contestar preguntas sobre si, en este país, la profesión alertó públicamente del riesgo de recesión, en particular a partir de la existencia de una creciente burbuja inmobiliaria. Responden también, por un lado, al porqué de la escasez de voces de alerta: ¿se debió más bien a la limitada capacidad de predicción de la ciencia económica y a sesgos en la profesión, o a su imbricación con intereses políticos y económicos? Por otro lado, explican por qué las señales de alerta que emitieron los analistas no fueron atendidas por los practicantes en su trabajo diario, ni por empresarios ni consumidores en general. Al hilo de esta conversación, evalúan la calidad del debate público español en el ámbito de la economía, en particular su confianza en los expertos (algunos de ellos actuando como tertulianos) y la capacidad de los medios de comunicación para tratar los temas económicos con rigor y pedagogía.

Los métodos de investigación de las actitudes de los economistas españoles aplicados en este trabajo están basados, simplemente, en el diálogo. La opinión de los denominados «analistas», que se dedican profesionalmente a describir y anticipar las tendencias coyunturales de la economía, se recogió mediante entrevista personal; la opinión de los «practicantes», que trabajan en puestos medio-altos en empresas y entidades financieras, se observaron a través de conversaciones en grupo o «grupos de discusión». En ambos tipos de encuentros las preguntas se plantearon de forma muy abierta, más bien a modo de sugerencias de problemas, discusiones u opiniones a acordar o rebatir, para permitir que las respuestas reflejasen las preocupaciones de los entrevistados lo más espontáneamente posible. No pretendían estudiar al detalle los diagnósticos de la situación económica ni las recetas para afrontarla (2), sino más bien entender los órdenes de prioridad con que los economistas se los planteaban, los tonos más o menos pesimistas con que los describían, y su grado de compromiso personal o de distancia con ellos.

Este trabajo ofrece, por tanto, algo así como un relato en primera persona del papel de los economistas en la previsión y análisis de la crisis. Se apoya en la reflexividad de los propios protagonistas del proceso de diagnóstico y explicación del cambio de ciclo económico: trata de cómo ellos interpretan en el verano de 2011 (3), casi tres años después del punto de inflexión de las curvas de crecimiento del PIB, su función en este proceso. Explora su visión de las limitaciones de la ciencia que cultivan o practican, y de la profesión, esto es, qué sesgos producen sus procedimientos habituales de trabajo en la previsión, y su inserción en un contexto social y político complejo.

Este tipo de investigación cualitativa requiere, obviamente, un esfuerzo de participación activa y reflexión por parte de los entrevistados, que se extendió a lo largo de alrededor de una hora en el caso de las entrevistas personales y dos horas en el caso de los grupos. Si bien el tratamiento de las opiniones en este artículo es anónimo, se ofrecen en el anexo los nombres y afiliaciones de los analistas, y el sexo, edad y ocupación de los practicantes (4). Agradezco a todos ellos su amable disposición a «entrar en el juego», y pido disculpas si la opinión de alguno de los participantes, en alguno de los aspectos tratados, se pierde en un tratamiento que busca sobre todo las opiniones más repetidas y compartidas.

Las limitaciones de los estudios cualitativos en ciencias sociales son bien conocidas. La principal de ellas tiene que ver con los posibles sesgos en la selección de los entrevistados. En el caso de los analistas, el punto de partida para establecer el contacto fue el Panel de Previsiones Económicas del que participa Funcas. Estudio así el discurso de expertos habituados a comparar sus opiniones, y a publicar tales comparaciones. Esto implica de por sí que cabe esperar que se muevan en un marco discursivo común, y compartan su perspectiva general sobre la economía y una definición similar de su labor como economistas. Los ocho miembros del Panel entrevistados fueron seleccionados por trabajar para instituciones de carácter diferente (empresa, entidad financiera, centro de estudios), tener historias de formación y desarrollo profesional diversas y enfoques diferentes (más o menos favorables a la intervención del Estado en la economía).

La selección de los participantes en los grupos de discusión se orientó por tres criterios. En primer lugar, se trataba de reunir economistas que trabajasen en puestos de responsabilidad media-alta en sus organizaciones. En segundo lugar, de que uno de los miembros de cada grupo se dedicase o hubiese dedicado recientemente a negocios inmobiliarios, un segundo a la construcción, y otros dos al sector financiero (banca o seguros). En tercer lugar, buscamos un equilibrio de género, de modo que sie-

te de los catorce participantes son mujeres. Así se pretendía asegurar la presencia de personas que hubiesen vivido los efectos de la crisis económica en los sectores más afectados, pero garantizar también la diversidad de las experiencias.

En conjunto este trabajo se apoya en veintidós entrevistas (véase listado en el anexo), un número reducido pero suficiente para explorar las preocupaciones, justificaciones y propuestas de los economistas españoles en torno a la crisis económica y, en particular, a su función en su previsión y explicación de la misma al país.

II. APENAS SE EMITIERON SEÑALES DE ALERTA

La cuestión de si los economistas tuvieron capacidad de previsión como para anticipar el cambio de ciclo ocurrido a finales de los años 2000, y para alertar a la sociedad del mismo, no les resulta ajena a los entrevistados para este trabajo. En general, aceptan el punto de partida de que hubo importantes fallos de previsión, y el reto de discutirlos. Aunque las reacciones de los analistas a esta pregunta están llenas de matices, podemos fundir sus voces en una y describir su respuesta como la combinación de una afirmación de responsabilidad individual («yo lo dije») y una negación de responsabilidad colectiva (pero, en conjunto, los economistas «lo hemos dicho poco»). Por su parte, los practicantes no niegan que hubiesen oído advertencias de los expertos, pero las recuerdan como escasas y vagas, y relatan la experiencia del cambio de ciclo en su sector como un acontecimiento de una intensidad imprevista.

1. ¿Los economistas fracasaron en sus previsiones? ¿O no las hicieron públicas?

1.1. *Los analistas: «yo lo dije», pero «lo hemos dicho poco»*

¿Tendría sentido en España un debate público como el que tenía lugar en Estados Unidos en el año 2009, en que se acusaba a los economistas de no haber alertado sobre la inminencia de una crisis económica de gran magnitud, a pesar de la evidencia disponible? ¿Se oyeron en España voces de alerta? Con esta pregunta, formulada más extensa y detalladamente, comenzaron las ocho entrevistas a los analistas de coyuntura económica. Ninguno descartó tal debate por irrelevante; la mayoría se implicaron en la respuesta, comenzando por un «yo lo dije» y una fecha.

La fecha más temprana recogida entre las respuestas es 2002, en que uno de los analistas entrevistados cuenta que «publicamos un artículo sobre la burbuja inmobiliaria... me pasé un año defendiendo el artículo y cuatro preguntándome qué estaba mal, por qué no explotaba la burbuja». Otro comparte su estupor ante la persistencia de la burbuja: «En 2005 ya se veía venir la crisis. Lo que me sorprendió es que la burbuja inmobiliaria siguiera durante tanto tiempo. Llegas a dudar del tamaño de la burbuja». Dos afirman que anunciaron la fragilidad de la economía y la tensión en el sector inmobiliario ese año en prensa, y un quinto considera que «había síntomas claros de recalentamiento ya en 2006, por el exceso en el precio y el número de viviendas». La mayoría se consideran miembros de lo que uno de ellos denomina «la minoría heroica» que alertó sobre los riesgos del mercado inmobiliario, y que fue tratada «de antipatriótica» por el gobierno en su táctica de negación de la crisis de aquel momento. Una minoría piensa más bien que «fuimos muchos los economistas que lo dijimos».

Sin embargo, resultaba imprevisible el agravamiento de la situación por su coincidencia con «la crisis del *subprime*, la mayoría de los agentes económicos no contaban con ella». Como relata uno de los entrevistados: «En el año 2007 esperábamos una desaceleración de la economía española, pero no esperábamos que coincidiera con un *crash* financiero y un hundimiento del comercio internacional. Nosotros teníamos un problema, pero lo que marca la intensidad de la crisis es el escenario internacional. Con unas economías avanzadas creciendo al 3 por 100, aunque hubiese habido crisis inmobiliaria, no habría subido el paro como subió». Según otro de los analistas, en cuanto a «la importancia del desequilibrio externo la profesión estaba más dividida, sobre si el déficit por cuenta corriente es importante o no en la Unión Monetaria. El déficit no puede financiarse si los inversores extranjeros ya no te financian. La discusión sobre la burbuja inmobiliaria comenzó ya en el año 2003, la discusión sobre el déficit de la balanza en 2005-2006. Se hablaba entonces mucho de los problemas nacionales pero muy poco de la burbuja financiera que podía estar ocurriendo a nivel internacional».

Los entrevistados tienden a describir sus alertas sobre el probable estallido de la burbuja inmobiliaria como voces solitarias en un ambiente más bien hostil. Pero mencionan otros nombres en respuesta a la pregunta «¿y quién más alertó?»: Robert Schi-

ller, Alan Greenspan, Raghuran Rajan, Stephen Rose, y los más repetidos, Nouriel Rubini y Paul Krugman. En el contexto nacional, aparecen en boca de los entrevistados Manuel Pizarro, Federico Prades, Miguel Sebastián y el Banco de España.

Conviene contextualizar la afirmación de «yo lo dije», como manifestación de responsabilidad individual, en el reconocimiento de una débil toma de posición en el debate público de los economistas como grupo profesional, ante la evidencia acumulada de los riesgos en el mercado inmobiliario. Avanzadas las entrevistas, la mayoría de los analistas se duelen de la escasa implicación de los economistas en el debate público en España. Tras el «yo lo dije» viene el «se dice con moderación», «lo hemos dicho poco» y el «nadie se moja». Y algo similar ocurre fuera del país: «No eran voces mayoritarias, ni en Estados Unidos ni en organizaciones internacionales, porque estas cosas se dicen con mucha prudencia».

Varios de los analistas entrevistados entienden que el público desconfía de la labor de los economistas porque no han sabido estar a la altura de las circunstancias. Uno de ellos considera que «los economistas están perdiendo credibilidad con el público porque no hemos sido capaces de prever las cosas y no las hemos sabido explicar. Hay pocos economistas que hablen de un modo que se les entienda». Otro afirma que «hay problemas de comunicación entre los expertos, los políticos y el público. Antes de la crisis no existía esa pedagogía y ya hemos visto el precio que hemos tenido que pagar».

Particularmente deficitaria les parece a varios de los entrevistados la labor de los economistas académicos, que, según su criterio, deberían tener más independencia y más sentido de servicio público que quienes trabajan para empresas privadas o entidades financieras. Según uno de ellos, «el economista académico se ha mantenido fuera del debate (excepto FEDEA), nadie se moja. Opinan los economistas del Banco de España, Funcas, BBVA, pero no los economistas de la universidad, que hacen trabajos más teóricos y dan sus clases pero no están en el debate público». Más duras resultan las palabras siguientes: «La divulgación no parece parte del trabajo de un profesor de economía. Si escribes en la prensa estás hundido. La ignorancia del público en los temas económicos es culpa de los economistas, que no hemos dialogado con los mortales, con los políticos. La debilidad de la universidad es parte de la debilidad de la sociedad civil, la academia ha despreciado la economía aplicada».

Este fracaso colectivo reconocido en la mayoría de las entrevistas, a la hora de contribuir al debate público sobre la marcha de la economía española en un momento en que su curso estaba seriamente amenazado, no ha tenido costes importantes, no obstante, en cuanto a las oportunidades de los economistas en el mercado laboral. Uno de los analistas describe una situación irónica, en que los economistas han perdido prestigio social porque «no hemos sido capaces de prever las cosas», y sin embargo «en el entorno de las empresas es al contrario: hemos ganado atención, ya no sólo se habla del escenario base sino de qué puede pasar, qué puede salir mal, qué indicadores habría que vigilar». Otro ve este mismo contraste como una oportunidad de aprendizaje: «Nunca han tenido los economistas tanto trabajo como ahora. Con la crisis se aprende, y los economistas tenemos muchas cosas que aprender. Hemos cometido errores de complacencia, con análisis no necesariamente agudos para haberlo evitado».

1.2. *Los practicantes: apenas oímos advertencias*

Las conversaciones de grupo comenzaron con una pregunta sobre cuándo los participantes tuvieron por primera vez la impresión de que se iniciaba un cambio de ciclo económico, en su empresa, en su sector, en su experiencia personal. La respuesta más compartida sitúa la primera percepción de la crisis a finales de 2007 o principios de 2008, pero algunos la adelantan hasta 2006 o la retrasan hasta principios de 2009. En la relación de señales de cambio que van elaborando en la conversación, dos de los participantes incluyen advertencias de otros. Uno las personaliza en un profesor del máster que estaba estudiando, otro dice más en general que «se hablaba mucho ya». Los demás, sin embargo, mencionan como primeros indicadores de crisis las oportunidades de empleo, el nivel de ventas en su sector, las restricciones en el acceso al crédito o la mayor cautela a la hora de concederlo, el recorte de plantillas, el aumento de la siniestralidad de los seguros. Y la fecha más temprana que se menciona es 2006, tres años posterior a la primera fecha en que los analistas afirman «haberlo dicho».

> «J: Yo empecé a oír hablar de esto más o menos, yo creo que al principio de 2008, a finales de 2007, por el tema sobre todo de la burbuja inmobiliaria. Se hablaba mucho ya que se iba a pinchar, que era escandaloso cómo estaban de inflados los precios de la vivienda, que eso se tenía que

pinchar en algún momento. Y luego sobre todo, ya desde el punto de vista del banco [...]. Empezaban a llegar ya del departamento central de riesgos: "Oye, estas operaciones mirarlas con lupa, estamos ya muy concentrados y tal". Empezaban ya a dar órdenes desde arriba sobre todo en ese sector.

L: Yo estoy de acuerdo con él. O sea, yo como cliente sí empecé a notar, cuando en la empresa en la que estaba íbamos a renovar una póliza de crédito, que incrementaba la banca el control de la información que le entregabas para darte una operación [...]. Eso empieza a ser una señal de que no hay tanta ligereza en cuanto a dar dinero.

N: Yo en 2007. Yo ya empecé a notar en 2007 que los clientes no nos... O sea, ya empezaban, o sea, pedíamos los créditos y demás al banco y que los bancos poniendo pegas y que retrasos en los pagos y demás. Entonces en 2007 ya empecé a notar que no, que la cosa no iba bien [...] en el sector de la construcción.

K: Cuando empezó todo esto, yo trabajaba en seguros de créditos a la exportación y realmente, hace ya mucho, fue cuando empezó a aumentar la siniestralidad una barbaridad, sobre todo en exterior. Pero en ése, lo que es en el tema de seguros, al mismo tiempo que aumentaba la siniestralidad se contratan más [...].

M: Yo también lo fecho por ahí, yo recuerdo perfectamente en esta empresa a principios de 2008 una reunión así a nivel global en que se dejó claro que las condiciones cambiaban, el mercado cambiaba y había que prepararse en todos los sentidos, tanto a nivel de financiación, como a nivel de ofertas, como a nivel de *marketing* un poco ¿no?, todo en general. A principios de 2008, me acuerdo, que coincide por lo que veo.

N: Sí, más o menos.

H: En nuestro caso, empezamos a verlo incluso antes, en 2006, finales de 2006...

N: ¿Antes que nosotros todavía?

H: Sí, y eso que 2006 fue uno de nuestros mejores años [...] nosotros vivimos de los procesos de inversión de otras empresas, esos procesos de inversión se estaban paralizando, entonces incluso contratos marco que teníamos firmados no se llegaron a ejecutar a partir de 2007. Ya en 2008 fue el problema financiero, o sea, incluso nos pusieron una X, por ser empresa del sector [de la construcción] y no nos daban absolutamente nada».

Una vez relatadas las experiencias personales de los practicantes en cuanto al momento en que se hace patente un cambio de ciclo, tratan de responder a una pregunta más directa sobre si había sido para ellos una sorpresa o de alguna manera se lo esperaban, por haber oído o leído advertencias previas, haber mantenido conversaciones al respecto o haberse discutido en las empresas. Los participantes de uno de los grupos comparten la impresión de que «se sabía que algo iba a pasar, pero no qué». Para demostrar que no se contaba con un diagnóstico claro de la situación, uno de los participantes argumenta que si se hubieran anticipado las consecuencias que podía tener, alguien se habría beneficiado.

«K: No, yo estoy de acuerdo con él. O sea, sí que se comenta que algo va a pasar, pero realmente no se sabe qué va a pasar, o sea, que la burbuja inmobiliaria iba a reventar por algún lado todo el mundo lo sabía, pero las consecuencias que podía tener no, yo creo que no [...]. Nadie se lo creía. "¿Pero qué va a pasar?" Realmente anticiparse... todo el mundo sabía que algo iba a pasar, pero no qué.

L: Estoy de acuerdo. O sea, empresarios por ejemplo del mundo inmobiliario que vendieran su empresa en el minuto antes, me viene a la cabeza Manuel Jové, no sé si habrá alguno más así famoso, no sé. Vemos los sectores más tocados, vemos los principales que intervenían en cada uno, y ¿que se fueran un minuto antes?, contados con los dedos de una mano. Es decir, que ahora nadie puede decir: "Eso siempre lo ve la gente que está más informada" [...]. ¿Qué podíamos haber impedido en 2006? Pues solo lo que veíamos en el trimestre siguiente: ¿qué podíamos impedir en 2007? Lo que veíamos en el trimestre siguiente y así sucesivamente. Entonces nunca nadie, creo yo, que ha visto todo el... salvo alguna excepción por ahí contada [...].

M: Y el que lo ha visto ha salido favorecido ¿a que sí?

L: Pero ¿quién? Es que no se ve a nadie que haya salido indemne de la crisis, prácticamente».

En conjunto, así, las conversaciones de grupo arrojan la impresión de que las advertencias de los analistas tuvieron un papel limitado en el modo y el momento en que los practicantes cayeron en la cuenta del cambio de ciclo económico, por no haberlas percibido, pero también, como veremos por no haberlas escuchado o por no haber actuado en consecuencia.

2. ¿Por qué no se emitieron advertencias más numerosas o más claras?

Puestos a explicar por qué los economistas españoles no alzaron más voces o voces más audibles que alertasen de lo arriesgado de la situación económica del país desde mediados de los años 2000, la gran mayoría de los analistas participantes en este estudio prefirieron empezar su exposición desgranando las limitaciones de la ciencia económica a la hora de realizar previsiones, pero no negaron que la imbricación de la profesión con los grupos de interés económico y político restaron capacidad de análisis a sus miembros. Entre las

limitaciones de la ciencia económica, insuficiente para anticipar un cambio de ciclo, se detuvieron sobre todo a explicar la tendencia de los analistas a proyectar el pasado hacia el futuro. Subrayaron también el efecto gregario dominante en la profesión, que dificulta la expresión de opiniones discordantes, aunque reconocen una división de orientación entre los economistas financieros y los no financieros. Entre las limitaciones impuestas por la imbricación con intereses económicos, varios se plantearon si el analista que trabaja para una empresa o una entidad financiera puede o debe publicar previsiones contrarias a los intereses de la misma; entre las impuestas por intereses políticos, describieron un debate público en que la influencia del gobierno, los partidos y los grupos de presión acallan las opiniones no deseadas.

2.1. *Las limitaciones de la ciencia económica y las dinámicas de la profesión*

Aunque los analistas entrevistados tienen formaciones y experiencias profesionales diversas, todos coincidieron en dar gran importancia a la escasa capacidad de previsión de la ciencia económica para explicar por qué no se oyeron más voces, o voces más fuertes o más convincentes, que alertasen sobre las tensiones acumuladas en la economía española. En términos generales, recordaron en sus respuestas que la economía es una ciencia social, y que por mucho que se modelicen los comportamientos humanos nunca pueden llegar a preverse con exactitud. Más en particular, consideraron especialmente difícil anticipar un cambio de ciclo económico como el acaecido a partir de 2007.

Están de acuerdo los entrevistados en que la ruptura de la burbuja pudo preverse, pero no su momento en el tiempo. Dice uno de ellos: «Que la burbuja iba a explotar estaba claro, pero ¿cuándo? No sabemos cuándo la gente va a cambiar de comportamiento». Otro cita a «un economista famoso» para ilustrar esta idea: «Te puedo decir qué o cuándo va a pasar, pero no las dos cosas a la vez». De modo que, según un tercero, «las advertencias cualitativas estaban ahí, pero las previsiones tendenciales no, porque una ruptura de tendencia no se anticipa» (5). Y todo ello con un grado de seguridad relativo: «Todo lo que puedes llegar a decir es "esta es mi mejor predicción, pero puede que no se dé"».

Entre los motivos por los cuales resulta tan difícil prever un cambio de ciclo económico, según la mayoría de los entrevistados, ocupa un lugar destacado la tendencia de los analistas y de los practicantes a proyectar el pasado y el presente hacia el futuro. Uno de los entrevistados piensa que «las bofetadas que se dan los modelos econométricos» se deben en gran parte a que «una regresión lo que hace es proyectar el pasado hacia el futuro». Otro enmarca su afirmación en «la teoría de las expectativas irracionales», que permite entender que «la gente hace sus planes de futuro en función de lo que ya está ocurriendo en el presente. Si aumentan las ventas y hay financiación ilimitada me sigo arriesgando».

Este último considera esta incapacidad para incorporar el cambio en las previsiones el principal reto al pensamiento económico en la era de la globalización, que implica una aceleración del ritmo de cambio: «Al hombre siempre le ha gustado prever el futuro, que es una mezcla de lo inevitable y lo imprevisible. Las previsiones se venden muy bien. Pero hay una tendencia en el ser humano a prolongar el pasado, los economistas estamos conduciendo un coche mirando el retrovisor. Ahora, con la globalización, se ha producido una aceleración del ritmo de cambio y es más difícil prever los eventos». Propone una ciencia económica que combine los avances en la matematización realizados desde los años sesenta con una comprensión más profunda de la historia y de la influencia de las instituciones en la marcha de la economía.

La siguiente cita resume este argumento, sumándole reservas hacia la calidad de los datos oficiales utilizados en las previsiones:

> «Las previsiones no se cumplen porque se hacen para que no se cumplan, sirven para provocar decisiones que eviten que se cumplan las malas previsiones. Pero si nos referimos a modelos estrictos, macro, sí que hay un problema de insuficiencia de la ciencia porque no son más que proyecciones de tendencias pasadas, nunca van a anticipar cambios drásticos, cambios de régimen. Pero hay otras técnicas distintas de los modelos econométricos que sí permiten entender los ciclos: el sentido común, el análisis económico, entender la historia, entender los números, prestar atención a lo que dicen los agentes políticos. Hay un elemento de arte, de juicio de valor, de ciencia social. La econometría está modelizando comportamientos humanos, luego ningún cálculo estrictamente cuantitativo puede acertar. Además los datos que se utilizan son estimaciones, a menudo, que se estiman según los intereses de la institución».

En el presente, la fijación con el pasado impide a los economistas prever cambios futuros; pero además, en el futuro, su corta

memoria les impedirá aplicar las lecciones extraídas de los errores pasados. Esta es al menos la preocupación de uno de los analistas: «Con un ciclo tan largo puede haber *misperception* porque hay gente que toda su vida laboral se ha desarrollado dentro del ciclo expansivo, y por tanto tienden a infravalorar el riesgo [...]. Cada generación aprende de sus propios errores pero sus hijos no tienen esa experiencia. Valga el ejemplo de la recesión inmobiliaria que ocurre cada veinte años. Lo mismo le ocurrirá a la próxima generación de economistas».

La tendencia a proyectar el pasado dificultó que se tuvieran en cuenta a tiempo las novedades que distinguen a esta crisis de las anteriores: la internacionalización de las economías, a nivel global y europeo, la «vorágine» generada por los nuevos productos financieros, y la posibilidad de un estrangulamiento del crédito: «Sí hay algo nuevo, hemos aprendido que los mercados se pueden quedar sin liquidez, cosa que no pensábamos que pudiese pasar».

Tampoco ayuda a reforzar la capacidad de previsión y de alerta de los economistas el carácter gregario que adopta la profesión a la hora de analizar la coyuntura y emitir previsiones. La prudencia aconseja al analista no alejarse demasiado de las tendencias de consenso en su campo: «Las decisiones de la empresa para la que trabaja el economista no van a seguir sólo sus predicciones, sino las del consenso de los economistas. Si le dices a la empresa que España va a quebrar, te van a decir "¿y qué dicen los demás?", no te van a escuchar porque las decisiones que hay que tomar son muy duras». O: «El individuo que está trabajando en el servicio de estudios de un banco y le salen predicciones muy negativas no quiere enfrentarse a ellas solo, porque entonces le echan por loco. Tiene un comportamiento cauteloso con su trabajo: salirse mucho de la media tiene un precio, un coste muy alto, sobre todo en los momentos de cambio de ciclo. Al que adopta una posición contraria, el sistema lo expulsa. En la academia tienes menos intereses creados y una posición más estable y puedes ser más independiente». Uno de los entrevistados, por su parte, ve también incentivos en este efecto gregario de la profesión para desmarcarse, distinguiendo entre los analistas «dos comportamientos: el que se suma a la mayoría para no equivocarse solo, y el que se aleja para desmarcarse y ser de los que lo habían dicho».

La descripción de la profesión de analista económico en términos gregarios, sin embargo, encuentra un matiz interesante en la distinción entre economistas financieros y no financieros, que unos y otros utilizan para acusar al contrario de falta de previsión. Desde su puesto en una entidad financiera, uno de los entrevistados considera que «esta crisis ha tenido un componente financiero muy importante y en la profesión los economistas no tienen un conocimiento profundo de cómo funciona la banca y el sistema financiero. Uno, porque los sistemas financieros no son importantes en los modelos que se estudian en la universidad, y dos, porque para conocerlo bien hay que trabajar en finanzas». Desde el campo contrario, un analista afirma que «cuanto más alejado estaba el economista del mundo financiero, más veía la burbuja. Los otros estaban en la vorágine. La teoría económica no financiera es muy sólida sobre la inestabilidad de los mercados financieros, que exige regulación. Los departamentos de economía de Estados Unidos estaban en esta línea, de pedir más regulación, pero las *business schools*, más vinculadas al mundo financiero, no».

2.2. *La imbricación de la ciencia económica con los intereses económicos y políticos*

En las exposiciones de los analistas, las limitaciones que la propia ciencia económica les impone a la hora de prever los cambios de ciclo aparecen reforzadas por su imbricación con los intereses de las empresas y entidades a cuyo servicio están, así como por la complejidad de una arena política en que el gobierno, los partidos y los grupos de presión castigan con dureza las opiniones que no les conviene ver expresadas.

Aunque alguno de los entrevistados afirma que siempre ha tenido margen de libertad para publicar las previsiones que creía más veraces, tanto cuando trabajaba en el sector público como en el privado, varios de los entrevistados expresan con intensidad la tensión que viven en ocasiones entre ser fieles a las conclusiones de sus análisis y adaptarse a la marcha de la entidad que los financia. Según uno de los entrevistados, «hacer de Pepito Grillo, ir en contra de una economía que crece, no es fácil, sobre todo cuando te mueves en una empresa que está creciendo [...] yo lo tenía clarísimo y fuimos muy pesimistas en un informe. Nos sacaron en portada y llegamos a tener problemas internos. La gente es analista pero trabaja en empresas y es difícil enfrentarse a las decisiones que están tomando los gerentes». Según otro de los analistas, «a toro pasado es muy fácil decir "teníais que haberlo

visto venir"». El analista que trabaja en una empresa, los números que pone sobre la mesa tienen mucho más peso que los del que trabaja para una institución académica, porque a partir de ellos se toman decisiones que implican dinero y puestos de trabajo. Como analista te adelantas al mundo y llevas a la empresa a reducir producción y por tanto puestos de trabajo: ¿y si te equivocas?». Este mismo entrevistado se cuestiona explícitamente su responsabilidad a la hora de alertar a la sociedad sobre los riesgos de la situación económica y frenar la inversión inmobiliaria a tiempo: «Pero ¿quién? ¿Quién tiene que frenar? Yo soy economista, pero ¿es mi trabajo decir algo que va en contra de los intereses de la empresa para la que trabajo? ¿Es mi labor alertar a la sociedad?».

Además de al juicio de la dirección de la empresa o la entidad financiera para las que trabajan, los analistas sienten que al publicar sus previsiones toman posición en un escenario sociopolítico complejo, asumiendo responsabilidades y riesgos importantes, particularmente en una situación de presumible inestabilidad macroeconómica. Asumen responsabilidad en cuanto a que «cualquier previsión hecha por una institución importante es una previsión política: conforme eres grande influyes más en la realidad. Hay un problema de endogeneidad. Y quien diga lo contrario miente. Lo importante con las previsiones no es acertar, nuestra función es entender el entorno, porque hay un factor de retroalimentación». Y asumen riesgos en cuanto que «son tantos los intereses creados para que se mantenga la burbuja inmobiliaria que quien lo dice es corrido a gorrazos por todos lo que se benefician de ella».

Trabajando en estas condiciones, varios de los analistas echan en falta un debate público más libre, con más participantes, y sobre todo con más participantes independientes. En palabras de dos de ellos:

> «El problema en España es que todo está demasiado politizado, cualquier opinión te la etiquetan, y por eso tener independencia es muy difícil. Las voces como la de FEDEA (el único centro que hace este tipo de intervenciones) son muy escasas y no tienen mucho peso». «Por eso digo que en España se echa en falta la universidad o institutos privados que de verdad digan lo que piensan. Los que hay en España están asociados a partidos y a grupos de presión».

Solo uno de los entrevistados ve con cierto optimismo pluralista el debate público español sobre economía:

> «Hay partes interesadas en el debate económico: el gobierno, la patronal, los sindicatos. Pero esto no es malo: se trata de que la actuación conjunta lleve a buen puerto».

La influencia del gobierno en el debate económico pesa sobre la capacidad de los analistas para informar a la sociedad de sus previsiones, en opinión de varios de los entrevistados. Varios mencionan su influencia de pasada («Puedes prever y decir lo que quiere oír el gobierno, porque te viene bien»), y uno acusa directamente a la profesión de falta de coraje político: «Los economistas hemos pecado de falta de valor político [...]. Hemos tenido falta de valor para enfrentarnos al gobierno: porque esta sociedad civil es muy débil y la sombra del gobierno es alargada, porque tenemos empresas muy fuertes en sectores muy regulados, de modo que la mitad de sus cuentas de resultados las hace el gobierno».

2.3. *Los problemas de comunicación*

La mayoría de los analistas económicos opinan que los medios de comunicación contribuyen a construir ese escenario excesivamente politizado, en que resulta arriesgado o simplemente imposible hacer llegar al público una opinión experta sobre la marcha de la economía. Según uno de los entrevistados, «hubo voces» que anunciaron la amenaza de la burbuja inmobiliaria, pero «la prensa en el mundo estaba cautiva del mundo financiero. La prensa española no era nada crítica con la situación. Hubo voces pero la prensa recoge lo que le interesa: *El País* nunca entrevistó a los agoreros. Debate sobre la economía lo hay, pero no trasciende porque los periódicos necesitan que los partidos opinen [más que que opinen los expertos], porque hay fobias en la prensa a determinadas opiniones, y por la mala formación de los periodistas». Otro de los analistas describe así la politización de los medios: «Los periodistas, cada uno va a lo suyo, no se sabe cuál va a ser el titular del día siguiente cuando das la rueda de prensa». Un tercero afirma que los medios «hacen un trabajo no constructivo. Se pasan la vida criticando, pero me gustaría ver periodistas más agresivos, que vayan al argumento, que se mojen y hagan mojarse a los economistas. Los economistas no hablan directamente al público sino a través de periodistas y tertulianos que no hacen investigación».

Otros dos entrevistados ven a los periodistas más bien como transmisores de mensajes destinados a confundir (cuando no engañar) al público emitidos por los gobernantes y por los propios economistas. No les ven capaces de contrastar la veracidad de esos

mensajes y de filtrarlos. El primero percibe una gran «heterogeneidad» entre los profesionales de la comunicación, «algunos más especializados, otros muy despistados». Opina que la incapacidad de los medios para preparar al público a escuchar, aprender y juzgar por sí mismo los mensajes económicos refleja la actitud de negación, primero, y de culpar a otros, después, del gobierno: «Con la crisis primero viene una fase de negación (la reacción normal de un político), la pedagogía fue la primera víctima. Luego cuando se acepta la crisis y se empiezan a adoptar decisiones el ciudadano lo que pensaba es que las imponen los mercados internacionales». El segundo responsabiliza de la mala información económica, más que a los periodistas, a los propios economistas: «Los periodistas tienen que escribir todos los días, y los que sabemos no les hemos echado una mano nunca, ha habido una falta de *engagement* por nuestra parte, o les hemos querido engañar, porque hay toda una industria de directores de comunicación de las entidades [que presentan la mejor cara de las mismas sin ser necesariamente la más verdadera]». Considera sin embargo que «la prensa económica ha mejorado con la crisis».

La opinión de los practicantes sobre los periodistas que informan sobre economía se basa sobre todo en la televisión y en la radio, nadie menciona la prensa económica. En el primer grupo uno de los participantes carga mucho las tintas contra los periodistas y los tertulianos diciendo que «no tienen ni [...] idea», «no se han leído un libro» y «hablan de lo que les suena de haberse leído un poco *El País* o *El Mundo*». Nadie expresa una opinión discordante con ésta. El segundo grupo emprende una conversación mucho más matizada, que no salva la calidad del trabajo de los periodistas, pero tiende a excusarla. Quedan de acuerdo en que los medios de comunicación en general están excesivamente influenciados por intereses empresariales y partidistas, pero esto no les lleva a descartarlos sino a afirmar que hay que contrastar unos con otros y con otros foros («porque algo se aprende»). Por otro lado, justifican el escaso contenido sustantivo de las tertulias y los debates económicos afirmando que la función de los periodistas no es necesariamente de información sino de «espectáculo»: «Preparan un teatrillo ahí, donde se dan golpes unos a otros, con un guión que se repite de programa en programa, y eso yo creo que más que dar información, casi es al revés» (L), y «emiten juicios de opinión sin mucha información [...] porque realmente no están buscando darte información, sino arrancar expectación» (I).

Las opiniones de los economistas, tanto analistas como practicantes, en cuanto al papel de los medios en la transmisión y expresión de argumentos expertos en su campo señala a un serio problema de comunicación. Si bien parece que en la previsión de la crisis los analistas «han hablado poco» y los practicantes «han escuchado poco», también parece que los periodistas han introducido ruido y sesgado políticamente el proceso de comunicación entre ellos.

Buena prueba de la escasa proyección de los mensajes de los expertos en economía es la poca atención que los practicantes prestan a sus argumentos, y la apreciación tan crítica que hacen de sus opiniones. Preguntados sobre a quién recomendarían como persona fiable en sus opiniones sobre la marcha de la economía, en el primer grupo de discusión se produjo, sobre todo, un gran silencio, y una negación de que exista tal persona; en el segundo, sin embargo, entre críticas, sí se compuso una lista de nombres de referencia, aunque solo uno (Mario Conde) mereció el de varios de los participantes. En conjunto, de los catorce economistas reunidos en los grupos de discusión sólo cuatro se animaron a participar de una conversación sobre los expertos y formadores de opinión en su campo, y sólo tres ofrecieron nombres. Tal vez reforzadas por la falta de apoyo encontrada en el grupo a los candidatos propuestos como «economistas fiables», arreciaron las críticas según las cuales las opiniones de los expertos responderían a intereses políticos y económicos, y reflejarían conocimientos superficiales y motivaciones profesionales oportunistas:

> «E: Yo veo mucha demagogia [...]. Por ejemplo, ahora no hay ninguna idea, no veo a nadie que dé una idea hacia dónde podemos tirar, nadie [...].Pero ¿quién ha hablado de adónde, qué debemos hacer? ¿Qué debemos exportar? ¿Qué debemos producir? ¿Con qué debemos competir? Nadie por ahora lo ha dicho, porque nadie lo conoce».

> «J: Yo creo que es muy fácil hacer análisis a toro pasado. Ahora es muy fácil analizar la crisis y hay muchos manuales, pero tres años después. En aquel momento algunos a lo mejor iluminados lo podían haber visto venir, pero estaban todos en el fregado. Es decir, luego ahora no hay cosa más inútil que ver a un montón de altos y grandísimos economistas discutiendo, que no se ponen de acuerdo. Y yo creo que nadie tiene ni [...] idea, es decir, esto es lo de siempre, todos se llenan la boca pero en la práctica nadie sabe nada. Es decir, a toro pasado empiezan a hacer análisis, que esos los puede hacer cualquiera».

«J: Ya bueno, yo no hago más que ver libros en la mesa de novedades: *¿Cómo salir de la crisis?, Lo que hay que hacer, Las diez medidas urgentes,* no sé qué...

I: Pero eso es como lo de adelgazar [...]. Es que está de moda».

III. LAS VOCES NO SE ESCUCHARON, PORQUE ESTÁBAMOS DE FIESTA

Hemos visto que a lo largo de las entrevistas cada uno de los analistas afirma que él, individualmente, alertó de los riesgos de la burbuja inmobiliaria, pero también que, en conjunto, la voz de los economistas no fue suficientemente audible en el debate público. Además, coinciden en que el público en general, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, en particular empresas y entidades financieras, no quisieron escuchar esas voces. Estaban ocupados celebrando una gran fiesta: esta es la metáfora compartida por la mayoría de los analistas, y por una parte de los practicantes, la de una gran borrachera colectiva, durante la cual nadie escucha al aguafiestas que anuncia la resaca del día siguiente. En este sentido, los economistas tienden a asignar culpas en cuanto a la generación de la crisis actual a todos los agentes económicos, pero también señalan en particular a los bancos, el gobierno y las empresas inmobiliarias como especialmente responsables de lo ocurrido.

Todos los analistas utilizan para explicar los comportamientos irresponsables que generaron y prolongaron en el tiempo la burbuja inmobiliaria la metáfora de una borrachera. Interpretan su papel en esa situación como el del «aguafiestas», el «agorero» que pretende quitarle la copa y recordarle que tiene que conducir, o que al día siguiente le dolerá la cabeza, a quien «bebe más y más» y está disfrutando del momento. Esta dinámica colectiva explica, según ellos, por qué sus advertencias fueron ignoradas:

«En época de bonanza es muy difícil poner medidas restrictivas. El ciclo político entorpece el ciclo económico. A la gente (al empresario) no le gusta que le agüen la fiesta. No se escuchó, y no eran voces mayoritarias».

«Hay una tensión entre la profesión económica y la sociedad en general y la política en particular, independientemente de quién gobierne. En medio de la fiesta es difícil que alguien haga caso a los economistas agoreros, en una economía que vive en base al endeudamiento, que se utiliza para financiar demanda agregada pero no un cambio en la oferta, en la capacidad productiva».

Otras dos metáforas que aparecen en las entrevistas y resultan muy ilustrativas comparan el comportamiento de empresarios y consumidores, y gobernantes, por un lado, con los de los pacientes que van al médico y no quieren escuchar explicaciones muy complicadas, ni malos diagnósticos, y luego no aplican el tratamiento con rigor; y, por otro, con el de los jugadores:

«Es un problema de inconsistencia temporal: lo que te conviene a corto plazo no te conviene a largo plazo. Es como si estás jugando a la ruleta y vas ganando y dices: "Ya estoy forrado, ¿paro o sigo un poco y me arriesgo a perder lo que ya tengo?, pero también puedo forrarme un poco más". Es una cuestión de estimación del riesgo: ¿cuándo paro de jugar?».

Por su parte, los practicantes reunidos en uno de los grupos construyen una conversación muy iluminadora sobre cómo no escucharon las escasas voces de alerta y no actuaron en consecuencia. En medio de la fiesta dejaron de lado la posible preocupación que esas advertencias de los expertos generase, con la esperanza de que el problema tardase en llegar, no les afectase directamente o no fuese muy grave. Según uno de los participantes (C), «sí que lo veíamos, que si tal, *boom* inmobiliario, la crisis..., yo creo que hasta que tú no lo vives en primera persona dices: "Bueno esto es cosa de ahí fuera"». Otros cinco de los miembros de la mesa recuerdan «una conversación lejana» que anunciaba «que viene el lobo»:

«D: Y no se rumoreaba, o sea, nadie estaba... la gente no decía: "Esto va a petar".

G: Se rumoreaba, hacía mogollón que se rumoreaba.

B: Se pensaba.

E: "Esto algún día tiene que parar".

D: Pero claro, yo, para mí, es una conversación lejana.

G: Años.

E: Años sí.

G: Pero "¡que viene el lobo!, ¡que viene el lobo!". Y no haces caso hasta que llega.

F: Sí pero "¡que viene!, ¡que viene!". "A mí no me va a coger", pero...

G: Claro, hasta que llega.

D: Sí, entonces cada uno sigue y trata de buscar...

F: Pero claro, a ti no te va a coger, pero va a coger a otros de abajo que no les podías pagar, esos de abajo, y un día te quedas tú [...] al descubierto».

Este tipo de interpretación de la historia de la burbuja inmobiliaria permite a los economistas distribuir las culpas de la crisis muy ampliamente, diluyéndolas.

Los analistas dicen que no fueron escuchados, y los practicantes, que se vieron envueltos en «la vorágine», como profesionales y como consumidores. Gobiernos, empresas, entidades financieras y consumidores participaron de la espiral del endeudamiento, resistiéndose a percibir los riesgos y, una vez percibidos, a actuar en consecuencia. Todos fuimos culpables, pero banqueros y gobernantes, más.

Uno de los analistas entrevistados enumera los componentes de la burbuja, asignando indirectamente responsabilidades:

> «La crisis se anticipó, aunque hubo quienes lo negaron (y no seré yo quien lo critique). El error principal fue decir que esta crisis venía de fuera; además de la crisis de fuera había un problema dentro, cuatro burbujas:
>
> 1) la burbuja inmobiliaria, asociada a:
>
> 2) la burbuja del sector bancario: había una demanda infinita de crédito, y liquidez a nivel mundial para que los bancos españoles financiasen los créditos que concedían;
>
> 3) la burbuja del consumo y el endeudamiento privado: todos pedíamos créditos contra el valor de la casa para el coche, las vacaciones, puesto que todos teníamos casa y trabajo;
>
> 4) la burbuja de los ingresos públicos, sobre todo en los ayuntamientos, ingresos enormes por el IBI y la construcción, por la transformación del terreno rústico en terreno urbano».

Otros tres de sus colegas de profesión expresan que «la culpa es de todos y de nadie»:

> «Ahora según la prensa el problema de España son "los mercados", sin reconocer que todos nos hemos endeudado en demasía: empresas, particulares, bancos, gobiernos. Curiosamente, el gobierno el que menos, aunque también ha entrado en la locura de no vivir en la realidad, y se ha permitido lujos carísimos generadores de deuda».
>
> «Hemos cometido errores todos, es un problema estructural y no coyuntural».
>
> «La burbuja no estalló antes porque es como un globo: tú soplas y dices: "Ya está hinchado", pero soplas un poquito más y todavía cabe, y un poquito más, y la explosión siempre te pilla por sorpresa. Había tipos de interés muy bajos. La culpa es de todos y de nadie: había mucha confianza, y endeudamiento desorbitado. El partido actual en el gobierno [el PSOE] y el anterior [el PP] decían que todo estaba bien. No es un problema de que no se anticipara, sino de que, aun anticipándolo, estalla».

Los practicantes también reparten las responsabilidades entre los consumidores, en su afán por tener casas en propiedad; los bancos, en su laxitud a la hora de conceder hipotecas; el regulador, en su dejación de funciones, y las administraciones públicas, en su confianza en los ingresos derivados del *boom* inmobiliario a la hora de endeudarse:

> «I: Pero porque era el mundo de la especulación. Todo el mundo creía que podía hacer dinero a corto plazo...
>
> N: ¡Y venga un piso; cien millones de pesetas y venga...!
>
> I: Y luego evidentemente la culpa absoluta de todo eso la tienen los departamentos centrales de riesgos de los bancos. No puedes dar a un señor que no tiene ni radicalidad, digamos, en España, porque ha venido hace tres años y no tiene ni a la familia aquí [...]. ¿Cómo le vas a dar un crédito a un tío que tiene un riesgo de fuga de narices? Que es que a los tres años se larga y no deja nada [...].
>
> J: Sí bueno, el de más abajo también tiene su parte de culpa, aunque sea el pobre pardillo que firma la hipoteca... luego tiene que llamar a Los Indignados para abortar el desahucio, porque claro.
>
> I: Pero que son las Cajas, son las Cajas y sobre todo el organismo que lo regula que es el Banco Central...
>
> N: Central Europeo, para mí..., y lo mide todo.
>
> I: El banco central de España, porque el europeo vamos, si llega a saber lo que está pasando aquí ya nos había metido un paquete hace tiempo, porque claro aquí hemos tapado de todo [...]. Piensa que muchas veces los planes urbanísticos son planes hacia delante, es decir, ven la estructura del país, dicen: "Si no damos rienda a esto nos anclamos antes". ¿Sabes? "Entonces suelta el suelo para que siga el negocio". Pero el banco central es el que tiene que decir: "Vamos a ver una cosa, operadores que hay aquí, ¿con qué criterios se está ahora tocando el riesgo?" [...].
>
> I: Si tú valoras los activos por encima de lo que valen, estás muerto, y aquí ha pasado, ha pasado. Yo me acuerdo que cuando yo empecé a trabajar en este negocio se daba como mucho el 60 por 100 del valor de un inmueble y estaban tasados, vamos, que tenía que venir casi la guardia civil para tasarte el inmueble [...]. Los bancos no te daban solamente el 100 por 100 de los 450.000, te decían: "¿Te quieres comprar un coche? ¿Y no querrás amueblar la casa? ¿Y tu hijo no va a ir a Estados Unidos? ¡Venga hombre: 110!". 110 por 100 sobre el valor de algo que está sobrepreciado en un 30, pues fíjate, así de golpe.
>
> J: Pero el pardillo que firmaba la hipoteca también tiene su parte de culpa ¿eh? Es decir, no puedes pretender vivir por encima de tus posibilidades [...] hombre, también tienes que saber dónde te metes».

Preguntándoles cómo, en las empresas y los bancos, las personas que estaban tomando las decisiones se arriesgaron tanto a

pesar de las advertencias, al menos tres de ellos asumen la responsabilidad y responden en primera persona, para decir que no se esperaban una crisis de tal calibre:

> «B: Es que nadie, es que jamás pensé yo que iba a haber esto, yo jamás lo pensé.
>
> D: Pensaban que eso no iba a terminar nunca, yo creo que eso no lo pensaba nadie...
>
> G: Yo tan profundo no, ni tan duradera.
>
> D: Porque también hemos vivido otras épocas de crisis [...].
>
> F: Yo pensé que no era tanto».

De los grupos de discusión se extrae la impresión de que los consumidores y los empresarios de la construcción son descritos con cierta condescendencia («tu vecino que no se ha comido un solomillo en su vida y tiene dos casas en la playa», «cualquier tarugo metido a constructor»), mientras que los discursos sobre los banqueros y los gobernantes acumulan mayor rencor («la banca pecó de manga ancha, y luego se reparten el dinero», «la mala gestión política ha durado siete años de Zapatero y ocho del PP»). También los analistas cargan las tintas contra lo que alguno define como insensatez de los bancos y cajas, y la falta de control del Banco de España, arropados por el «España va bien» de los políticos.

Varios de los analistas acusan al Banco de España de no ejercer suficientemente su responsabilidad como supervisor del sistema financiero, cuando por ejemplo, según uno de ellos, decía a las cajas de ahorros «en febrero de 2007: "Tranquilos, por los criterios de solvencia del Banco podéis estar tranquilos ante el aumento del endeudamiento"». Según otro, «el Banco de España ha pecado de imprevisión, de ignorancia, porque se veía venir que la crisis inmobiliaria se iba a llevar por delante la mitad del sistema bancario. Es sabido que las burbujas inmobiliarias se llevan por delante los sistemas bancarios, ya ha pasado antes». Un tercero, en su enumeración de las medidas que convendría haber tomado para evitar una crisis tan profunda, incluye el hecho de que «las provisiones dinámicas del Banco de España podían haber sido más estrictas. Hubo una infravaloración del riesgo». Y un cuarto expresa así una opinión compartida por varios: «El Banco de España tenía que haber cerrado las entidades ineficientes de manera ordenada y pronto».

Alguno de los analistas, no vinculado a las entidades financieras, expresa su estupor ante el nivel de riesgo asumido por los bancos, en comparación con las empresas: «Más me extraña los bancos, cómo se endeudaron: en siete años se multiplicaron por siete los fondos ajenos distintos de los depósitos. Fueron terriblemente insensatos. La profesionalidad de la gestión por parte del sistema bancario no era muy alta. Aunque en comparación con Irlanda o Islandia fuimos sensatos». Otro, que trabaja para una entidad financiera, resalta la «heterogeneidad» entre los bancos: «Los *stress test* han puesto de manifiesto que el problema de la capitalización afecta a un tercio del sistema. La exposición al sector inmobiliario va desde un tercio hasta un 5 por 100 en unas entidades y otras [...]. Hubo muchas empresas de construcción y bancos que diversificaron para evitar que la crisis inmobiliaria se los llevase por delante». Tras el anuncio del «rescate a España» en junio de 2012, uno de los analistas anticipa penas de cárcel, porque en la banca «hay culpables de derecho penal, culpables de derecho civil y culpables de fallos de gestión. Después hay que mirar hacia delante».

Los grupos de practicantes y los analistas muestran un acuerdo muy amplio en acusar al gobierno socialista de no haber reaccionado con suficiente premura y decisión ante las primeras señales de crisis, con tal de prolongar todo lo posible la «borrachera», con cargo a unos ingresos derivados del mercado de la vivienda que no podían durar. Varios analistas culpan tanto al gobierno del PSOE como al anterior del PP de haberse entregado a declaraciones de celebración del éxito económico español, arropados por las organizaciones internacionales que centraban sus comentarios en el rápido crecimiento de la economía española, sin tener en cuenta los déficits y desequilibrios de fondo que se estaban acumulando en su desarrollo. Varios consideran insuficientes las reformas realizadas por ambos partidos en sus períodos de gobierno. Muy en serio en boca de un analista, en julio de 2011, el gobierno es acusado de ocultar la verdad: «Soy pesimista sobre este país ahora mismo. Todavía no se ha contado la verdad a la población».

IV. A LA MAÑANA SIGUIENTE

En estas páginas he explorado la percepción de los economistas de su capacidad y disposición a la hora de alertar a la sociedad española de los riesgos de la marcha de la economía a mediados de los años 2000. He recogido sus discursos al respecto, mediante conversaciones pausadas y muy abiertas, procurando ofrecer

una interpretación fiel al sentido que dan a sus palabras. He pretendido, con las preguntas planteadas en entrevistas individuales y de grupo, situar la voz de estos profesionales en el marco de un debate internacional sobre su función en unas sociedades occidentales inmersas en crisis económicas profundas y prolongadas, y de un clima de opinión marcadamente pesimista, particularmente en España, sobre la marcha de la economía, y desconfiado respecto de la capacidad de los expertos y los políticos para enderezarla.

Las respuestas de los economistas dedicados al análisis de coyuntura ponen a salvo su responsabilidad individual en el momento de publicar previsiones anunciando el riesgo de un cambio de ciclo económico en España, pero reconocen que sus advertencias fueron insuficientes para influir en los comportamientos de los agentes. Se oyeron voces de alerta desde la profesión antes de la crisis, pero escasas y tenues. A posteriori, achacan este aparente fracaso de previsión, en primer lugar, a la tendencia de la ciencia económica a limitarse a proyectar hacia el futuro la experiencia pasada y presente en sus predicciones. En segundo lugar, explican que quienes las emiten tienen incentivos para adaptarse a los intereses del momento de las empresas y entidades financieras para las que trabajan, y a las previsiones de consenso de otros analistas; o, si se dedican a la docencia y la investigación académicas, tienden a perder el interés por la coyuntura económica. En tercer lugar, se duelen de cómo las opiniones expertas se ven estigmatizadas y silenciadas en un debate público español constreñido por la influencia de los partidos políticos y los grupos de interés en unos profesionales de la comunicación poco formados en economía y excesivamente politizados.

Los analistas cuentan que sus advertencias, además, apenas fueron escuchadas por unos políticos, unos agentes económicos y un público entregados a una gran fiesta. En el relato de los economistas, tanto analistas como practicantes, se dibuja algo así como un ejercicio de irresponsabilidad colectiva: una gran borrachera es la metáfora más repetida. Los analistas se identifican con el aguafiestas, el agorero, que advierte de la resaca del día siguiente pero nadie le escucha, ignorado por todos, si no censurado. Los practicantes se describen como arrastrados por la vorágine, semiconscientes del riesgo pero confiando en que el daño no terminase de llegar, se retrasase o no les afectase a ellos en particular. Unos y otros diluyen las culpas repartiéndolas entre políticos, banqueros, empresarios, periodistas y consumidores, y asumen su parte, pero consideran más responsables de la crisis a los dos primeros, los que, más claramente para los practicantes, alimentaron los vientos que arrastraron al resto.

Conviene tener presente que estas conclusiones no son sino el resultado de conversaciones con dos decenas de economistas, cuyo número convendría ampliar y cuya orientación convendría diversificar para ofrecer un panorama más completo de su opinión. Pero reflejan un esfuerzo de reflexividad sobre la función de la profesión en la sociedad, en un momento en que está cuestionada en un debate público y un clima de opinión dominados por la preocupación por la profundidad y duración de la crisis económica; así como un esfuerzo de comprensión y aprendizaje de la experiencia de la misma, que quisiera agradecer, y a los que quisiera contribuir, modestamente, con estas páginas.

NOTAS

(*) Este artículo recoge una parte de los resultados del proyecto titulado «Conversaciones con economistas» y financiado por FUNCAS en 2011.

(1) Conviene tener en cuenta el clima de opinión reinante en 2010-2012. Las encuestas muestran que los españoles eran más pesimistas sobre la situación económica de su país que el resto de los europeos, estaban especialmente informados y preocupados en cuanto al problema del desempleo, y pocos confiaban en la capacidad de los economistas para orientar las políticas que sacasen al país de la crisis y en la importancia de los datos económicos a la hora de orientar las decisiones de los políticos (véanse EUROSTAT, 2009 y 2010; PÉREZ-DÍAZ y RODRÍGUEZ, 2010, PÉREZ-DÍAZ *et al*., 2012: CIS, 2010-2012).

(2) Para recopilaciones más detalladas de la opinión de economistas de renombre pueden consultarse publicaciones recientes como FEDEA (2011) o VELARDE (2011).

(3) La entrevista con Jordi Gual tuvo lugar un año más tarde, en junio de 2012.

(4) Los discursos de los practicantes se reflejan con toda exactitud porque las discusiones de grupo fueron grabadas y transcritas. Los de los analistas fueron reconstruidos a partir de notas tomadas durante las entrevistas, muy extensas y detalladas, pero nunca tan precisas como una grabación.

(5) La dificultad de las previsiones en momentos de cambio de ciclo queda clara en las cifras: la desviación respecto de la media de las previsiones de incremento anual del PIB realizadas para el período 2000 y 2006, con un año de antelación, por las diecisiete instituciones miembros del Panel de Coyuntura, ronda medio punto porcentual. Pero si bien en estos años previos a la crisis las estimaciones de los diferentes analistas se aglomeran en torno a la media de todas las previsiones (el denominado «valor de consenso»), las realizadas para los años 2007-2009, en el inicio de la crisis, se distancian más entre sí, alcanzando casi seis puntos de desviación respecto del valor de consenso las estimaciones realizadas en primavera de 2008 para 2009.

BIBLIOGRAFÍA

BAKER, D. (2009), «Why Economists Should Learn Arithmetics», en www.counterpunch.org/baker05052009.html, 5 de mayo.

BRANDLY, M. (2009), «Should People Just Ignore Economists?», en mises.org/story/3436, 5 de mayo.

BUCHANAN, J.M. (2009), «Economists Have No Clothes», *Rationality, Markets & Morals*, 0: 151-156.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (CIS), Barómetros de 2010-2012, en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/index.jsp.

COLANDER, D., *et al.* (2009), «The Financial Crisis and the Systemic Failure of Academic Economics». Discussion Papers, Department of Economics, University of Copenhagen, 09-03, en www.econ.ku.dk.

COY, P. (2009), «What Good are Economists Anyway?», *Business Week*, 27 de abril.

EUROSTAT (2009), Eurobarómetro Especial sobre «European's Knowledge of Economic Indicators», en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_323_en.pdf.

— (2010), Eurobarómetro «Europeans and the Crisis», n.º 74.1, en http:// ec.europa.eu/public_opinion/topics/eb741parl_en.pdf.

FEDEA (Ed.) (2011), *Testigos: 25 años de economía española,* Fedea, Madrid.

KAHNEMAN, D., y CLIFT, J. (2009), «Questioning a Chastened Priesthood», *Finance & Economics*, septiembre.

KALETSKY, A. (2009), «Goodbye, homo economicus», *Prospect Magazine*, 157, abril, en http://www.prospectmagazine.co.uk/2009/04/goodbyehomoeconomicus/.

KNOWLEDGE@WARTON (2009), «Why Economists Failed to Predict the Financial Crisis», en knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=2234, 13 de mayo.

LUCAS, G. (2009), «In Defence of the Dismal Science», *The Economist*, 6 de agosto.

PÉREZ-DÍAZ, V., y RODRÍGUEZ, J.C. (2010), *Alerta y desconfiada: la sociedad española ante la crisis*, Funcas, Madrid.

PÉREZ-DÍAZ, V.; MEZO, J., y RODRÍGUEZ, J.C. (2012), *La crisis y las autonomías: la sociedad española ante la crisis económica y el sistema de las autonomías*, Funcas, Madrid.

RAJAN, R. (2011), «Why Did Economists not Foresee the Crisis?», en www.project-syndicate.org/commentary/rajan14/English, 7 de febero.

SAINT-PAUL, G. (2009), «A 'Modest' Intellectual Discipline», en www.voxeu.org/index. php?q=node/3996, 19 de septiembre.

SHILLER, R.J. (2011), «A People's Economics», en www.project-syndicate.org/commentary/shiller75/English, 20 de enero.

SKIDELSKI, R. (2009), «The Treason of Economists», en www.project-syndicate.org/commentary/skidelski16/English.

VELARDE, J. (Coord.) (2011), *Lo que hay que hacer con urgencia*, Actas, Madrid.

ANEXO

LOS ANALISTAS

Entrevistas en profundidad, realizadas en Madrid, en julio de 2011.

Manuel Balmaseda, Economista jefe de CEMEX.
José Ramón Díez Guijarro, Director del Servicio de Estudios de Bankia y Profesor de Entorno Económico y Análisis de Países del IE Business School.
Rafael Doménech, Economista jefe de España y Europa del Servicio de Estudios del BBVA.
Fernando Fernández Méndez de Andes, Profesor de Economía, IE Business School.
Jordi Gual, Director de Estudios y Análisis Económico, La Caixa (entrevistado en junio de 2012).
Ángel Laborda, Director de Coyuntura y Estadística, Fundación de las Cajas de Ahorros.
Federico Prades, Director del Servicio de Estudios de la Asociación Española de Banca.
Carlos Sebastián, Catedrático de Fundamentos de Análisis Económico UCM.

LOS PRACTICANTES

Grupos de discusión, realizados en Madrid, en julio de 2011.

Primer grupo

A: Mujer, 36 años, sector del textil
B: Hombre, 42 años, sector inmobiliario
C: Mujer, 38 años, sector de transporte y almacenaje
D: Mujer, 50 años, sector bancario
E: Hombre, 41 años, sector de consultoría financiera
F: Hombre, 36 años, sector de la construcción
G: Mujer, 48 años, sector del comercio

Segundo grupo

H: Mujer, 41 años, sector de la construcción
I: Hombre, 42 años, sector bancario
J: Hombre, 50 años, sector bancario
K: Mujer, 34 años, sector de la construcción
L: Hombre, 41 años, sector de consultoría financiera
M: Hombre, 36 años, sector del automóvil
N: Mujer, 52 años, sector del comercio

ECONOMÍA, POLÍTICA Y FAMILIA: PERCEPCIONES Y OPINIONES DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA ANTE LA CRISIS (*)

Elisa CHULIÁ

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y FUNCAS

Jacobo MUÑOZ COMET

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Resumen

En este artículo presentamos datos de encuestas de opinión que muestran cómo han evolucionado durante la crisis las percepciones de la sociedad española sobre la situación económica del país. La visión crecientemente negativa no halla respaldo en la valoración de la situación económica personal, claramente más positiva, pero sí coincide con el rápido deterioro de la imagen de la política y los políticos. Frente al creciente descontento social con la situación económica y política del país, muchas personas encuentran satisfacción en la vida familiar. El ámbito privado proporciona un refugio cuya capacidad de protección, no obstante, puede verse menoscabada si disminuyen sustancialmente los ingresos de las familias provenientes del trabajo y/o de las prestaciones sociales.

Palabras clave: opinión pública, sociología económica, gobierno, políticas, familia.

Abstract

In this article we present public opinion survey data which show how perceptions of Spanish people about the general economic situation have changed during the crisis. The growing negative view does not find a backing in the evaluation of the personal economic situation, which is deemed more positive. But it concurs with a rapidly deteriorating image of politics and politicians. While society's discontent with the economic and political situation at the country level is growing, many people find satisfaction in family life. The private realm provides a shelter whose continuity may be nevertheless at risk if family income from employment or social benefits substantially decreases.

Key words: public opinion, economic sociology, government, policies, family.

JEL classification: Z13, H50.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la opinión pública tiene una doble justificación: analítica y normativa. La primera (analítica) se basa en la necesidad de describir y explicar la dimensión cognitivo-afectiva del cambio social. En efecto, las percepciones y opiniones de los ciudadanos ante determinadas cuestiones de interés público constituyen un objeto de análisis sociológico, en la medida en que estos componentes subjetivos influyen en los comportamientos individuales que, agregados, conforman estructuras sociales objetivas. La segunda justificación (normativa) reside en la centralidad que adquiere la comunidad política (o la ciudadanía, o el «demos», por utilizar diferentes expresiones de uso corriente) en los sistemas democráticos. Incluso para los defensores de un concepto de democracia menos exigente en cuanto a la participación pública (es decir, de una democracia «electoral»), la legitimidad de un gobierno democráticos no se asienta exclusivamente en los resultados de las urnas y el respeto a la legalidad, sino que precisa en alguna medida del apoyo de la opinión pública. Ello implica la existencia de un público que recibe información sobre asuntos políticos, económicos y sociales, la entiende suficientemente para ponerla en relación con la realidad observada y con otras informaciones y, de este modo, es capaz de ejercer un control político no institucionalizado, pero, en muchas ocasiones, eficaz (1).

La grave situación de crisis económica por la que atraviesa España desde hace varios años intensifica la importancia de ambas justificaciones. Interesa conocer los principales movimientos de la opinión pública durante este período, al objeto de averiguar cómo han evolucionado las percepciones y experiencias de la sociedad española, cuál es el estado de ánimo social y hasta qué punto se han polarizado las visiones y valoraciones de los ciudadanos. Pero, en un contexto de fuerte cuestionamiento de la legitimidad de la clase política, los partidos y el gobierno, y de críticas al sistema de organización del Estado español y a su funcionamiento, cobra especial relieve la dimensión normativa del estudio de la opinión pública. Es menester calibrar ese descontento social para prevenir y contrarrestar una peligrosa deriva, concretamente la que conduce del descrédito de los actores políticos y sus actuaciones, a la deslegitimación de las instituciones a las que representan, alentando así propuestas de sustituirlas por otras cuya mayor virtud se suponga, sin estar comprobada (2).

A partir de este planteamiento sobre la importancia de examinar

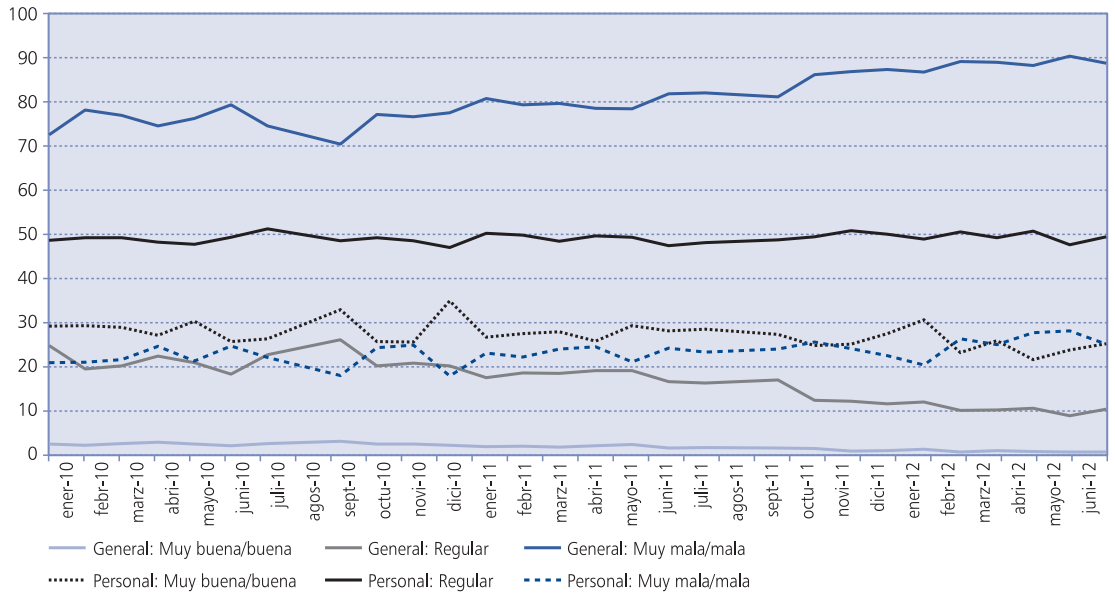
la evolución de la opinión pública española durante la crisis, en este artículo exponemos y discutimos datos de encuestas realizadas mensualmente por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) a muestras representativas de la población española mayor de edad. Aunque el CIS (organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia) dedica cada uno de estos «barómetros de opinión» a un tema diferente, todos incluyen una batería de preguntas comunes sobre economía y política cuyas respuestas permiten establecer series temporales. Aquí presentamos algunas de esas series, pero también prestamos atención a determinadas cuestiones tratadas ocasionalmente, y en particular a los resultados de una encuesta, centrada en la crisis y sus efectos, que se llevó a cabo en diciembre de 2011 (estudio 2923) (3). En determinadas partes de la exposición contrastaremos y complementaremos los datos del CIS con información procedente de encuestas de opinión publicadas por otros organismos.

En líneas generales, cabe afirmar que a medida que se ha agudizado la conciencia de la gravedad de la crisis, se ha recrudecido el descontento con la política y con quienes la protagonizan. El malestar y la desconfianza que generan la economía nacional y la política encuentran un contrapunto en la valoración más positiva de la familia, que continúa ofreciendo una resistente red de apoyo a sus miembros. Ahora bien, la resistencia del refugio familiar no es inquebrantable. Depende de la disposición de diversos recursos susceptibles de ser compartidos e intercambiados en el seno de la familia. Los más amenazados en estos momentos son, evidentemente, los económicos, dada la merma de los ingresos del trabajo y la limitación temporal de las prestaciones por desempleo. Si el nivel de estos recursos cae significativamente por debajo del que las familias han logrado mantener en estos primeros cuatro años de crisis, es probable que la resistencia familiar también se resienta.

II. DIFERENTE VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA GENERAL Y PERSONAL

Los barómetros del CIS preguntan, desde hace años y con regularidad mensual, cómo valoran los entrevistados la situación económica general de España.

GRÁFICO 1
VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA GENERAL Y PERSONAL (ENERO 2010-JUNIO 2012)



PREGUNTAS: «Refiriéndonos a la situación económica general de España, ¿cómo la calificaría Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?» «¿Cómo calificaría Ud. su situación económica en la actualidad: es muy buena, buena, regular, mala o muy mala?»
Fuente: Barómetros del CIS (www.cis.es).

Desde enero de 2010 también contienen una pregunta sobre cómo valoran su situación económica *personal*. La inclusión de ambas preguntas en cada cuestionario de los barómetros de opinión permite comparar sus respectivos resultados, y observar así posibles diferencias en su evolución a lo largo de los últimos dos años y medio.

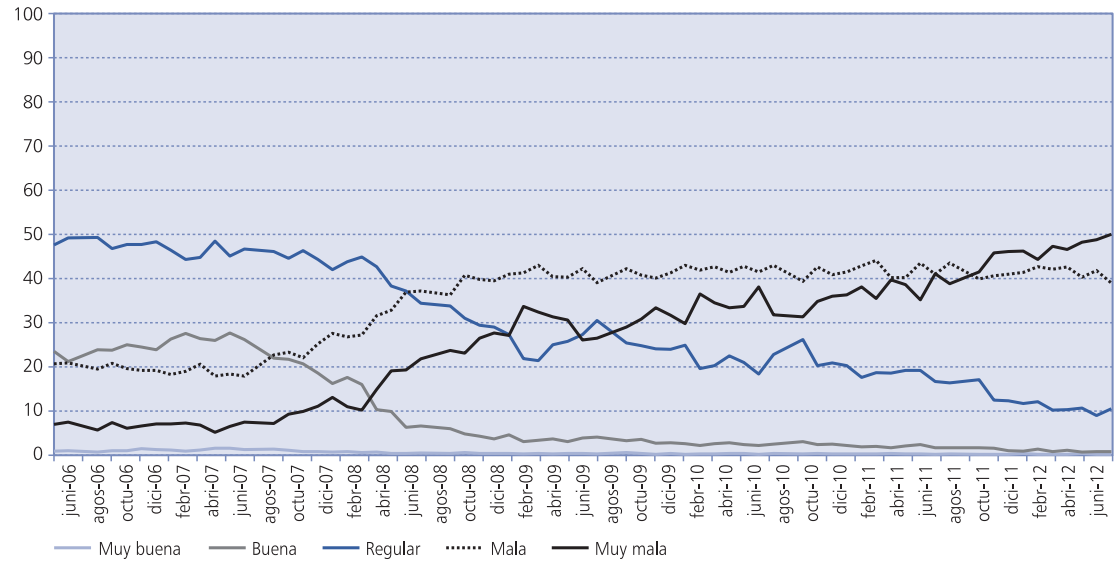
De esa comparación, reflejada en el gráfico 1, se desprende la autonomía de ambas valoraciones. En efecto, la opinión sobre la situación económica general (líneas continuas) no depende de la consideración de la situación económica personal (líneas discontinuas), o viceversa. Mientras que en junio de 2012 una abrumadora mayoría de los entrevistados (aproximadamente nueve de cada diez) pensaba que la situación general era «mala» o «muy mala», quienes aplicaban esos calificativos a su situación personal apenas superaban la cuarta parte de la muestra encuestada. Esta proporción coincidía prácticamente con la de quienes la adjetivaban como «buena» o «muy buena». Hasta octubre de 2011, los entrevistados que calificaban positivamente su situación económica personal con alguno de estos dos últimos adjetivos superaban incluso a los que la tachaban de «mala» o «muy mala». Una mayoría muy estable en el tiempo, sin embargo, la consideraba «regular».

Así pues, las curvas de respuestas sobre la situación económica general y personal se hallan, desde el principio del período observado, muy distantes. También se aprecia claramente su diferente evolución temporal. La opinión sobre la situación económica personal es más positiva y estable, pero también está más dividida que la opinión sobre la situación del país en general.

Es claro que ambas valoraciones se alimentan de distintas fuentes de información. La idea sobre la situación económica general se conforma predominantemente a través de los medios de comunicación; en cambio, el juicio sobre la situación económica personal se construye sobre las experiencias directas en el entorno más cercano. Ciertamente, los medios de comunicación, prestando la máxima atención informativa a las declaraciones y actuaciones de las elites políticas y económicas nacionales y europeas, han creado una agenda pública prácticamente monotemática y un clima de opinión casi unánime sobre la gravedad de la crisis económica (González y Chavero, 2012).

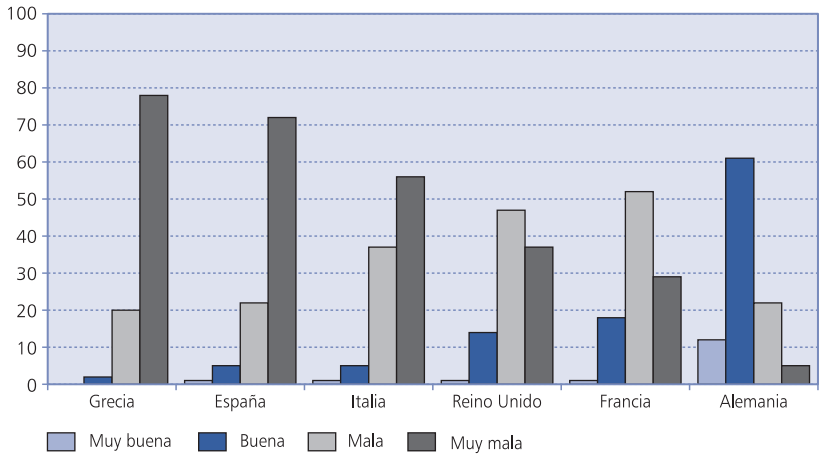
El progresivo empeoramiento de la percepción sobre la situa-

GRÁFICO 2
PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA GENERAL (JUNIO 2006-JUNIO 2012)



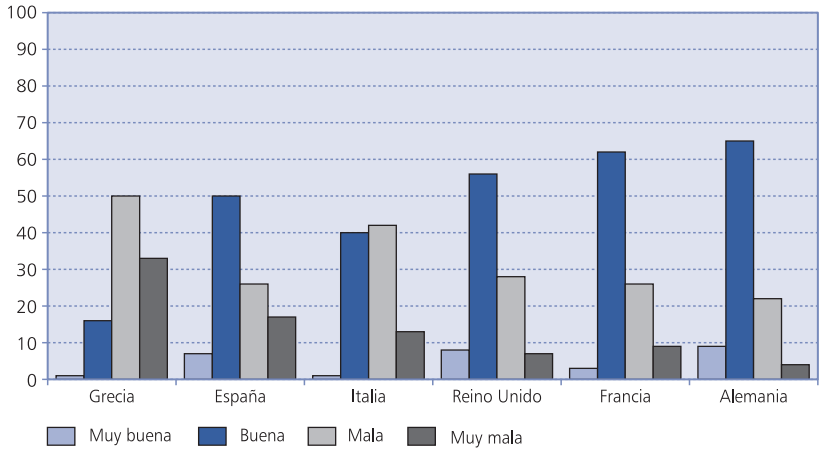
PREGUNTA: «Refiriéndonos a la situación económica general de España, ¿cómo la calificaría Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?»
Fuente: Barómetros del CIS (www.cis.es).

GRÁFICO 3
VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA GENERAL EN VARIOS PAÍSES (PRIMAVERA 2012)



PREGUNTA: «Pensando ahora en la situación económica, ¿cómo describiría la situación económica actual en (país de la encuesta): es muy buena, más bien buena, más bien mala o muy mala?»
Fuente: Pew Research Center (2012: 53).

GRÁFICO 4
VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA PERSONAL EN VARIOS PAÍSES (PRIMAVERA 2012)



PREGUNTA: «Pensando ahora en su situación económica personal, ¿cómo la describiría: es muy buena, más bien buena, más bien mala o muy mala?»
Fuente: Pew Research Center (2012: 56).

ción económica general se aprecia mejor si se desagregan las opciones de respuesta «muy mala» y «mala», como se hace en el gráfico 2. La ampliación del período temporal considerado, retrotrayéndolo hasta el verano de 2006, permite ubicar el deterioro más agudo de este indicador entre 2008 y 2009. Fue entre estos dos años, cuando la mayor parte de los españoles tomó conciencia de la gravedad de la crisis. No obstante, en 2011 se observa un punto de inflexión, cuando tras alcanzar proporciones prácticamente idénticas las dos respuestas críticas, la más negativa pasa a ser la respuesta mayoritaria.

A la luz de los datos proporcionados por el Pew Research Center (2012) y recogidos en el gráfico 3, en la primavera de 2012 la opinión de los españoles sobre la situación económica nacional apenas distaba de la que prevalecía en Grecia. Sin embargo, como muestra el gráfico 4, las encuestas efectuadas en ambos países arrojaban diferencias significativas entre las percepciones de sus respectivas poblaciones sobre la situación económica personal. Los entrevistados españoles emitían opiniones menos negativas a este respecto, incluso comparadas con las manifestadas por los entrevistados italianos (4).

III. LA GRAN (Y PERSISTENTE) PREOCUPACIÓN POR EL PARO

Si bien el desempleo encabeza la agenda de preocupaciones sociales en prácticamente todas las economías avanzadas (Ipsos, 2009: 4-5), la característica más destacable del caso español reside no solo en la gran distancia que separa este del resto de problemas que preocupan a la sociedad, sino también en que ha mantenido ese primer puesto en la lista de los principales problemas del país incluso durante la fase de expansión económica, en la que el empleo mostró un buen comportamiento. Parece, pues,

que ni siquiera en períodos de prosperidad y con niveles de desocupación relativamente bajos (alrededor de un tercio de los alcanzados a mediados del año 2012), la sociedad española ha considerado resuelto este problema.

Aun admitiendo esa preminencia del paro en el repertorio de preocupaciones percibidas por la población española, entre 2006 y 2012 se advierte un cambio extraordinario en esta agenda (cuadro n.º 1). En aquel año y los dos inmediatamente siguientes (2006-2008), la dispersión de respuestas era considerable; por tanto, la opinión pública se hallaba bastante dividida en cuanto a la identificación de las grandes dificultades a las que se enfrentaba el país. Junto al paro preocupaban entonces el terrorismo, la inmigración, la vivienda y la inseguridad ciudadana. En el año 2008 aumentó bruscamente la mención de los «problemas de índole económica»; en 2009, el desempleo y la economía se desmarcaron claramente del resto: tres cuartas partes de los entrevistados citaron el primero como uno de los tres grandes problemas de España, en tanto que la calidad del empleo perdió relevancia como preocupación social. Desde entonces hasta junio de 2012, esas proporciones han oscilado escasamente, mientras la tasa de paro continuaba creciendo (desde el 17,9 por 100 en el segundo trimestre de 2009 hasta el 24,6 por 100 en el mismo trimestre de 2012). En cambio, entre 2011 y 2012 se ha doblado aproximadamente la frecuencia de las menciones a la sanidad y la educación como problemas del país.

El desempleo constituye, sin duda, la manifestación crucial de la crisis, la más amarga y próxima. Según los resultados del barómetro del CIS de diciembre de 2011, prácticamente el 50 por 100 de los entrevistados reconoció que algún miembro de su hogar había perdido el empleo, circunstancia con la que por entonces se hallaban más familiarizados que con otras, como los recortes salariales o la disminución de la jornada de trabajo (gráfico 5). Ahora bien, la intensidad del impacto del desempleo depende, en gran medida, del capital humano de los trabajadores. La crisis ha afectado con especial crudeza a aquellos que disponen de menos recursos educativos, elevando el umbral del nivel de estudios que segrega entre aquellos con mayor y menor probabilidad de encontrar o mantener el empleo (Garrido, 2010; Garrido y Gutiérrez, 2011). Los estudios universitarios constituyen en plena crisis este umbral crítico; aun cuando no garanticen el ajuste del puesto de trabajo al título académico que se ha obtenido (generando el fenómeno de la sobrecualificación), aportan, en comparación con otros niveles de estudios inferiores, valor para

CUADRO N.º 1

¿CUÁL ES, A SU JUICIO, EL PRINCIPAL PROBLEMA QUE EXISTE ACTUALMENTE EN ESPAÑA? ¿Y EL SEGUNDO? ¿Y EL TERCERO? (2006-2012, PORCENTAJES ACUMULADOS)

	2006 %	*2007* %	*2008* %	*2009* %	*2010* %	*2011* %	*2012* %	Δ*2012-2006*
El paro	43,1	38,1	53,7	73,7	75,8	82,5	77,8	*80,5*
Problemas con la calidad del empleo	9,3	12,4	8,6	5,0	3,4	3,0	2,7	*–70,9*
Problemas de índole económica	19,3	15,4	58,1	48,3	52,9	46,9	46,3	*139,9*
La vivienda	24,5	30,8	21,4	11,6	5,3	7,2	3,6	*–85,3*
La sanidad	5,0	4,1	4,1	3,8	3,2	4,4	8,6	*72,0*
La educación	3,1	3,7	3,9	6,2	3,3	3,9	7,7	*148,4*
El terrorismo, ETA	22,8	41,7	22,8	13,6	7,0	5,3	0,9	*–96,1*
La inmigración	38,0	29,5	26,9	16,6	12,5	11,8	5,0	*–86,8*
La inseguridad ciudadana	24,2	13,6	10,7	12,6	7,3	7,7	3,9	*–83,9*
La clase política, los partidos políticos / El gobierno, los políticos y los partidos (*)	11,6	11,5	8,6	15,9	27,7	29,3	27,2	*161,3*
La corrupción y el fraude	1,4	1,6	1,3	1,9	4,5	6,9	12,4	*785,7*
N	2.479	2.490	2.474	2.475	2.488	2.462	2.482	

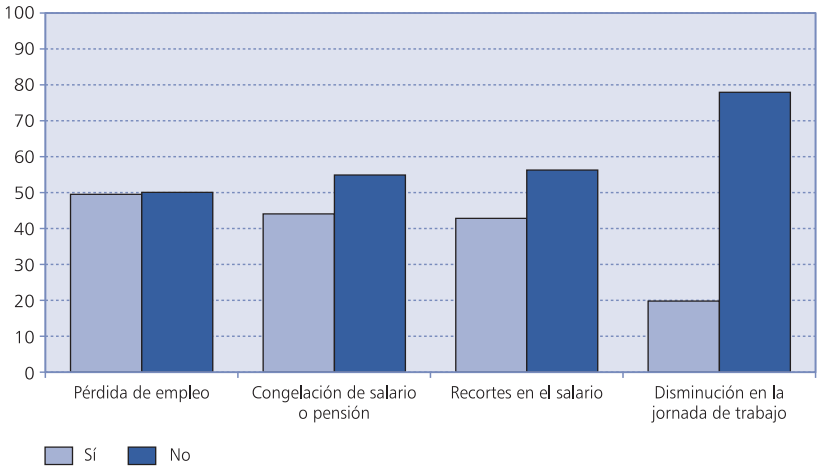
Nota: (*) Se han unido las opciones «la clase política, los partidos políticos» y «el gobierno, los políticos y los partidos».
Fuente: Elaboración propia a partir de los Barómetros de junio del CIS (www.cis.es).

acceder al mercado de trabajo o protegerse ante la contingencia de su abandono forzoso (Garrido, 2010; Garrido y Gutiérrez, 2011; Muñoz Comet, 2011). De ahí que los universitarios experimenten en menor medida que el resto de la población los efectos de la crisis. En el barómetro del CIS de diciembre de 2011, ante una escala de «0» a «10», en la que «0» significaba que la crisis económica no les afectaba nada, y «10» que les afectaba mucho, la media de los universitarios ronda «6», entre seis y ocho décimas por debajo de la correspondiente a quienes no habían alcanzado ese nivel de estudios (cuadro n.º 2). La media de toda la muestra se situó en «6,6».

Por otra parte, la gran preocupación por el paro se refleja en la prioridad concedida por los entrevistados a las políticas orientadas a la creación de puestos de trabajo. Casi seis de cada diez encuestados en diciembre de 2011 señalaron la promoción del empleo de los jóvenes como primera o segunda medidas entre las dos más importantes para asegurar el desarrollo económico de España (entre los jóvenes de 18 a 24 años, la proporción correspondiente ascendía a tres cuartas partes). Asimismo, más de la mitad se declaró a favor de apoyar a las empresas y los emprendedores. Aunque algo menor, la inversión en educación, formación e investigación también suscitó un amplio apoyo. En cambio, las propuestas de reforzamiento del Estado del bienestar quedaron en un segundo plano. En particular, las orientadas hacia objetivos generales como la solidaridad o la lucha contra la exclusión social recabaron menos respaldo que las relacionadas con el mantenimiento de prestaciones sociales concretas (cuadro n.º 3).

GRÁFICO 5

LA EXPERIENCIA DE LA PÉRDIDA DE EMPLEO EN EL ENTORNO FAMILIAR (DICIEMBRE DE 2011)



PREGUNTA: «Dígame, por favor, si Ud. o algún miembro de su hogar ha vivido alguna de las siguientes situaciones en los últimos dos años».
Fuente: Barómetro de diciembre de 2011 (N = 2483) (www.cis.es).

CUADRO N.º 2

¿CUÁNTO LE ESTÁ AFECTANDO LA CRISIS ECONÓMICA? (0 NADA, 10 MUCHO) (*) (DICIEMBRE DE 2011)

	NIVEL EDUCATIVO				
Media (muestra)	*Estudios primarios*	*Estudios secundarios*	*Formación Profesional*	*Universitarios medios*	*Universitarios superiores*
6,6	6,8	6,7	6,8	6,1	6,0

Nota: (*) Los resultados presentan la media aritmética de cada grupo.
Fuente: Elaboración propia a partir del Barómetro de diciembre de 2011 (N = 2.483) (www.cis.es).

CUADRO N.º 3

PENSANDO EN EL FUTURO, DÍGAME DE LA SERIE DE MEDIDAS CUÁL CONSIDERA MÁS IMPORTANTE PARA ASEGURAR EL DESARROLLO ECONÓMICO DE ESPAÑA (DICIEMBRE DE 2011)

	1.ª opción	*2.ª opción*	*Suma*
Invertir en solidaridad y luchar contra la exclusión social.....	3	3	6
Invertir en educación, formación e investigación	18	12	30
Apoyar a las empresas y a los/as emprendedores/as.....	34	18	52
Invertir/promover energías renovables y ahorro energético ..	2	4	6
Promover el empleo entre los/as jóvenes	27	30	57
Promover el desarrollo de las tecnologías de la comunicación.	1	3	4
Asegurar los sistemas de protección social y de pensiones...	9	18	27
Invertir en infraestructuras	1	4	5
Ns/Nc	5	8	13

Fuente: Barómetro de diciembre de 2011 (N = 2.483) (www.cis.es).

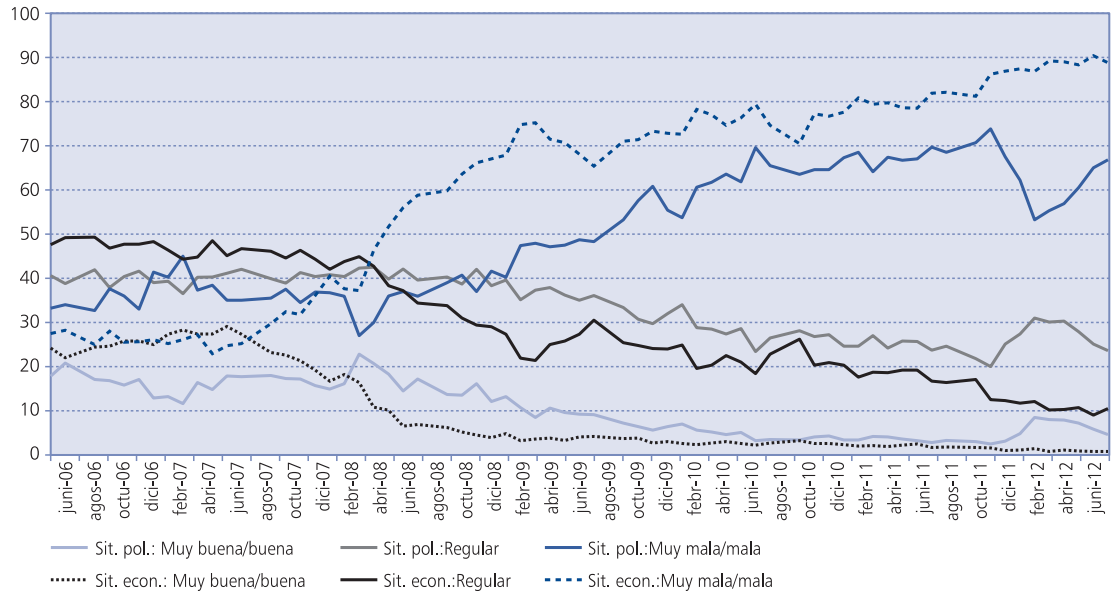
IV. LA PÉRDIDA DE CONFIANZA EN LOS POLÍTICOS Y LA POLÍTICA

Si el gráfico 1 muestra la independencia entre las valoraciones de la situación económica general y de la situación económica personal, el gráfico 6 pone de manifiesto una clara concurrencia entre la valoración de la situación económica general y de la situación política. Del gráfico 6 se desprende que durante los dos años previos al inicio de la crisis, la situación política mereció peor juicio que la económica. A partir de la primavera de 2008, sin embargo, se invirtió esta relación: la percepción de declive económico avanzó más rápidamente que la de deterioro de la situación política, si bien ambas siguieron la misma tendencia. Partiendo, pues, de una valoración de la situación política poco favorable antes de la manifestación de los primeros signos de crisis, parece que el agravamiento percibido de la situación económica ha «tirado» fuertemente de la percepción de la situación política. Esta última solo consiguió «desasirse» de la primera durante los últimos meses de 2011, cuando se celebraron las elecciones generales en las que el Partido Popular obtuvo la mayoría absoluta.

Volviendo ahora al cuadro n.º 1 y a los problemas que la sociedad considera más importantes, se aprecia desde 2010 el aumento acelerado de las menciones a «la clase política y los partidos políticos» y «la corrupción y el fraude». Estas cuestiones han desbancado en importancia a otras, como la inmigración, la inseguridad ciudadana, la vivienda y la calidad del empleo. Así pues, a la altura del verano de 2012 la preocupación de la sociedad se hallaba mucho más focalizada que unos años antes, y uno de esos grandes focos de inquietud social se localizaba en los políticos y su desempeño.

La pérdida de credibilidad que ha experimentado la clase política en los últimos años obedece en mayor medida a su gestión de la crisis que a la imputación de la principal responsabilidad en el origen de esta. De hecho, de acuerdo con los datos del barómetro del CIS de diciembre de 2011, la opinión pública reparte largamente la responsabilidad por la crisis entre diversas instituciones, señalando en particular a los bancos. Este énfasis que pone la sociedad española en la responsabilidad de los bancos tam-

GRÁFICO 6
VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA (JUNIO 2006-JUNIO 2012)



PREGUNTAS: «Refiriéndonos a la situación económica general de España, ¿cómo la calificaría Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?» «Y refiriéndonos ahora a la situación política general de España, ¿cómo la calificaría Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?».
Fuente: Barómetros del CIS (www.cis.es).

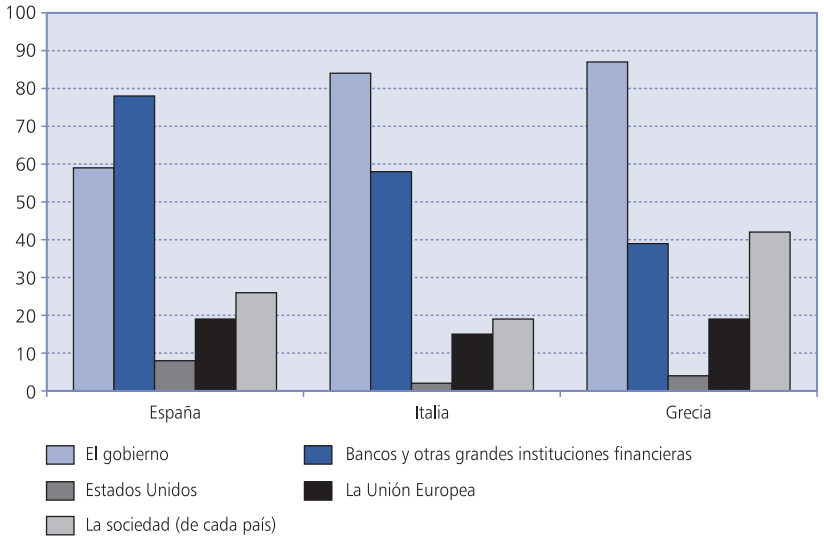
bién se observa, por cierto, en las encuestas del Pew Research Center (2012): mientras los griegos e italianos identifican a sus gobiernos como los principales responsables de la crisis, los españoles apuntan a las entidades financieras, sin que una proporción considerable de entrevistados (menor que en Grecia, pero mayor que en Italia) eluda cierta autocrítica al admitir que a la sociedad también corresponde una parte de responsabilidad por los problemas económicos actuales (gráfico 7).

Pero la desconfianza hacia la elite política no se sustenta solo en la evidencia de sus dificultades para encontrar vías eficaces de salida de la crisis, sino también en un cuestionamiento ético de sus conductas. Así lo indica el aumento de las menciones al problema de la corrupción y el fraude. El argumento alusivo a los comportamientos irresponsables y dispendiosos de élites políticas y financieras ha adquirido un considerable peso en el discurso público contra los recortes y el aumento de impuestos, y así se refleja en las encuestas de opinión.

Los datos del CIS también proporcionan indicios preocupantes sobre el deslizamiento de esta desconfianza en los representantes del poder político a las instituciones que representan. La confianza en ellas, medida en una escala de «0» a «10», muestra valores decrecientes a lo largo de los últimos años, tanto si se trata de los partidos políticos y el Parlamento, como del gobierno central y de los autonómicos (5). Ahora bien, esta pérdida de confianza no ha llegado tan lejos como para considerar esencialmente ineficaces a las instituciones centrales del sistema político español. Así, tres cuartas partes de los entrevistados en diciembre

GRÁFICO 7

ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD POR LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS ACTUALES (*) (PRIMAVERA 2012)



PREGUNTAS: «¿A quién hay que responsabilizar en mayor medida por los problemas económicos actuales?» «¿Y en segundo lugar?» (Solo se formularon estas preguntas si el entrevistado calificó la situación económica como «muy mala» o «más bien mala»).
Nota: (*) Respuestas acumuladas.
Fuente: Pew Research Center (2012: 55).

CUADRO N.º 4

¿CREE QUE LAS DECISIONES DEL GOBIERNO TIENEN MUCHA, BASTANTE, POCA O NINGUNA INFLUENCIA EN LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA? (DICIEMBRE DE 2011)

	Porcentaje
Mucha	40
Bastante	34
Poco	17
Ninguna	5
Ns/Nc	4

¿EN CUÁL DE LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES CONFÍA MÁS DE CARA A TOMAR MEDIDAS PARA SOLUCIONAR LA CRISIS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA? (*) (DICIEMBRE DE 2011)

	Porcentaje
El gobierno español	49
Los gobiernos de las comunidades autónomas	13
La Unión Europea	41
El Banco Central Europeo	20
El Fondo Monetario Internacional	17

Nota: (*) Suma de las dos primeras opciones.
Fuente: Barómetro de diciembre de 2011 (N = 2.483) (www.cis.es).

de 2011 atribuían al gobierno de la nación «mucha» o «bastante» influencia en la evolución de la economía española. El gobierno central destacaba asimismo en la lista de instituciones decisivas para resolver la crisis, por delante no solo de la Unión Europea y otras instituciones internacionales, sino también de los gobiernos de las comunidades autónomas (cuadro n.º 4). Habida cuenta de las fechas en las que se recabaron estas opiniones, cabe afirmar que la población española asistió a la investidura de Mariano Rajoy con elevadas expectativas en la institución que este iba a encabezar. Los datos de las encuestas efectuadas por el CIS entre enero y junio de 2012, tanto en lo que se refieren a la percepción de la evolución política como a la identificación de los principales problemas del país, sugieren que la urgencia de la acción política ante la gravedad de la crisis no permitió al gobierno entrante mantener siquiera en sus primeros cien días esas expectativas puestas en él.

V. LA VIDA FAMILIAR, CLAVE DE LA SATISFACCIÓN PERSONAL

A pesar del fuerte deterioro de los indicadores de opinión sobre la economía y la política analizados hasta aquí, los españoles han logrado mantener —al menos hasta bien entrado el año 2012— una satisfacción comparativamente elevada con su situación económica *personal* (como reflejan los gráficos 1 y 4). Dada la importancia que la familia posee en la organización de las vidas individuales en una sociedad como la española, el significado de esta pregunta no se violenta si se entiende el adjetivo «personal» enmarcado en el contexto familiar.

Las familias españolas han mostrado en el pasado reciente unas prácticas de fuerte solidaridad entre sus miembros, apoyando, a través de arreglos flexibles, a los que, de modo transitorio o permanente, se encuentran en circunstancias difíciles (Pérez-Díaz, Chuliá y Álvarez-Miranda, 1998). Esa solidaridad se ha reforzado verosímilmente durante esta crisis. De hecho, la vida familiar aparece como el aspecto de la vida que más valoran los entrevistados: en diciembre de 2011, tres cuartas partes así lo señalaban. Esta es la única dimensión vital —de todas las incluidas en el cuadro n.º 5— que gana aprecio en los últimos años. Así pues, parece que en el ámbito del hogar y de la familia todavía se encuentra la seguridad, estabilidad y confianza que la economía y la política han dejado de proporcionar. Todo ello ocurre, además, en un momento de restricciones económicas para las familias. Según las encuestas efectuadas por el Pew Research Center (2012: 56) en la primavera de 2012, seis de cada diez entrevistados españoles afirmaron que la situación económica suya y de su entorno más próximo había empeorado respecto de la que disfrutaban cinco años antes, mientras que un 31 por 100 de ellos consideraban que se mantenía en parecidos términos. Por otra parte, siete de cada diez entrevistados reconocieron en diciembre de 2011 haber ajustado en los últimos años su consumo doméstico, reduciendo el uso de energía de la vivienda (electricidad, agua, gas, etc.), así como también el gasto destinado al ocio en general. Pocos afirmaron haber ahorrado rebajando el dinero dedicado a las vacaciones y a la compra de prendas de vestir y calzado. Las partidas familiares menos afectadas han sido las referidas al transporte y a la alimentación, dejando al margen los tratamientos médicos que, en España, cubren mayoritariamente los servicios públicos de salud (gráfico 8).

El ajuste del consumo individual y doméstico es la principal respuesta de las familias a las restricciones efectivas o previstas de ingresos y, en muchos casos, el expediente al que se ha recurrido antes de comprometer el apoyo prestado a familiares en apuros. Sin embargo, el cumplimiento de funciones familiares tan amplias y exigentes solo es posible si los hogares disponen de un nivel mínimo de recursos susceptibles de

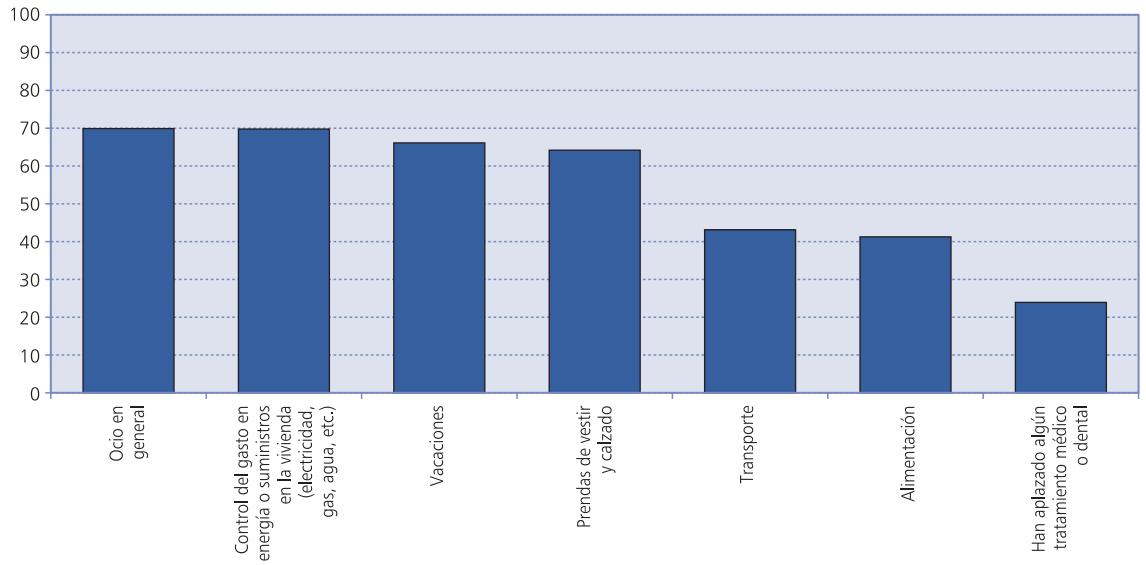
CUADRO N.º 5

AHORA ME GUSTARÍA QUE ME DIJERA CUÁLES DE LOS SIGUIENTES ASPECTOS DE SU VIDA LE PRODUCEN MAYOR SATISFACCIÓN EN ESTOS MOMENTOS (MÁXIMO DOS RESPUESTAS)

	Diciembre 2006	*Diciembre 2009*	*Diciembre 2011*
El trabajo	16	19	15
Su vida familiar	58	65	75
El tiempo libre de que dispone	19	19	12
Su vivienda	13	12	7
Su salud o forma física	33	41	29
Su nivel educativo o de formación	6	6	6
N	2.482	2.489	2.483

Fuente: Barómetros del CIS (www.cis.es).

GRÁFICO 8
EL AHORRO DE LAS FAMILIAS (DICIEMBRE 2011)



PREGUNTA: «Con el fin de ahorrar dinero, ¿han cambiado Ud. y su familia sus costumbres en…?».
Fuente: Barómetro de diciembre de 2011 (N = 2.483) (www.cis.es).

ser compartidos. La resistencia de la institución familiar puede quebrantarse si disminuyen los ingresos derivados del trabajo o las percepciones de prestaciones sociales, condiciones que no resultan inverosímiles en un escenario de crisis prolongada.

VI. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL

Aunque la conciencia de la gravedad de la situación económica se ha ido extendiendo masivamente entre los ciudadanos españoles en los últimos años, la inflexión más brusca de la opinión pública se produjo entre 2008 y 2009, coincidiendo con la primera recesión de la economía. Encuesta tras encuesta, a partir del verano de 2010 la opinión pública ha ido reflejando el creciente deterioro de la situación económica. Desde octubre de 2011 la proporción de entrevistados que la consideran «muy mala» se aproxima a la mitad.

Esa percepción tan negativa de la realidad económica del país no encuentra respaldo en la valoración de la propia situación. Al inicio del verano de 2012, la mitad de la población calificaba su situación económica personal como «regular», y una quinta parte incluso como «buena». Pero el deterioro de la percepción económica sí coincide con una valoración crecientemente negativa de la situación política y sus protagonistas.

Frente al marcado descontento de la sociedad española con la economía y la política, una gran parte de ella encuentra apoyo y satisfacción en la vida familiar. A pesar de las pérdidas de ingresos y la necesidad de ajustar sus comportamientos de consumo, muchas familias han podido amortiguar el impacto individual de la crisis. Esta es la razón más probable por la cual, en años recientes, ha aumentado la proporción de quienes valoran la vida familiar por encima de otras dimensiones vitales. El espacio de la familia se consolida, por tanto, como un refugio ante la crisis.

Los datos de encuesta aportados en este artículo no dibujan una sociedad internamente dividida, sino mayoritariamente distante y crítica respecto de la economía y la política nacionales. Reflejan así el desgaste que han sufrido en España las bases sobre las que se asienta la legitimidad de los gobiernos democráticos contemporáneos: la situación de la economía y la valoración de los representantes políticos. Ante la severidad de la crisis, la sociedad dirige su mirada hacia las institu-

ciones políticas, pero desconfía de quienes las representan. La difícil situación económica por la que atraviesa España y la falta de evidencias sobre los efectos positivos de buena parte de las decisiones adoptadas por los gobiernos lastran, sin duda, la imagen de los políticos. El avance de su descrédito resulta preocupante desde la perspectiva del buen funcionamiento del sistema democrático, sobre todo teniendo en cuenta que, a corto plazo, no se vislumbra una mejora de la situación económica, factor que podría frenar el deterioro de su imagen.

Cómo evitar el desplome de la legitimidad en situaciones prolongadas de crisis económica es probablemente el mayor desafío político que afrontan en la actualidad las democracias europeas. En este contexto han surgido propuestas favorables a aumentar el poder político directo de la ciudadanía, en orden a conseguir que vincule a los gobernantes, de tal modo que sus decisiones se ajusten efectivamente a las preferencias sociales. Defendidas por activistas y analistas políticos, estas propuestas cívicas suelen obviar que la situación de crisis que sufren buena parte de las economías occidentales desde 2007 no responde tanto a que sus respectivas clases políticas se aislaran de las preferencias de los electorados, sino a que —frecuentemente con la intención de satisfacer reales o supuestas demandas sociales y conseguir de este modo ventajas electorales— relegaron los diagnósticos que ofrecían los expertos y desatendieron su decisiva función de regulación y control prudencial del funcionamiento de las instituciones públicas y privadas.

NOTAS

(*) Este artículo recoge hallazgos obtenidos en el curso de la investigación financiada por la Secretaría de Estado de Investigación, con referencia CS0 2010-2188).

(1) Ese tipo de control es, por ejemplo, el que presiona a los responsables políticos para que comparezcan públicamente y expliquen decisiones o situaciones críticas.

(2) A estas razones, Pérez-Díaz, Mezo y Rodríguez (2012) añaden otra para justificar el estudio de la opinión pública durante la crisis: las elites —políticas, económicas, sociales y mediáticas— han demostrado una capacidad muy limitada para plantear adecuadamente y resolver los graves problemas a los que se enfrentan sociedades tan complejas como la nuestra. Esta evidencia aconseja prestar más atención a las perspectivas de la sociedad y abandonar el análisis exclusivamente centrado en el discurso político y las decisiones de las elites.

(3) Los datos del CIS utilizados en este artículo son de libre acceso a través de su página web (www.cis.es). Es necesario advertir que los barómetros mensuales del CIS se realizan cada vez con una muestra diferente, que ronda los 2.500 entrevistados.

(4) El informe del Pew Research Center del que se extraen estos datos también incluye resultados de encuestas efectuadas en Estados Unidos, Polonia y República Checa.

(5) Las preguntas sobre la confianza en las instituciones se hallan dispersas en diferentes encuestas, lo cual dificulta la representación gráfica de los resultados desde una perspectiva comparativa y diacrónica. La gran importancia que las cuestiones sobre la confianza institucional adquiere en estos momentos de crisis aconsejaría un seguimiento más detallado y sistemático a través de las encuestas de opinión.

BIBLIOGRAFÍA

Garrido, L. (2010), «El impacto de la crisis sobre la desigualdad en el trabajo», *Papeles de Economía Española*, 124: 46-68.

Garrido, L., y Gutiérrez, R. (2011), «La reforma ineludible. Regularidades e inercias del mercado de trabajo en España», *Panorama Social*, 13: 37-54.

González, J.J., y Chavero, P. (2012), «Política en portada: la construcción mediática de la crisis», en Colino, C., y Cotarelo, R. (comps.), *España en crisis. Balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 289-310.

Ipsos (2009), «World public opinion and the economic crisis: The disruption hits home», *The Ipsos Global Advisor*. Disponible en: http://www.ipsos.de/downloads/Global_@dvisor_The_Disruption_Hits_Home.pdf.

Muñoz Comet, J. (2011), «Los efectos de la crisis en la ocupación de los extranjeros. ¿Importan el nivel educativo y la edad laboral?», *Revista Española de Sociología,* 16: 9-26.

Pérez-Díaz, V.; Chuliá, E., y Álvarez-Miranda, B. (1998), *Familia y sistema de bienestar en España. La experiencia española con el paro, las pensiones, la sanidad y la educación*, Argentaria/Visor, Madrid.

Pérez-Díaz, V.; Mezo, J., y Rodríguez, J.C. (2012), *La crisis y las autonomías*, Funcas, Madrid.

Pew Research Center (2012), *Global Attitudes Project: European Unity on the Rocks. Greeks and Germans at Polar Opposites*. Disponible en: http://www.pewglobal.org/files/2012/05/Pew-Global-Attitudes-Project-European-Crisis-Report-FINAL-FOR-PRINT-May-29-2012.pdf.

ANEXO DOCUMENTAL

PRESENTACIÓN

En el verano de 2007 comenzó la crisis del mercado hipotecario estadounidense originada en las hipotecas de baja calidad o *subprime*, que se trasladó rápidamente al conjunto de los mercados financieros mundiales. Estos acontecimientos generaron un fuerte deterioro de la confianza y una restricción del crédito. La crisis financiera pasó así al sector real de la economía, provocando caídas generalizadas del PIB en los países desarrollados a partir de 2008 y con especial intensidad en 2009. A esa profunda crisis económica y financiera, se sumó en primavera de 2010 la crisis de la deuda soberana que afectó a la zona euro.

En el contexto de debilitamiento de la actividad económica global y tensiones en los mercados financieros, la economía española ha sufrido también la crisis, de manera especialmente virulenta al sumarse un factor específico como el ajuste del sector inmobiliario. Ello ha resultado en elevadas tasas de desempleo, fuertes desequilibrios en las cuentas públicas y un importante endeudamiento de empresas y familias. La corrección de los desequilibrios que aquejan a la economía española exige combinar, por un lado, la consolidación fiscal para recuperar la confianza internacional y, por otro, las reformas necesarias para retornar a la senda del crecimiento y la creación de empleo.

Con el fin de contextualizar las investigaciones que se publican en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, presentamos en este anexo los siguientes documentos:

— Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012. Resumen ejecutivo. 27 de abril de 2012. El texto completo puede encontrarse en http://wwww.mineco.gob.es/ portal/site/mineco.

— Evaluación del Programa Nacional de Reformas y del programa de estabilidad que acompaña a la Recomendación del Consejo. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea. COM (2102) 310. 30 de mayo de 2012. Se reproducen las partes que se refieren a las reformas. El texto completo puede encontrarse en http://ec.europa.eu/europe2020/ pdf/nd/swd2012_spain_es.pdf.

— Consultas del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI. Declaración final de la Misión del FMI. 14 de junio de 2012. Puede encontrarse en: http:// www.imf.org/external/spanish/np/ms/2012/ 061512s.htm.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS
REINO DE ESPAÑA 2012

RESUMEN EJECUTIVO

27 DE ABRIL DE 2012

CONTEXTO ECONÓMICO

Con anterioridad a la aparición de la actual crisis económica y financiera, España venía disfrutando de una década de rápido crecimiento y convergencia con las economías de mayor renta per cápita de la Unión Europea. Esta expansión entronca con la trayectoria de transformación y modernización que ha seguido la economía española en tiempos recientes, y que en esta etapa se vio favorecida por la estabilidad macroeconómica, el esfuerzo liberalizador y la apertura exterior. Así, la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) real per cápita entre mediados de los años noventa y 2007 fue superior en 0,5 por 100 a la media de la Unión Europea.

A lo largo de una década de crecimiento, España llevó a cabo una importante consolidación fiscal, en línea con sus compromisos bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y con las recomendaciones de los organismos internacionales. Así, el déficit de 5,5 por 100 del PIB registrado por las Administraciones Públicas pasaba a ser un superávit del 1,3 por 100 en 2005, hasta alcanzar un pico en el 2,4 por 100 observado en 2006.

Durante este período, el fuerte crecimiento de la actividad produjo para el sector público una importante corriente de nuevos ingresos generados por el dinamismo de una demanda interna sostenida por la abundancia de crédito, en forma de beneficios del sector empresarial no financiero, ganancias de capital y transacciones inmobiliarias. Estos ingresos se canalizaron en su mayor parte a la reducción de la deuda pública, cuyo peso en relación al PIB era en 2007 prácticamente la mitad que a mediados de los noventa.

No cabe duda de que la participación en la Unión Económica y Monetaria y la adopción del euro han sido importantes elementos impulsores del crecimiento de la economía española durante la última década. Al mismo tiempo, la falta de sincronía cíclica de España con las economías centrales de la zona euro, cuyo peso en la orientación de la política monetaria del Eurosistema resulta determinante, ha favorecido la aparición de desequilibrios, especialmente de un alto endeudamiento derivado de costes de financiación reales negativos.

El proceso de rápida convergencia se ha revertido drásticamente a partir de 2007, experimentando la economía española con mayor crudeza los efectos negativos de la adversa coyuntura internacional. De este modo, España ha padecido especialmente el debilitamiento de la actividad económica, traducido asimismo en una destrucción de puestos de trabajo y en un deterioro de las finanzas públicas más intenso que el registrado en otras economías de la Unión Europea y de la zona euro.

Esta crisis diferencial de la economía española responde a la particular configuración de los riesgos y estrangulamientos acumulados durante la última década, algunos de los cuales responden a factores netamente endémicos, agravada por la fragmentación de los mercados de capitales europeos a partir de finales de 2008.

Es en 2008 cuando el giro en la favorable trayectoria de las finanzas públicas se hace más patente. En un solo año el saldo de las cuentas públicas se deterioró desde un superávit del 1,9 por 100 del PIB a un déficit del 4,5 por 100. Por un lado, el ajuste de la construcción y la caída de los precios inmobiliarios provocaron la desaparición de lo que había constituido una importante base fiscal. Por otro, las autoridades pusieron en marcha distintos estímulos orientados a reactivar el crecimiento, que resultaron fallidos.

El deterioro de la economía internacional, la incertidumbre sobre las perspectivas de la zona euro, el aumento de los gastos derivados del aumento de la tasa de empleo y otras partidas afectadas por la crisis y la caída de los ingresos del Estado como consecuencia de la contracción de la actividad y la pérdida cuantiosa de ingresos públicos, profundizaron en los desequilibrios financieros de las Administraciones Públicas, que en adelante registraron abultados saldos deficitarios que sólo han venido corrigiéndose de forma gradual: 11,2 por 100 del PIB en 2009; 9,3 por 100 en 2010 y 8,5 por 100 en 2011.

Dichos déficits, incurridos tanto a causa de los impulsos discrecionales como de la falta de correc-

ción de los estabilizadores automáticos, han supuesto a partir de 2008 un crecimiento correlativo del nivel de deuda pública, hasta alcanzar el 68,5 por 100 del PIB a finales de 2011. Al término del presente ejercicio se prevé que la deuda de las Administraciones alcance el 79,8 por 100 del PIB, aunque todavía se mantendrá por debajo de la media de la zona euro, estimada en el 90,4 por 100 del PIB para el mismo período.

La transformación de la crisis financiera en una crisis de deuda soberana ha supuesto un importante elemento desestabilizador, al perturbar los flujos financieros y minar la confianza de los agentes económicos. De este modo, la situación de las finanzas públicas, que a comienzos de la crisis constituía una de las principales fortalezas de la economía española, es percibida hoy como uno de sus principales factores de riesgo, lo que hace que la corrección de los desequilibrios fiscales de España sea, si cabe, más urgente.

Por su parte, el mercado de trabajo español presenta deficiencias estructurales que explican el elevado coste de la crisis en términos de destrucción de empleo. El rápido aumento de la tasa de paro, actualmente por encima del 20 por 100, revela la importancia que ha tenido el nivel de empleo en la absorción del ajuste.

Cabe señalar el favorable comportamiento de la cuota de mercado registrada por las exportaciones españolas. En la última década, el valor de las mismas se ha incrementado en un 56 por 100, muy por encima del crecimiento registrado por los países de nuestro entorno. El sector empresarial ha demostrado, a pesar de la crudeza de la crisis, una notable capacidad de adaptación, reorientando con éxito su oferta hacia los mercados internacionales en un entorno marcado por la caída de la demanda de nuestros socios comerciales y el avance de las economías emergentes en el comercio mundial. De esta manera se explica que, pese a la elevada mortalidad empresarial de los últimos años, el número de empresas exportadoras españolas se haya incrementado en un 12 por 100 entre 2007 y 2010.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

Los desequilibrios acumulados en la economía española durante la década pasada, surgidos de una política monetaria con efectos asimétricos acompañada de una política fiscal excesivamente expansiva, unidos a la crisis financiera y a la existencia de rigideces estructurales, han desembocado en una situación de crisis económica caracterizada por problemas de crecimiento y empleo, falta de credibilidad del sistema financiero y restricción del crédito.

Para superar estos desequilibrios y contribuir a la estabilidad de Europa, el Gobierno español ha puesto en marcha una estrategia económica orientada a la disciplina fiscal y recuperación de la flexibilidad y competitividad de la economía. La estrategia diseñada por el Gobierno de España se identifica además plenamente con la estrategia económica de la Unión Europea que persigue, en términos de las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2012, «tanto una consolidación presupuestaria continua como una actuación resuelta orientada a estimular el crecimiento y el empleo». En particular, esta estrategia da cumplimiento a los compromisos de España, tanto en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento como en el del Semestre Europeo.

Las actuaciones descritas en este PNR se corresponden con las áreas prioritarias identificadas en el Informe Prospectivo Anual de Crecimiento del pasado mes de noviembre y respaldadas por el Consejo Europeo de marzo: diseño de una estrategia de consolidación fiscal adaptada y compatible con el crecimiento; la restauración del canal del crédito a la actividad económica; el impulso del crecimiento y de la competitividad; la creación de empleo y la modernización de las Administraciones Públicas. En última instancia, estas reformas sientan las bases para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Este PNR refleja el fuerte compromiso de España con la consolidación fiscal, en el convencimiento de que a través de ésta se recuperará la confianza en *nuestra* economía, generándose además un círculo virtuoso vinculado a la financiación de la misma. Para que este trasvase de recursos sea posible, es necesario asegurar el adecuado acceso al crédito.

Las medidas en materia de consolidación fiscal van más allá del simple control de los déficits de los últimos años, incorporando diversas mejoras institucionales y reglas fiscales. Este esfuerzo debe contribuir a impulsar el efecto riqueza positivo, propiciando con ello una mayor preferencia por el consumo presente frente al futuro. Estos efectos positivos, que serán mayores cuanto más sólida sea la percepción de los agentes económicos respecto de la sostenibilidad de las finanzas públicas, podrían contrarrestar los indudables efectos contractivos directos en el corto plazo.

En segundo lugar, es preciso abordar las reformas necesarias que permitan restaurar la competitividad perdida y dotar a la economía de una estructura más eficiente y flexible y liberarla de todos aquellos elementos que lastran el crecimiento. Más allá del proceso de ajuste actual, se persigue reducir las debilidades estructurales de nuestra economía y aumentar su capacidad de adaptación continua, de modo que el nuevo patrón de crecimiento impida la aparición de desequilibrios como los incurridos en la pasada década.

1. Consolidación fiscal

El Gobierno mantiene un firme compromiso con el proceso de consolidación fiscal y la restauración de la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas. Esta consolidación ha de frenar además la dinámica ascendente de la deuda pública, liberando recursos que puedan ser canalizados hacia la inversión, la reactivación económica y la creación de empleo.

Sin embargo, las medidas adoptadas van más allá de los ajustes fiscales, incorporando especialmente reformas estructurales encaminadas a introducir disciplina y eficiencia en la Administración Pública.

1.1. *Disciplina y transparencia*

La disciplina y la transparencia presupuestarias se concretan en dos reformas estructurales y complementarias que se han puesto en marcha durante el primer cuatrimestre de 2012 y que serán de aplicación en toda su extensión este mismo año. Asimismo, este marco de gobernanza económica se fortalece al introducir mecanismos adicionales de condicionalidad a las Administraciones que soliciten medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez.

La nueva *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, primera reforma adoptada por el Gobierno durante su mandato, supone un elemento fundamental en el esfuerzo de consolidación presupuestaria. Con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, esta Ley desarrolla el art. 135 de la Constitución Española, reformado en septiembre de 2011, en el que se establece la prohibición de que el Estado o las Comunidades Autónomas incurran en un déficit estructural superior al dictado por la Unión Europea. Para ello, la Ley introduce mecanismos de alerta temprana, medidas correctoras y mecanismos sancionadores.

En línea con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el *mecanismo de financiación a Entidades Locales y Comunidades Autónomas* para el pago a proveedores va acompañado de una rigurosa condicionalidad. Este mecanismo supone un sistema efectivo y ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores y total transparencia en la deuda comercial de las Administraciones Públicas, obligaciones que podrán financiarse a largo plazo previa aprobación de un plan de ajuste. El Plan de Ajuste deberá reflejar la capacidad de la administración territorial para hacer frente a los pagos derivados de la financiación así como a la prestación de los servicios básicos pertinentes. Para ello se deberán detallar las medidas emprendidas para el recorte de gastos e incremento de ingresos, así como reformas estructurales junto con un calendario de implantación.

La *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, actualmente en fase de Anteproyecto, introduce importantes reformas institucionales en dos ámbitos básicos de la actuación pública. Por un lado, se mejora la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes y de la Administración Pública a través de una serie de obligaciones que deberán respetarse en todos los niveles y ámbitos de la Administración. Por otro lado, se dan garantías y una serie de obligaciones concretas y sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones presupuestarias.

1.2. *Ajuste para la consolidación fiscal*

España ha manifestado el firme compromiso de rebajar su déficit público hasta el 3 por 100 del PIB en 2013, conforme al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para lo cual se han puesto ya en marcha diversas medidas que afectan a todos los ámbitos de la administración.

El mayor esfuerzo de consolidación recae en la Administración Central, cuyo objetivo de déficit, fijado para 2012 en el 3,5 por 100 del PIB, se acometerá vía ajuste de gastos en más de dos tercios mientras que el resto se realizará a través de incrementos de ingresos del Estado. En lo que respecta a los ingresos, se han modificado diversos impuestos y tasas: IRPF, Impuesto de Sociedades, Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco y Tasa sobre el Ejercicio de la Potestad Jurisdiccional. Estas modificaciones se acompañan de un programa para aflorar las rentas ocultas y un plan de lucha contra el fraude fiscal.

Por su parte, el déficit de las Comunidades Autónomas se reducirá 1,5 puntos porcentuales, además ya están adoptando sus planes económico-financieros y sus presupuestos que toman medidas de racionalización del gasto (especialmente el sanitario, el educativo y de televisiones autonómicas).

En cuanto a las Corporaciones locales, se ha fijado un objetivo de déficit, para 2012, del 0,3 por 100 del PIB. Para garantizar este cumplimiento se ha incrementado el tipo del IBI para 2012 y 2013 y se ha reformado el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, además se están aprobando los planes de ajuste de las Corporaciones Locales.

2. Modernización de las Administraciones Públicas y de los Servicios Públicos

Este Programa Nacional de Reformas presta especial atención a la modernización y racionalización de las Administraciones Públicas, buscando la sostenibilidad a largo plazo de todos los niveles de la misma. Gracias a la mejora de la competitividad y eficiencia de todas las administraciones se contribuye a la consolidación fiscal, pero, además, se favorece que los recursos públicos liberados se dirijan a la dinamización de la actividad económica.

Se incluyen en este bloque diversas medidas orientadas, por una parte, a reducir la estructura administrativa en aquellos puntos donde las funciones atribuidas puedan ser simplificadas o bien se encuentren divididas o duplicadas entre distintos departamentos o niveles de la administración. Esto se refuerza, por otra parte, con otras medidas dirigidas a lograr una asignación más eficiente de los recursos humanos y materiales.

2.1. *Tamaño, estructura y tareas*

Se adoptan medidas para reestructurar y racionalizar el *sector público empresarial y fundacional* estatal, autonómico y local, con el fin de configurar un sector público más reducido, racional y eficiente. Además, se va a trabajar en un mejor aprovechamiento del *patrimonio inmobiliario* de la Administración General del Estado.

2.2. *Empleo público*

Para avanzar en la modernización y racionalización de la Administración, es fundamental mejorar la calidad y eficiencia del empleo público. Para ello se van a adoptar diversas medidas tendentes a ahorrar gastos de personal, aumentar la productividad de los empleados públicos y disminuir la contratación de personal interino.

Por otra parte, se abordarán medidas para atajar el absentismo. En particular, se reformarán las condiciones de acceso y permanencia en la situación de incapacidad temporal de los funcionarios, con el objeto de reducir los costes y menoscabo de la productividad derivados de la misma.

2.3. *Eliminación de duplicidades y clarificación de competencias de las Administraciones Públicas*

Entre las medidas que se van a adoptar en el año 2012 se encuentran la delimitación de las competencias de la Administración Local, y una mayor garantía de la sostenibilidad de su financiación. Además, se eliminarán duplicidades entre los organismos dependientes del Estado y los dependientes de las Comunidades Autónomas.

Las Entidades Locales han ido asumiendo a lo largo del tiempo competencias más allá de las establecidas en su normativa reguladora, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas, sin que estuviera garantizada adecuadamente su financiación. Adicionalmente, el cuadro competencial actual resulta indefinido y confuso, y no garantiza la inexistencia de duplicidades.

2.4. *Reforma del Sistema Nacional de Salud*

En parte como consecuencia de la crisis financiera y económica internacional, y al mismo tiempo debido a los cambios demográficos experimentados por la sociedad española, en los últimos años ha aumentado el endeudamiento del sistema sanitario. Para poder garantizar en el futuro la prestación pública de unos servicios sanitarios de máxima calidad es imprescindible que el sistema vigente sea sostenible financieramente.

El objetivo fundamental de la reforma sanitaria es garantizar la sostenibilidad del Sistema Público Sanitario basándose en un modelo que preserve el derecho de los ciudadanos a la protección de su salud y que se asiente sobre fundamentos económico-presupuestarios sólidos que lo hagan duradero en el tiempo.

Para hacer sostenible el sistema sanitario español se han aprobado reformas que racionalizan el gasto sanitario e introducen disciplina presupuestaria, permitiendo una gestión de éste más eficiente. Adicionalmente, debe asegurarse la máxima cohesión social, garantizando que el acceso a los servicios sanitarios es similar en cualquier punto del país.

Con este objetivo se aborda una redefinición del concepto de «asegurado», adecuándolo a la normativa comunitaria, y se crea una tarjeta única para el territorio nacional, se ordena la cartera de servicios sanitarios, se adoptan medidas encaminadas a una mejor gestión de la oferta sanitaria, se homogeneizan las categorías profesionales y sus acreditaciones en todo el territorio nacional y se racionalizarán tanto la oferta como la demanda farmacéutica.

2.5. *Sistema de atención a la dependencia*

El mecanismo de cofinanciación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas debe rediseñarse para evitar generar incentivos a desviar gasto a otras áreas sin cubrir las necesidades de financiación generadas por el derecho a la atención.

Por otro lado, el aumento de gasto en cuidados de larga duración entra, de la misma forma que el gasto en pensiones, en el cálculo del Objetivo Presupuestario a Medio Plazo exigido en la Unión Europea. Es necesaria su reforma para mejorar la sostenibilidad del sistema ante el progresivo envejecimiento de la población.

Durante el presente año se abordará una reforma integral del Sistema de Atención a la Dependencia para garantizar su sostenibilidad.

2.6. *Sistema educativo*

El incremento en el gasto producido en los últimos años no se ha visto acompañado de una mejora de los resultados académicos. Las administraciones han adquirido compromisos que se han traducido en incrementos del gasto corriente en tiempos de bonanza que son actualmente insostenibles. Las Comunidades Autónomas, que son las administraciones competentes en materia educativa, se ven ahora en la dificultad de reducirlo al estar limitadas por la normativa básica. Para reducir dichas cifras, que representan entre un 25 y un 30 por 100 de sus presupuestos, se realizan modificaciones en la legislación básica de manera que se permita reducir los costes.

La racionalización afecta a diversos aspectos de los costes de la educación, como los relacionados con el personal docente o con los medios materiales (como el número de alumnos por aula, número de titulaciones y modalidades de bachillerato), pero también al acercamiento de los precios públicos al coste de los servicios.

2.7. *Mejora de la eficiencia de la Administración de Justicia*

Para alcanzar los compromisos y objetivos de reforma de la economía española es necesario contar con un sistema judicial más rápido, moderno y eficiente. Para ello resulta esencial descongestionar la actual situación de los Juzgados y Tribunales, asegurando que la justicia se imparta en los tiempos adecuados que exige la seguridad jurídica.

En este sentido, desde el Ministerio de Justicia se está impulsando un paquete de medidas legislativas que tiene por objetivo transversal una agilización del sistema judicial. Se revisa la organización del sistema judicial y del reparto de asuntos; se desincentiva el uso indebido del sistema potenciándose, además, los mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos; y se modificará la regulación jurídica de las transacciones mercantiles para eliminar puntos de conflicto.

2.8. *Sostenibilidad y eficiencia del Sistema Público de la Seguridad Social*

El envejecimiento de la población, unido al aumento de la esperanza de vida, supone un reto para el actual Sistema Público de la Seguridad Social, el cual debe hacer frente al pago de pensiones durante más tiempo y a mayor población. Para ello se acometió en 2011 *una profunda reforma de dicho Sistema* con el objetivo de retrasar la edad media de jubilación, aumentando progresivamente la edad legal de jubilación (de 65 a 67 años). Adicionalmente, se adoptan medidas para restringir las posibilidades de anticipar la edad de jubilación, así como aquellas prácticas empresariales que suponen prejubilaciones con costes adicionales a la Seguridad Social.

En paralelo, se va a desarrollar un completo *plan de lucha contra el fraude* en materia de Seguridad Social. Las medidas contenidas en el mismo se han diseñado para atajar determinadas conductas que ge-

neran déficits de ingresos en los recursos del sistema de la Seguridad Social, con merma de derechos económicos para los trabajadores, acceso indebido e injusto a las prestaciones sociales y competencia desleal con las empresas cumplidoras con sus obligaciones.

Por último, se considera necesario *incrementar la eficiencia y modernizar el modelo de gestión* de la Seguridad Social. Para ello se creará la Agencia Estatal de la Seguridad Social mediante la integración de las distintas entidades gestoras y de servicios comunes existentes, se estudiará la modificación del régimen jurídico de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social y se impulsará la Administración Electrónica en este ámbito.

2.9. *Optimización del uso e inversiones en infraestructuras*

Las actuaciones sobre el uso e inversiones en infraestructuras van encaminadas hacia la racionalización y optimización de los recursos. Teniendo en cuenta el importante esfuerzo inversor realizado en los últimos años, las infraestructuras deben orientarse a potenciar la intermodalidad, a eliminar cuellos de botella y a posibilitar el uso y gestión más eficiente de la dotación de infraestructuras existente. La aplicación de nuevos modelos de gestión de las infraestructuras del transporte permitirá poner en valor las áreas de negocio más eficientes, así como reestructurar y optimizar aquellas que presentan una menor rentabilidad, existiendo, por tanto, margen para la entrada de capital privado. Asimismo, la optimización de las inversiones en infraestructuras se verá favorecida a partir de la aplicación de criterios selectivos en la aprobación de nuevos proyectos de inversión y enfocando la financiación de estos nuevos proyectos hacia esquemas de participación de la iniciativa privada.

2.10. *Flexibilización de los modos de gestión de las televisiones autonómicas*

Se ha iniciado el proceso para modificar la Ley General de Comunicación Audiovisual para dotar a las Comunidades Autónomas de capacidad para optar por un modelo de gestión directa, indirecta u otros modos de colaboración público-privada.

3. Sistema financiero

El impacto sobre la confianza en el sector financiero y el acceso al crédito ha sido marcadamente negativo a nivel internacional. Los problemas de liquidez y financiación, unidos al empeoramiento de la calidad crediticia, han incrementado las dificultades de acceso a la financiación con severos efectos sobre la economía real.

3.1. *Saneamiento del sistema financiero*

Con el objetivo de dar solución a los problemas en el sector financiero y paliar las consecuencias en la economía real, se ha aprobado una reforma de gran calado del sistema financiero que se centra en el saneamiento profundo de los balances de las entidades de crédito para aumentar la eficiencia y la competitividad del sector.

Con este fin se aprobó el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. Los principales objetivos que se persiguen con esta reforma son: aumentar la transparencia, mejorar la confianza y la credibilidad del sector financiero, facilitar el acceso a los mercados de financiación para que fluya el crédito a la economía real, incentivar la salida al mercado de activos inmobiliarios y un ajuste eficiente del exceso de capacidad instalada del sector, al tiempo que mejora la gobernanza de las entidades. Esta reforma se articula en varios ejes: el saneamiento de los balances mediante mayores exigencias de provisiones y capital sobre activos inmobiliarios; procesos de integración que refuercen la viabilidad de las instituciones; mayor dotación de recursos para el FROB; simplificación del funcionamiento de determinadas instituciones; y otras medidas que colaboran a la eficiencia y sostenibilidad de las instituciones financieras.

De manera complementaria, y con el objetivo de despejar definitivamente las dudas sobre la solvencia de las entidades, se diseñarán medidas orientadas a facilitar una salida ordenada de los activos inmobiliarios de los balances de las entidades de crédito. Al mismo tiempo, partiendo de una situación de saneamiento de los balances, se buscarán fórmulas al fomento del crédito a las Pymes que faciliten la canalización de la financiación hacia los proyectos productivos.

3.2. *Pago a proveedores de Entidades Locales y Comunidades Autónomas*

La restricción al crédito al que se ha visto sometida la economía española como consecuencia de la crisis se ha visto agravada por los significativos re-

trasos en el pago de facturas por parte de las Entidades Locales y Comunidades Autónomas. Con esta medida se atiende a los pagos atrasados de estas administraciones, dotando así de liquidez a las empresas, a la vez que se financian estas obligaciones garantizando plazos más amplios para la devolución de las deudas, con la debida condicionalidad fiscal y financiera.

4. Mercado laboral: flexibilidad, formación y educación

La crisis económica que atraviesa España ha puesto de relieve las debilidades del diseño institucional del mercado laboral. España ha destruido más empleo y más rápidamente que las principales economías europeas. Además, la destrucción de empleo ha sido más intensa en ciertos colectivos, especialmente los jóvenes.

4.1. *Reforma de las instituciones laborales*

España presenta uno de los peores resultados en términos de desempleo y comportamiento del mercado laboral de la Unión Europea. La rigidez regulatoria y la falta de oportunidades para desempleados y trabajadores con contrato temporal está en la raíz este comportamiento diferenciado.

En atención a lo anterior, la reciente reforma del mercado laboral español, aprobada mediante el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, recoge un conjunto integral y coherente de medidas, que se estructuran en torno a cuatro grandes ejes: 1) favorecer la empleabilidad de los trabajadores; 2) fomentar la creación de empleo y reducir la dualidad laboral; 3) favorecer la flexibilidad interna en las empresas como alternativa a la destrucción de empleo, y 4) favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción de la dualidad laboral.

4.2. *Reforma de las políticas activas de empleo*

Se introducen diversas medidas en la reforma laboral con el objetivo de transformar las políticas activas de empleo. Para asegurar la eficacia y eficiencia de éstas, se exigirá una revisión progresiva de su funcionamiento, comprobando que se orientan a mejorar la empleabilidad de los desempleados.

Con este fin se procederá a una reorientación de los programas de promoción del empleo y de formación profesional, se crearán nuevos instrumentos para la intermediación y la orientación hacia el mercado laboral, se priorizará que el gasto en incentivos económicos se destine a los colectivos con mayores problemas de inserción laboral y se fomentará la coordinación entre las diferentes administraciones competentes para evaluar los resultados.

4.3. *Reformas estructurales en el ámbito educativo y de la formación profesional*

La mejora de la eficiencia del sistema educativo español es esencial para dotar a la economía española de una base de capital humano que contribuya a aumentar la competitividad, el crecimiento y el empleo.

El esfuerzo presupuestario (gasto en relación con PIB, número de alumnos por profesor, etc.) realizado en el sistema educativo no es acorde con la evolución de los resultados, por lo que una parte fundamental de las reformas estructurales de España debe dirigirse a superar las ineficiencias.

4.4. *Reformas orientadas a la reducción del índice de abandono escolar*

El ritmo de reducción de la tasa de abandono escolar temprano no es lo suficientemente alta como para asegurar el cumplimiento del objetivo para 2020 del 15 por 100. Por ello se han introducido diversas reformas y programas consistentes en acciones diferenciadas o complementarias, con incidencia directa sobre la reducción de la tasa de abandono escolar. En particular, se plantea una reforma integral del sistema de educación secundaria y se crean dos planes: un plan para la disminución del abandono temprano que recoge las actuaciones de las Comunidades Autónomas en este ámbito; y el Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo, que aborda las necesidades educativas asociadas al entorno sociocultural del alumno.

4.5. *Mejora de la empleabilidad a través de la Formación Profesional (FP)*

Se trata de hacer más atractiva una opción para quienes desean acceder antes al mercado laboral, promoviendo al mismo tiempo el espíritu emprendedor y el autoempleo.

Para ello se propone la puesta en marcha de una reforma de la formación profesional que logre equi-

librar, progresivamente, el número de alumnos entre el bachillerato y esta opción. Con este objetivo, se actualizará el catálogo de títulos de FP, se flexibilizará el acceso a la misma a través de las nuevas tecnologías de la información, se fomentará la movilidad del alumnado para acceder a experiencia en otros países y se mejorará la información disponible sobre este tipo de formación mediante la creación de un sistema integrado de orientación profesional.

Además, se introduce una nueva modalidad de FP (FP dual) en la que se compatibiliza la formación con la experiencia profesional en empresas o centros de trabajo.

4.6. *Sistema Universitario*

Tras la completa adaptación del mapa de titulaciones al modelo Bolonia, se persigue ahora que el sistema universitario español logre una mayor excelencia, competitividad e internacionalización. Se creará, con este fin, un Consejo de Expertos de alto nivel que llevará a cabo un diagnóstico y propondrá las líneas de actuación a seguir.

4.7. *Fomento de la eficiencia en la política de becas*

El objetivo fundamental de las becas y ayudas para el estudio es garantizar que quienes tienen talento y voluntad de estudiar más allá de las etapas obligatorias y gratuitas puedan hacerlo con independencia de su situación socioeconómica. A cambio se exige una corresponsabilidad que asegure la correcta asignación de estos recursos. Por ello se ha iniciado la tramitación de una nueva normativa que tenga en cuenta, en mayor medida, el grado de aprovechamiento académico.

4.8. *Fomento del aprendizaje de lenguas extranjeras*

El Plan para la mejora del aprendizaje de lenguas extranjeras tiene como objetivo alcanzar niveles de competencia lingüística similares a los de los demás países de la Unión Europea. El plan contempla, entre otras medidas, la posibilidad de estancias formativas de profesores y alumnos, un programa de acompañamiento escolar en lengua extranjera para centros públicos y el incremento de auxiliares de conversación.

4.9. *Plan de empleo juvenil*

El elevado desempleo juvenil es uno de los problemas más acuciantes de la economía y la sociedad españolas y objeto de atención preferente. En este sentido, se han puesto en marcha diversas medidas para el impulso inmediato de la inserción laboral de los jóvenes. Estas medidas responden a las recomendaciones formuladas a España por el Consejo Europeo de julio de 2011 y están en consonancia con la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud y las recomendaciones de la Declaración de los Miembros del Consejo Europeo, de enero de 2012.

En definitiva, se establece el empleo juvenil como objetivo transversal y prioritario de la reforma del mercado laboral y políticas activas de empleo y se fomentan, además, vías alternativas para la inserción laboral de jóvenes, como el autoempleo o las prácticas profesionales.

Por otra parte, se contará con el apoyo financiero del Fondo Social Europeo para abordar diversas actuaciones cuyos objetivos son la empleabilidad e inserción laboral de los jóvenes.

5. Crecimiento y competitividad

Este Programa propone un enfoque de actuación amplia e integral sobre aquellos elementos o distorsiones que inciden sobre las principales fricciones estructurales de la economía, creando las bases para un crecimiento duradero y sostenible en el largo plazo. Para ello se ponen en marcha una serie de medidas con las que se persigue reducir las debilidades estructurales de nuestra economía, encaminadas al mejor funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y factores.

El crecimiento sostenido y el empleo generado como consecuencia conforman el otro elemento clave que, junto con la consolidación fiscal, es imprescindible para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

5.1. *Corrección de desequilibrios del sector energético*

El coste energético afecta a la competitividad, por un lado, porque forma parte considerable de los costes industriales y, por otro, por su impacto sobre los presupuestos familiares y el IPC. Los costes energéticos en España son muy elevados, debido a

las prioridades de política energética adoptadas en el pasado. Como consecuencia de aquéllas, existe un exceso de capacidad instalada en nuestro país y un déficit de tarifa, a pesar de los altos precios para el consumidor.

El Gobierno emprenderá una serie de medidas encaminadas a eliminar el déficit de tarifa eléctrico a partir de enero de 2013 y a la completa amortización de lo acumulado, y que consistirán en la reducción de costes de las actividades reguladas, el aumento de los ingresos por peajes, la revisión de la planificación energética y el establecimiento de un marco regulatorio estable.

En cuanto al déficit de tarifa en el sector gasista, si bien no es comparable al eléctrico, se emprenderán reformas dirigidas a su eliminación. En particular, se reducirán los costes de las actividades reguladas y se incrementarán los ingresos por peajes y cánones de acceso.

Junto con las medidas adoptadas en los sectores eléctrico y gasista, se elaborará un nuevo documento de estrategia energética que abarcará el período 2012-2020, para ajustar las infraestructuras a las previsiones actuales.

5.2. *Impulso a la sociedad de la información*

Con el objetivo de aprovechar las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías para favorecer la competitividad y la internacionalización de las empresas españolas, se han puesto en marcha o están en proyecto diversas iniciativas en el ámbito de la sociedad de la información.

La Agenda Digital para España está orientada a fomentar la mayor implantación de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos (Administración, comercio, particulares) y a la sustitución de determinados procesos tradicionales por tecnológicos haciéndolos más rápidos, cómodos, eficientes e incluso respetuosos con el medio ambiente. Las ayudas para el sector de las telecomunicaciones y la sociedad de la información se orientarán a los objetivos de esta agenda y se convocarán a través de los distintos programas del Plan Avanza 2012.

Para hacer posible que estas tecnologías puedan servir de herramienta efectiva, son necesarias unas redes robustas y con capacidad de tráfico adecuada. Con este objetivo, se pondrá en marcha la Estrategia Nacional de Redes Ultrarrápidas.

Por otra parte, ya se ha completado la transición a la Televisión Digital Terrestre, pero queda por delante una segunda fase en la liberalización de frecuencias cuya conclusión se adelanta al 1 de enero de 2014.

5.3. *Eliminación de barreras administrativas, unidad de mercado y fomento de la competencia*

La eliminación de barreras administrativas, obstáculos y trabas para la realización de las actividades económicas tiene un impacto positivo sobre las actuaciones llevadas a cabo por los operadores económicos. El aumento de la regulación en los últimos años en todos los niveles de la Administración (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), la dispersión normativa y la disparidad de criterios de regulación constituyen, además de una fuente de inseguridad jurídica, importantes barreras que limitan la eficiencia y el crecimiento empresarial.

La mejora de la calidad de la regulación económica, basada en los principios de necesidad y proporcionalidad de las medidas implementadas por los reguladores, debe, por tanto, coadyuvar a eliminar obstáculos normativos sobre la movilidad de los factores productivos y su productividad, de manera que se asegure la unidad de mercado para los operadores económicos y la eficiencia y eficacia del mercado interior español.

Se agrupan en esta categoría reformas legislativas que regulan aspectos tan diversos como:

— A través de la reforma de los organismos reguladores, se mejorará la eficacia y la eficiencia en la supervisión y promoción del correcto funcionamiento, la transparencia y la libre competencia de los mercados y sectores productivos, en beneficio del conjunto del mercado y de los consumidores y usuarios.

— La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, para que cualquier actividad emprendida al amparo de una legislación autonómica no necesite de trámites o permisos adicionales en el resto del país.

— La Ley de Impulso a la Actividad Comercial, que elimina la necesidad de ciertas licencias municipales.

— Modificaciones en la Legislación sobre el Agua, que simplifican su gestión preservando la unidad de gestión de cuencas.

— La Ley de Costas, que otorga una mayor seguridad jurídica para los titulares de derechos en el dominio público, a cambio obligaciones de conservación del litoral.

— La Ley de Medidas para Mejorar la Cadena Alimentaria, cuyo objetivo es mejorar la competitividad del sector agroalimentario.

— La Ley General de Telecomunicaciones, que facilita a los operadores el despliegue de sus redes, crea un marco más adecuado para las inversiones y garantiza un uso eficiente del espectro radioeléctrico.

— La Ley General de Comunicación Audiovisual, que flexibiliza los modelos de gestión de la prestación de servicios de las cadenas autonómicas.

5.4. *Apoyo a los emprendedores e impulso a la mejora de la competitividad industrial*

En un momento como el actual, en el que el crecimiento y el empleo son la principal prioridad para la política económica, resulta fundamental apoyar a uno de sus motores básicos: el emprendimiento.

Con este objetivo, se introduce un marco regulatorio específico dirigido a las dos fases en que una empresa necesita de más apoyo: los momentos iniciales de su actividad y la fase de desarrollo. La Ley de Emprendedores introduce una serie medidas que simplifican y promueven la implantación de nuevas empresas y favorecen la innovación, mejora de la competitividad e internacionalización de las mismas. Asimismo, se trata de fomentar la cultura del emprendimiento en la sociedad española.

Para lograr la reactivación de la economía es necesario reforzar la importancia del sector industrial, favoreciendo que éste sea competitivo, innovador y orientado a los mercados internacionales. Con el objetivo de modernizar la industria española, se ha procedido a revisar el Programa para el Fomento de la Competitividad de Sectores Estratégicos, abriéndose a toda la industria manufacturera nacional.

5.5. *Actuaciones en materia de I+D+i*

Se integran medidas dirigidas a la generación de conocimiento de excelencia, el impulso de la creatividad, la participación de las empresas, especialmente las pymes, en este proceso de I+D+i, y la asunción del criterio de riesgo compartido.

5.6. *Actuaciones en el ámbito de vivienda y suelo*

Se introducen, asimismo, reformas orientadas a cambiar el modelo de suelo urbano español y potenciar los usos terciarios, industriales y tecnológicos; modificar el régimen de valoración del suelo, impulsar la rehabilitación, eliminar obstáculos en el sector, estimular la participación de nuevas empresas y fomentar el alquiler.

IMPACTO MACROECONÓMICO DE LAS REFORMAS

Para calcular el impacto macroeconómico que se estima de las medidas contenidas en el Programa Nacional de Reformas es preciso realizar una serie de supuestos y simplificaciones en la modelización que se detallarán más adelante. El escenario básico es común al de la Actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento e incluye los años 2012-2015.

En las tablas 1 y 2 se resumen los impactos esperados en 2020 de las principales reformas económicas. En la primera tabla se detallan los efectos sobre el PIB de largo plazo y sobre el empleo, y en la segunda se realiza una desagregación por factores productivos.

En el año 2020 se espera que la contribución al crecimiento económico de todas las reformas se

TABLA 1

EFECTOS SOBRE EL NIVEL DEL PIB A LARGO PLAZO DE LAS REFORMAS

	Nivel de PIB potencial	*Crecimiento potencial medio anual*	*Ocupados*
Transposición de la Directiva de Servicios	1,21	0,12	0,22
Reforma del Mercado Laboral	4,53	0,56	9,87
Reforma del Sistema Público de Pensiones.....	0,38	0,05	0,40
Reducción de la prima de riesgo*	1,84	0,23	0,20
Relajación de condiciones de crédito	0,76	0,09	0,44

Nota: (*) Ésta se debe tanto a los efectos positivos de la reforma financiera sobre la solvencia bancaria como al aumento de la credibilidad del compromiso de consolidación de las cuentas públicas (al 50 por 100).

TABLA 2

CONTRIBUCIONES DE LAS REFORMAS AL CRECIMIENTO POTENCIAL 2012-2020

Reforma	*Trabajo*	*Capital*	*PTF*	*Efecto global LP*
Transposición Directiva Servicios	0	0	1,21	1,21
Reforma del Mercado de Trabajo	2,18	1,44	0,91	4,53
Reforma del Sistema Público de Pensiones	0,38	0	0	0,38
Reducción prima de riesgo	0	1,84	0	1,84
Relajación condiciones crédito	0,62	0,14	0	0,76
Total	**3,18**	**3,42**	**2,12**	**8,72**

haya estabilizado, habiendo desarrollado todo su potencial, con excepción de la reforma de las pensiones. Entre las reformas consideradas se incluye la transposición de la Directiva de Servicios que ya recogía el Programa Nacional de Reformas de 2011, ya que los efectos positivos de la misma se extienden durante el período considerado.

Además de las medidas del PNR 2011 mencionadas, para este cálculo se han tenido en cuenta las reformas sobre el mercado laboral, la reforma del sistema financiero (el mayor volumen de crédito y la reducción en su coste), el ajuste fiscal (su efecto sobre la prima de riesgo) y el plan de pago a proveedores. Sin embargo, los efectos de este último se diluyen en el tiempo al tratarse de una medida puntual, por lo que no se incluyen en esta tabla. Entre 2012 y 2013 se espera que el Plan genere una aceleración del PIB en torno al 0,4 por 100.

En cuanto a la evolución macroeconómica en el medio plazo (hasta 2015), se ha realizado una proyección consistente con una reducción sustancial de los principales desequilibrios macroeconómicos y problemas estructurales de la economía española, como puede observarse en la tabla 3.

En dicha proyección se reduce sustancialmente el endeudamiento de los agentes privados, tanto hogares como sociedades. En paralelo, se produce una inversión de la tendencia de la deuda pública, que a partir del año 2014 comenzaría a descender hasta alcanzar una ratio del 60 por 100 del PIB en el año 2020. La reducción de la deuda pública iría de la mano de una menor necesidad de financiación de las Administraciones Públicas hasta un 1,1 por 100 del PIB en 2015.

En este mismo período (2012-2015) continúa la corrección de la necesidad de financiación externa de la economía española, alcanzándose una capacidad de financiación externa del 1,1 por 100 del PIB en 2015, congruente con una disminución de la deuda externa en unos 11 puntos de PIB entre 2011 y 2015.

Por último, continuaría también la absorción del *stock* de viviendas sin vender, y a medida que se acentúa este proceso se elevaría muy gradualmente el número de viviendas iniciadas, hasta alcanzar entre 100.000 y 110.000 en 2015.

TABLA 3

CRECIMIENTO POTENCIAL Y COMPONENTES EN 2012-2020 (PTF FILTRADO CON HP)

	2010	*2011*	*2012 (p)*	*2013 (p)*	*2014 (p)*	*2015 (p)*	*Promedio anual 2016-20*
Observado/Previsión	–0,1	0,7	–1,7	0,2	1,4	1,8	
Potencial (1+2+3)	0,4	0,4	–0,3	–0,4	–0,3	–0,2	1,2
1. Contribución del factor trabajo	–0,5	–0,4	–0,9	–1,1	–1	–1,1	0,1
2. Contribución del factor capital	0,6	0,5	0,3	0,2	0,3	0,3	0,5
3. Contribución de la productividad total de los factores	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS		
CONSOLIDACIÓN FISCAL	MEJORA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA: DISCIPLINA Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
		Condicionalidad del mecanismo de financiación a Entidades Locales y Comunidades Autónomas para el pago a proveedores.
		Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
	MEDIDAS DE AJUSTE PARA LA CONSOLIDACIÓN FISCAL	Medidas de austeridad presupuestaria en la Administración General del Estado.
		Modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
		Modificación del Impuesto sobre la renta de no residentes.
		Modificación del Impuesto sobre bienes inmuebles.
		Modificación del Impuesto sobre sociedades.
		Modificación del Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.
		Modificación del Impuesto sobre las labores del tabaco.
		Plan de prevención y Lucha contra el fraude fiscal.
		Medidas de presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
		Planes económico-financieros de reequilibrio de las Comunidades Autónomas.
		Avance del contenido de los planes de ajuste del plan de pago a proveedores presentados por las Entidades Locales.
MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	RACIONALIZACIÓN DEL TAMAÑO, ESTRUCTURA Y TAREAS DE LA ADMINISTRACIÓN	Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal.
		Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional en el ámbito de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
		Plan integral de gestión del patrimonio inmobiliario de la Administración General del Estado.
	RACIONALIZACIÓN Y EFICIENCIA DEL EMPLEO PÚBLICO	Redimensionamiento de la plantilla de empleados públicos.
		Plan para reducir el absentismo de los empleados públicos.
	ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES Y CLARIFICACIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Racionalización en el número de Entidades Locales y sus competencias.
		Supresión de órganos existentes en el Estado y duplicados por las Comunidades Autónomas.
		Simplificación de las estructuras de las oficinas comerciales y de promoción exterior.
	RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES: REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD	Reforma del aseguramiento en el Sistema Nacional de Salud.
		Ordenación de Cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud.
		Mejora de la eficiencia de la oferta sanitaria.
		Ordenación de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud.
		Racionalización de la demanda farmacéutica.
		Racionalización de la oferta farmacéutica.
	RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA	Reforma del sistema de atención a la dependencia.
	RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES: SISTEMA EDUCATIVO	Modificación de los ratios de la Ley Orgánica de Educación.
		Aumento de las horas lectivas del personal docente no universitario.
		Adecuación de la cobertura de sustitución de profesores de educación no universitaria.
		Racionalización de las modalidades de bachillerato ofertadas por cada centro educativo.
		Racionalizar la implantación de módulos de formación profesional.
		Régimen de dedicación del profesorado universitario.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS *(cont.)*	**RACIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES: SISTEMA EDUCATIVO** *(cont.)*	Aproximar los precios públicos de los servicios académicos de las Universidades al coste efectivo de los mismos.
		Incorporar el principio de estabilidad presupuestaria a las Universidades.
		Limitación de incorporación de personal de nuevo ingreso en las Universidades.
		Racionalizar el número de titulaciones de grado universitario.
	MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	Reforma de la legislación procesal básica.
		Desincentivar el uso indebido del sistema judicial.
		Potenciar la solución extrajudicial de conflictos.
		Favorecer unas transacciones económicas más eficientes y menos conflictivas.
	SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD SOCIAL	Viabilidad del Sistema de Pensiones.
		Plan de lucha contra el fraude en materia de Seguridad Social.
		Eficiencia en la gestión de la Seguridad Social.
	OPTIMIZACIÓN DEL USO E INVERSIONES EN LAS INFRAESTRUCTURAS	Nuevo modelo de gestión de las infraestructuras aeroportuarias.
		Nuevo modelo de gestión ferroviaria.
		Fomento de la Colaboración Público-Privada. Implantación de nuevo modelo concesional.
	FLEXIBILIZACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN DE LAS TELEVISIONES AUTONÓMICAS	Flexibilización de los modos de gestión de las televisiones autonómicas.
SISTEMA FINANCIERO	**SANEAMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO**	Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.
	PAGO A PROVEEDORES DE ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Mecanismo de financiación a Entidades Locales y Comunidades Autónomas para el pago a proveedores.
MERCADO LABORAL: FLEXIBILIDAD, FORMACIÓN Y EDUCACIÓN	**REFORMA DE LAS INSTITUCIONES LABORALES**	Favorecer la empleabilidad de los trabajadores.
		Fomentar la creación de empleo y reducir la dualidad laboral.
		Favorecer la flexibilidad interna en las empresas como alternativa a la destrucción de empleo.
		Favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción de la dualidad laboral.
	REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	Reorientación de los programas de promoción del empleo.
		Reorientación de los programas de formación profesional para el empleo.
		Nuevos instrumentos para la orientación profesional y la intermediación en el mercado laboral.
		Racionalización de los incentivos económicos a la contratación laboral.
		Coordinación y evaluación por parte de los servicios públicos de empleo.
	REFORMAS ORIENTADAS A LA REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE ABANDONO ESCOLAR	Reforma de la Educación Secundaria.
		Plan para la disminución del abandono temprano de la educación y la formación.
		Plan PROA-Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo.
	MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD DE LOS JÓVENES A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL	Reforma de la Formación Profesional.
		Introducción de la Formación Profesional Dual.
	MEJORA DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO	Evaluación de la calidad y eficiencia del sistema universitario español.
	FOMENTO DE LA POLÍTICA DE BECAS	Modificación del régimen de becas y ayudas al estudio.
	FOMENTO DEL APRENDIZAJE DE LENGUAS EXTRANJERAS	Plan para la mejora del aprendizaje de lenguas extranjeras.
	EMPLEO JUVENIL	Plan de Empleo Juvenil.

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD	**CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS DEL SECTOR ENERGÉTICO**	Actuaciones dirigidas a solventar el desajuste existente entre ingresos y costes del sistema eléctrico.
		Actuaciones dirigidas a solventar el desajuste existente entre ingresos y costes del sistema gasista.
	IMPULSO A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	Agenda Digital para España.
		Desarrollo de las medidas del Plan Marco de Actuaciones para la Liberación del Dividendo Digital.
		Estrategia Nacional de Redes Ultrarrápidas.
		Fomento a la Administración Electrónica.
	ELIMINACIÓN DE BARRERAS ADMINISTRATIVAS, UNIDAD DE MERCADO Y FOMENTO DE LA COMPETENCIA	Plan integral para la mejora de la regulación.
		Reducción de cargas administrativas.
		Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.
		Mejora de la supervisión de los mercados de bienes y servicios. Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
		Liberalización de los servicios profesionales.
		Ley de Impuso a la Actividad Comercial.
		Liberalización de los horarios comerciales.
		Ley de medidas para mejorar la cadena alimentaria.
		Modificación de la Ley General de Telecomunicaciones.
		Actuaciones orientadas a la consecución de un transporte eficiente y de calidad.
		Modificación de la normativa en materia de agua y otras disposiciones ambientales.
		Reforma de la Ley de Costas.
	APOYO A LOS EMPRENDEDORES E IMPULSO A LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL	Ley de Emprendedores.
		Programa para el fomento de la competitividad de sectores estratégicos industriales.
		Revisión de la normativa en el ámbito de la seguridad y la calidad industrial.
	ACTUACIONES EN MATERIA DE I+D+i	Acciones dirigidas al fomento de la I+D+i.
	ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE VIVIENDA Y SUELO	Ley de Regeneración Urbana y Fomento del Alquiler.
		Plan Estatal para la Regeneración Urbana y el Alquiler.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS Y DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD DE ESPAÑA QUE ACOMPAÑA A LA RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO (DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN EUROPEA)

COM (2012) 310

30 DE MAYO DE 2012

1. INTRODUCCIÓN

En junio de 2011, la Comisión propuso siete recomendaciones relativas a las políticas de reforma estructural y económicas de España (1). En julio de 2011, el Consejo de la Unión Europea adoptó estas recomendaciones (2), centradas en la hacienda pública, la reforma del sistema de pensiones, la reestructuración del sector financiero, la política tributaria, el mercado laboral y el funcionamiento de los mercados de productos y de servicios.

En noviembre de 2011, la Comisión publicó su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento relativo a 2012 (3), que sentaba las bases para llegar al necesario acuerdo sobre las prioridades de actuación a nivel nacional y de la Unión Europea en 2012. El Estudio se centraba en cinco prioridades —un saneamiento fiscal favorable al crecimiento, el restablecimiento de un flujo normal de préstamos a la economía, el fomento del crecimiento y la competitividad, la lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y la modernización de la Administración Pública— e incitaba a los Estados miembros a aplicarlas en el Semestre Europeo de 2012.

En este contexto, España presentó su Programa Nacional de Reformas y su programa de estabilidad en abril de 2012. Estos programas ofrecen detalles sobre los avances realizados desde julio 2011 y sobre los planes para el futuro.

Evaluación global

El presente documento de trabajo de los servicios de la Comisión evalúa el estado de aplicación en España de las recomendaciones dirigidas al país en 2011 y del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento relativo a 2012, determina los actuales retos de la economía española y, sobre esta base, examina la política económica del país.

Globalmente, los planes presentados por España son pertinentes, pero en algunos ámbitos carecen de ambición suficiente para abordar los retos planteados. El Programa Nacional de Reformas confirma que España proseguirá sus estrategias actuales y anuncia nuevos planes en las áreas de políticas activas del mercado de trabajo, medidas de fomento del crecimiento y la competitividad, regulación bancaria y cooperación entre los distintos niveles de la Administración Pública. En algunas de estas áreas, el Programa Nacional de Reformas no contiene planes específicos para afrontar los actuales retos.

En cuanto a las finanzas públicas, se ha aprobado un nuevo marco institucional más sólido, conforme a la recomendación del Consejo. Sin embargo, el déficit en 2011 fue considerablemente mayor que el previsto en el programa anterior. El déficit de las administraciones públicas (4) aumentó hasta el 8,5 por 100 del PIB en 2011, frente al objetivo del 6 por 100 del PIB. Por consiguiente, la recomendación correspondiente sólo se ha seguido parcialmente.

En el área de las pensiones, España ha seguido la recomendación; sin embargo, el deterioro de las perspectivas de la economía española está limitando los efectos previstos de las reformas sobre los gastos públicos derivados del envejecimiento de la población.

En lo que se refiere al sector financiero, en febrero de 2011, España adoptó unos requisitos de capital mínimo para los bancos mucho más estrictos, que se alcanzaron a finales de septiembre de 2011, de conformidad con el compromiso contraído en el marco del Pacto por el Euro Plus y con la recomendación dirigida al país. No obstante, el deterioro de las perspectivas macroeconómicas puede requerir un mayor reforzamiento de las reservas de capital de los bancos, especialmente de las entidades más débiles. Una de las principales preocupaciones de las empresas españolas sigue siendo su acceso a la financiación.

La reciente reforma del sistema tributario introducida por el Gobierno va en la dirección contraria a la recomendación dirigida por el Consejo a España en este ámbito. En general, el sistema tributario es-

pañol todavía se basa demasiado en los impuestos directos, mientras que los impuestos sobre el consumo y los impuestos medioambientales son relativamente poco importantes en comparación con la media de la Unión Europea.

España ha aplicado una reforma adecuada del mercado de trabajo, en la dirección propugnada por la recomendación que se le ha dirigido en este ámbito y de conformidad con los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus; no obstante, la reforma no es suficientemente ambiciosa para abordar la utilización de cláusulas automáticas de indización *ex post* de los salarios a la inflación en los acuerdos colectivos, reducir la segmentación del mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes.

En el ámbito de la competencia en los mercados de productos y de servicios se han realizado algunos avances en la aplicación de la Ley de Economía Sostenible, pero únicamente en ciertas áreas. La ausencia de competencia en los servicios profesionales mina la competitividad de sus usuarios en una fase posterior. Se requiere un fuerte compromiso del nuevo Gobierno con la realización de los esfuerzos de privatización planeados, que actualmente se han suspendido. No se han observado avances importantes en la reducción de la carga administrativa que se deriva de la falta de coordinación entre administraciones.

2. EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y RETOS

2.1. Evolución económica reciente y perspectivas

Evolución económica reciente

Los grandes desequilibrios internos y externos acumulados durante el largo período de auge del sector inmobiliario y del sector del crédito empezaron a corregirse en 2007. La crisis financiera internacional aceleró esta corrección, reflejándose esto en la reducción del tamaño del sector de la construcción, la inversión de la tendencia del flujo del crédito a las economías domésticas y a las empresas, la reducción significativa del tradicionalmente elevado déficit de la balanza por cuenta corriente y la ralentización del aumento de la deuda externa. Sin embargo, persisten desequilibrios significativos. El alto endeudamiento del sector privado y un nivel de desempleo sin precedentes siguen ensombreciendo las perspectivas para España. La economía española ha perdido impulso como consecuencia del debilitamiento del marco exterior, la agudización de la crisis de la deuda soberana, los efectos negativos en el sector financiero, las reducciones del gasto público y un deterioro del mercado de trabajo superior al previsto. El PIB real se estancó en el tercer trimestre de 2011 y disminuyó un 0,3 por 100 en el último trimestre del año respecto del trimestre anterior. En 2011, el PIB real aún creció a una tasa del 0,7 por 100. El desempleo se ha visto alimentado por la drástica reducción del tamaño del sector de la construcción y por la recesión económica. La situación se ha agravado por la rigidez del mercado de trabajo y el escaso ajuste de los salarios. La tasa de desempleo ha alcanzado el 24,4 por 100 en el primer trimestre de 2012 (más de 5 millones de personas).

Perspectivas

Según las previsiones de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión, el PIB real disminuirá un 1,8 por 100 en 2012 y aproximadamente un 0,3 por 100 en 2013. España entró en recesión en el cuarto trimestre de 2011, como consecuencia de un deterioro del mercado laboral superior al previsto, la reducción del gasto público y el deterioro de las condiciones crediticias, al tiempo que se intensificaba la crisis de la deuda soberana en la zona del euro y se debilitaba la demanda externa. La demanda interna constituirá una rémora para el crecimiento en 2012, y esto sólo se verá compensado parcialmente por un aumento de la demanda externa. La contracción alcanzará su máximo en el segundo semestre de 2012, reflejando los efectos a corto plazo de las necesidades de saneamiento. La corrección de los desequilibrios económicos afectará adversamente a la demanda interna en el período objeto de previsión, aunque se espera una mejora gradual en 2013. La resistencia de las exportaciones y la debilidad de las importaciones, derivadas de una demanda interna moderada, deberán seguir respaldando las exportaciones netas y, de esta forma, el crecimiento económico. No obstante, es probable que el desempleo siga aumentando a corto plazo.

2.2. Retos

España afronta grandes retos en materia de ajuste tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y crediticia. Se han emprendido importantes reformas en las áreas de saneamiento y marco presupuestario, sector financiero, pensiones y mercado de trabajo y, en menor medida, mercado de productos. Sin

embargo, España aún afronta los importantes retos de restablecer la confianza del mercado, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, reducir los puntos débiles internos y externos y sostener el crecimiento y el empleo a medio plazo. En consecuencia, se deben aplicar plenamente las reformas en curso y acelerar sustancialmente las reformas en los mercados de productos y servicios.

Las finanzas públicas se han deteriorado considerablemente a raíz de la crisis. Proseguir el saneamiento es esencial para poner fin al rápido aumento de la deuda pública y restaurar la confianza del mercado. Para lograr esto es indispensable el cumplimiento de los objetivos presupuestarios a todos los niveles de la Administración. El estallido de la burbuja de los precios de los activos y el fin del auge inducido por la demanda interna ha mermado de forma estructural la base de ingresos de la economía española. Por consiguiente se requieren ajustes estructurales de los gastos y los ingresos. Un saneamiento fiscal favorable al crecimiento incluiría la mejora de la eficiencia del sistema tributario, reorientando la presión fiscal desde el trabajo hacia el consumo y las actividades perjudiciales para el medio ambiente, ampliando las bases tributarias y racionalizando las subvenciones. El deterioro de las perspectivas económicas limita los efectos positivos que se esperan de las recientes reformas sobre los gastos públicos derivados del envejecimiento de la población previstos. Por ello, sigue constituyendo un reto el control de los costes derivados del envejecimiento de la población.

Las reformas recientes han contribuido a acelerar la reestructuración del sector bancario, que deberá continuar. Sin embargo, aún no se ha garantizado la estabilidad del sector financiero. Al representar una parte importante del total de préstamos, los préstamos inmobiliarios siguen constituyendo un factor de riesgo. Las economías domésticas y las empresas todavía siguen expuestas a unos altísimos niveles de endeudamiento, por lo que deben corregir su situación contable. Son necesarios nuevos ajustes de los precios de la vivienda para absorber el elevadísimo número de viviendas sin vender. Las difíciles condiciones del mercado, las sombrías perspectivas económicas y unas normas más estrictas de constitución de provisiones para los bancos causan restricciones de crédito y hacen cada vez más difícil el acceso de las empresas a la financiación.

La deuda externa neta se mantiene próxima al 90 por 100 del PIB. El saldo de la balanza por cuenta corriente deberá pasar a un superávit estructural para contener las necesidades de financiación exterior en un contexto de presiones del mercado persistentes. Esto requerirá nuevas mejoras de la competitividad de precios y de la competitividad no relacionada con los precios. Por otro lado, son esenciales unos mercados de productos y de factores flexibles para facilitar la reorientación de la economía española hacia el sector de bienes y servicios exportables. Las reformas recientes van en la dirección adecuada, pero el ajuste está siendo obstaculizado por la falta de competencia en sectores protegidos, tales como el sector de servicios profesionales y el sector minorista, por el escaso ajuste de los precios y salarios y por el bajo incremento de la productividad. Lo que España necesita es una competencia más intensa, especialmente en los servicios, un entorno empresarial más favorable al crecimiento y unos sistemas de educación, formación e investigación y desarrollo e innovación más eficientes. De esta forma sería más fácil reasignar recursos, diversificar la actividad y el potencial de producción de la economía española, aumentar el empleo, mejorar la productividad y fomentar el crecimiento.

El desempleo en España ha alcanzado niveles sin precedentes a raíz de la crisis, debido a factores tanto cíclicos como estructurales. El desempleo afecta particularmente a los trabajadores más jóvenes y poco cualificados y a los trabajadores con contrato temporal. El ajuste en el mercado de trabajo ha tenido lugar mediante despidos en lugar de mediante la flexibilidad de los salarios o la adaptación de las condiciones de trabajo dentro de las empresas. Los jóvenes afrontan importantes problemas a la hora de pasar de la etapa de educación y formación al mercado de trabajo, tales como la falta de experiencia laboral, los bajos niveles de cualificación y un desajuste entre sus cualificaciones y las demandadas por el mercado de trabajo. España ha realizado un esfuerzo considerable para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo mediante una serie de reformas en 2010 y 2011 y, la más ambiciosa, en febrero de 2012. Dichas reformas incluyen modificaciones de la legislación de protección del empleo, del sistema de negociación colectiva, de la flexibilidad interna, de los incentivos al empleo y de los servicios de intermediación del mercado de trabajo. No obstante, queda aún un interrogante sobre la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo y la eficiencia de los servicios de intermediación, particularmente en lo que se refiere a la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacional y regionales, incluidos

los intercambios de información sobre ofertas de empleo en todo el país. Las consecuencias sociales de la crisis en España se reflejan en los recientes aumentos del número de personas con riesgo de pobreza y/o exclusión social, lo que hace más difícil el logro del objetivo de reducir dicho número en una cifra comprendida entre 1,4 y 1,5 millones.

Entre los problemas del sistema educativo cabe citar los bajos niveles de éxito académico en la enseñanza secundaria, una tasa de abandono escolar prematuro demasiado alta y un sistema de formación profesional insuficientemente adaptado a las necesidades del mercado. Estos factores contribuyen a un bajo incremento de la productividad y reducen la empleabilidad de la mano de obra.

RECUADRO 1

SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DEL EXAMEN EXHAUSTIVO REALIZADO EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE DESEQUILIBRIO MACROECONÓMICO

El examen exhaustivo recoge una visión general de la economía española con objeto de detectar los desequilibrios existentes o potenciales y los posibles riesgos macroeconómicos que pueden implicar. La principal conclusión del examen es el alto grado de interconexión entre los distintos desequilibrios que caracterizan a la economía española. La causa de los desequilibrios actuales es la existencia de abundante financiación externa a bajo coste, que permitió un aumento significativo de la inversión, especialmente en el sector inmobiliario, y del consumo. Ello desencadenó una subida acentuada del déficit externo y de la deuda privada. Una parte significativa de estos recursos financieros se canalizó hacia el sector de bienes y servicios no exportables, particularmente hacia el sector de la construcción. La generosa financiación, junto con las presiones demográficas y los incentivos en favor de la inversión en vivienda crearon una considerable demanda de viviendas, que empujó al alza sus precios y provocó, en definitiva, una burbuja inmobiliaria. El ajuste de estos desequilibrios empezó en 2007 y está en curso. Aunque el ajuste de las variables de flujo (déficit de la balanza por cuenta corriente, inversión en construcción, expansión del crédito) ha sido relativamente rápido y está bastante avanzado en algunas áreas, el ajuste de las variables de *stock*, en particular el alto nivel de deuda privada y externa, ha sido mucho más gradual y llevará mucho tiempo. Al mismo tiempo, cuando se inició la corrección de estos desequilibrios surgieron nuevos desequilibrios significativos, especialmente en el mercado de trabajo y en las finanzas públicas. El sector bancario sigue afrontando grandes riesgos frente al sector inmobiliario y de la construcción, aunque recientemente se han adoptado medidas adicionales para acelerar el reconocimiento de pérdidas y sanear los balances. La capacidad de préstamo de los bancos está limitada por su necesidad de proceder al desapalancamiento y la recapitalización, así como por su dificultad de acceso a la financiación. A su vez, esto limita el acceso de la economía real al crédito y obstaculiza el ajuste estructural de la economía. A medida que se desarrolla este proceso de ajuste, no pueden descartarse interacciones negativas entre el desapalancamiento del sector privado y el sector público, la contracción de la demanda interna, un alto nivel de desempleo, nuevos ajustes en el sector de la vivienda, y la falta de estabilidad del sector financiero. Además, la prolongación del ajuste de estos desequilibrios, debido a su gran dimensión y alcance, puede crear riesgos de contagio para otras economías de la zona del euro. Las principales conclusiones de este examen son las siguientes:

— **El alto volumen de deuda del sector privado acumulada es preocupante, especialmente en el sector inmobiliario y de la construcción.** La dimensión y el alcance del desapalancamiento necesario implica la atonía de la demanda interna a medio plazo, con significativos riesgos derivados de la gran vulnerabilidad del sector privado respecto de los aumentos de los tipos de interés.

— **El gran volumen de deuda externa plantea riesgos significativos y requiere que ésta se vuelva a situar en una senda sostenible.** Las amplias necesidades de financiación externa han aumentado la vulnerabilidad de la economía española desde el punto de vista del acceso a la financiación y la carga de intereses. Aunque el déficit de la balanza por cuenta corriente se ha reducido significativamente, será necesario pasar a unos continuos superávits por cuenta corriente para restablecer la sostenibilidad de la balanza de pagos.

— **España está recobrando competitividad.** El país ha logrado importantes avances desde el punto de vista de la compensación de las pérdidas de competitividad de precios y de costes sufridas en el pasado. No obstante, una parte significativa de este ajuste se ha debido a factores cíclicos, particularmente a la pronunciada reducción del desempleo, que ha implicado una fuerte mejora de la productividad observada. Un reequilibrio de la economía más estructural y duradero requiere abordar los problemas estructurales que frenan el crecimiento y limitan la competitividad.

— **Los precios de la vivienda siguen bajando en España.** El estallido de la burbuja inmobiliaria puso de manifiesto un considerable exceso de oferta de viviendas nuevas, llevando a la acumulación de gran número de viviendas sin vender. Esto sigue ejerciendo presión a la baja a los precios de la vivienda, y puede tener efectos adversos sobre el consumo privado y la estabilidad financiera.

— **La deuda pública ha provocado un desequilibrio rápidamente creciente en España.** Aunque se encuentra todavía por debajo de la media de la zona del euro, la proporción que representa la deuda pública en el PIB está creciendo rápidamente a causa del débil crecimiento, la subida de los tipos de interés y unos altos déficits presupuestarios.

La corrección de estos desequilibrios y el necesario ajuste estructural de la economía depende de la flexibilidad de los mercados de factores y de productos españoles. La reacción del Gobierno español ha sido amplia y de gran alcance. Sin embargo, subsisten importantes retos. Para respaldar la corrección de los desequilibrios, el Gobierno necesita políticas encaminadas a aumentar la competitividad y ampliar la base de exportación de la economía española, intensificar la competencia en los mercados de productos y servicios, proseguir la reestructuración del sector bancario, finalizar el ajuste del sector de la vivienda y extender el ámbito de aplicación de las reformas del mercado laboral.

3. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN

3.1. Política presupuestaria e imposición

Evolución del presupuesto y de la deuda

Según el programa de estabilidad, el déficit presupuestario se situará por debajo del valor de referencia del 3 por 100 de aquí a 2013, de conformidad con las recomendaciones del Consejo de abril de 2009, y seguirá disminuyendo, hasta el 1,1 por 100 del PIB en 2015; el objetivo a medio plazo, que sigue siendo un presupuesto equilibrado en términos estructurales, se alcanzará prácticamente en 2015, con un déficit estructural equivalente al 0,2 por 100 del PIB. El objetivo a medio plazo refleja adecuadamente las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El déficit en 2011 fue considerablemente mayor que el planeado en el programa anterior. El déficit (5) aumentó hasta el 8,5 por 100 del PIB, frente al objetivo del 6 por 100 del PIB. Las Comunidades Autónomas son responsables de alrededor de dos terceras partes de la desviación, mientras que los desvíos del Gobierno central y de la Seguridad Social fueron más limitados. El desvío presupuestario fue consecuencia principalmente de unos ingresos inferiores a los previstos, en consonancia con la materialización de un entorno económico menos favorable que el previsto en el programa de estabilidad de 2011 y de nuevos déficits de ingresos como consecuencia de una composición del crecimiento menos generadora de ingresos tributarios. En particular, los impuestos sobre la producción y las importaciones (IVA, impuestos sobre operaciones inmobiliarias) registraron importantes déficits con respecto a las previsiones, lo que afectó a la Administración central y a las administraciones de las Comunidades Autónomas. Las cotizaciones sociales también se debilitaron como consecuencia de un deterioro del mercado laboral mayor que el previsto. Por consiguiente, España todavía no ha cumplido una parte de la primera recomendación de 2011, que, en particular, pedía el logro de los objetivos presupuestarios en todos los niveles de la Administración, especialmente aplicando de forma estricta los mecanismos existentes de control del déficit y de la deuda a los Gobiernos autónomos y adoptando nuevas medidas si la evolución presupuestaria económica se aparta de las previsiones.

Para 2012, el programa de estabilidad se propone alcanzar un déficit de las administraciones públicas equivalente al 5,3 por 100 del PIB, frente al objetivo de déficit del 4,4 por 100 del PIB que figuraba en la anterior actualización. Esta revisión refleja el peor punto de partida en 2012 y unas perspectivas económicas más sombrías. En sus previsiones de la primavera de 2012, la Comisión preveía un déficit del 6,4 por 100 del PIB para 2012. La principal diferencia se observa por el lado del gasto (0,8 puntos porcentuales del PIB), dado que aún no se han especificado plenamente algunas de las medidas de saneamiento que han de tomar las Comunidades Autónomas. La diferencia en los ingresos (0,3 puntos porcentuales del PIB) responde a una previsión de menores cotizaciones sociales como consecuencia de las perspectivas de deterioro del mercado de trabajo. Mientras que el objetivo de la Administración central de lograr un déficit del 3,5 por 100 del PIB parece alcanzable, se prevén desvíos para los gobiernos regionales, asociados principalmente a la insuficiente especificación de las medidas de saneamiento. Por otra parte, teniendo en cuenta la previsión de menores cotizaciones sociales, es probable que la Seguridad Social presente nuevamente un déficit este año, en lugar de alcanzar el equilibrio presupuestario previsto en el programa de estabilidad.

El programa de estabilidad mantiene un déficit presupuestario equivalente al 3 por 100 del PIB para 2013. El objetivo para 2014 se ha fijado en el 2,2 por 100 del PIB (2,1 por 100 del PIB en la anterior actualización), y, para 2015, en el 1,1 por 100 del PIB.

El plan de saneamiento fiscal se concentra al principio del período, previéndose la mayor parte del mismo en 2012 y 2013, en lo que se refiere al saldo presupuestario global, el saldo primario y el saldo estructural. Según el programa de estabilidad, la reducción acumulada del déficit global entre 2011 y 2015 equivaldrá a 7,4 puntos porcentuales del PIB y se realizará principalmente por el lado del gasto (6 puntos porcentuales del PIB). Los recortes por el lado del gasto hasta 2015 se prevén particularmente acentuados en la retribución de los empleados públicos (2,3 puntos porcentuales del PIB), el consumo intermedio (1,7 puntos porcentuales del PIB) y la formación bruta de capital fijo (1,3 puntos porcentuales del PIB). La Administración central se propone reducir su déficit en 4 puntos porcentuales del PIB entre 2011 y 2015, pero los gobiernos autónomos también tendrán que lograr una reducción de cerca de 3 puntos porcentuales del PIB en su déficit presupuestario.

Según el programa de estabilidad, en 2012 se prevén medidas de aumento de los ingresos equiva-

RECUADRO 2

PRINCIPALES MEDIDAS PRESUPUESTARIAS

INGRESOS	GASTOS
2011	
— Aumento de los tipos de IVA en 2010 (efecto residual equivalente al 0,3% del PIB) — Aumento de los impuestos especiales en el presupuesto para 2011 (0,1% del PIB) — Eliminación de una bonificación de 400 euros en el Impuesto sobre la Renta personal (efecto residual: 0,1% del PIB)	— Recortes de los gastos efectuados en mayo de 2010, tales como una reducción de la inversión pública y una congelación de los salarios públicos (–1% del PIB) — Desmantelamiento del Fondo Estatal de Inversión Local (0,5%) — Eliminación progresiva de subsidios, tales como las primas a la construcción (–0,1% del PIB)
2012	
— Aumento del Impuesto sobre la Renta personal (0,4% del PIB) — Impuesto de sociedades (0,5% del PIB) — Regularización fiscal (0,2% del PIB) — Lucha contra el fraude fiscal (0,2% del PIB) — Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (0,1% del PIB) — Ingresos adicionales de las Comunidades Autónomas (0,3% del PIB)	— Recortes en educación (0,1% del PIB) — Recortes en asistencia sanitaria (0,3% del PIB) — Recortes en las transferencias de capital (0,5% del PIB)
2013	
— Ingresos procedentes de los impuestos indirectos (0,8% del PIB) — Impuesto sobre la Renta de las personas físicas (0,1% del PIB)	— Recortes en educación (0,2% del PIB) — Reducciones en asistencia sanitaria (0,3% del PIB) — Supresión de las superposiciones y reasignación de competencias entre los distintos niveles de la Administración (0,3% del PIB)

Nota: El efecto presupuestario recogido en el recuadro es el efecto indicado en el programa por las autoridades nacionales. Un signo positivo significa un aumento (una disminución) de los ingresos o los gastos como consecuencia de la medida correspondiente.
Entre las *medidas macroestructurales* que afectan al potencial de crecimiento, las principales medidas destacables son las sucesivas reformas del mercado de trabajo. Una serie de reformas del mercado de trabajo realizadas en 2010 y 2011 y de nuevo en febrero de 2012 estaban encaminadas a reducir su segmentación y a flexibilizar los sistemas de negociación colectiva (véase apartado 3.3).

lentes en total al 2,3 por 100 del PIB (ya se han adoptado medidas equivalentes al 1,8 por 100 del PIB, mientras que otras medidas equivalentes al 0,5 por 100 del PIB deberán decidirse a nivel regional). Entre éstas se incluyen principalmente aumentos de la imposición directa, tales como modificaciones del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto de Sociedades y una amnistía fiscal. Algunas de estas medidas son de carácter temporal (por ejemplo, el aumento del Impuesto sobre la Renta, que se limita a 2012 y 2013, una modificación del sistema de plazos del Impuesto de Sociedades en 2012, una congelación de los salarios públicos en 2012 y la amnistía fiscal en 2012). Se espera que los gastos totales disminuyan un 1,2 por 100 del PIB en 2012, gracias principalmente a recortes de los gastos ministeriales. El programa de estabilidad contempla importantes recortes de los gastos de capital y de los gastos corrientes, por ejemplo, cesando la contratación de funcionarios. A nivel de las Comunidades Autónomas, los principales recortes se han anunciado recientemente en las áreas de sanidad y educación en 2012 y 2013.

Para 2013, el programa de estabilidad prevé un amplio aumento de los ingresos procedentes de los impuestos sobre la producción y las importaciones, en un marco de reestructuración tributaria, que puede quedar parcialmente contrarrestado por unos menores impuestos sobre el trabajo. El Gobierno aún no ha especificado las medidas en que se basará el aumento de los impuestos indirectos. Por el lado de los gastos, se prevén recortes en educación y sanidad a nivel de las Comunidades Autónomas, así como una reasignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Para 2014 y 2015, se incluyen pocas medidas concretas en el programa, con lo cual el saneamiento previsto no se basa suficientemente en medidas que permitan alcanzar el objetivo de déficit propuesto.

Según el programa de estabilidad, la mejora media anual del saldo estructural (6) equivaldrá al 2,6 por 100 del PIB en el período 2011-2013, y se situaría, pues, muy por encima del ajuste presupuestario recomendado en el procedimiento de déficit

excesivo (superior al 1,5 por 100 del PIB). Para 2014 y 2015, se prevén mejoras adicionales equivalentes a 1,3 y 0,7 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. Según el programa de estabilidad, el saldo primario experimentará una mejora considerable, pasando de un déficit del 6,1 por 100 del PIB en 2011 a un superávit del 2 por 100 del PIB en 2015. Esta evolución tendría lugar paralelamente a un aumento de 0,7 puntos porcentuales del PIB en los gastos de intereses durante el período del programa. En sus previsiones de la primavera de 2012, la Comisión contempla un déficit primario del 3,3 por 100 del PIB en 2012 y del 3,1 por 100 del PIB en 2013 (frente a unas previsiones del programa consistentes en un déficit del 2,2 por 100 del PIB en 2012 y un superávit equivalente al 0,2 por 100 del PIB en 2013).

Se han fijado objetivos del –2,9 por 100 en 2014 y del –2,1 por 100 en 2015 para la variación (en términos reales) del gasto público (éste es el agregado de gasto modificado que se emplea como referencia para el gasto, excluidos los cambios no discrecionales en las prestaciones de desempleo y las medidas de ingresos discrecionales). Estos objetivos son más ambiciosos que la tasa de referencia más baja del –0,2 por 100 para ambos años que requeriría el objetivo de referencia para el gasto. La tasa de referencia más baja se aplica ya que España aún sigue su proceso de ajuste hacia su objetivo a medio plazo de equilibrio presupuestario en términos estructurales. Así pues, el país se encuentra en buen camino de alcanzar su objetivo de referencia para el gasto.

Existen significativos riesgos asociados al escenario presentado en el programa de estabilidad. En primer lugar, hay riesgos derivados del escenario macroeconómico. Estos riesgos parecen de escasa importancia en 2012 y estarían asociados principalmente a una composición del crecimiento menos generadora de ingresos tributarios y a una disminución de la demanda interna y, en particular, del consumo privado. En cuanto a 2013 y años posteriores, las hipótesis macroeconómicas del programa parecen optimistas, previéndose que el PIB real vuelva a crecer ya en 2013. El nivel de desempleo particularmente elevado, la necesidad de seguir disminuyendo el apalancamiento del sector privado y unas condiciones financieras restrictivas también apuntarían a una recuperación del consumo privado y de la inversión menor que la prevista en el programa. Según las previsiones de la primavera de 2012 de la Comisión, el PIB disminuiría un 1,8 por 100 en 2012 y un 0,3 por 100 en 2013, frente a una disminución del 1,7 por 100 y un aumento del 0,2 por 100, respectivamente, según el programa. En segundo lugar, los ingresos podrían tener una sensibilidad incluso mayor respecto del ajuste estructural en curso, debido a los efectos de «composición» y al prolongado hundimiento del sector inmobiliario, y ello también podría dar lugar a una mayor pérdida de ingresos. En tercer lugar, existe un riesgo adicional derivado de la ejecución presupuestaria de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta su comportamiento insatisfactorio en fechas recientes. En 2011 se produjeron desvíos de gran magnitud y el objetivo de déficit para 2011 fue incumplido por numerosas Comunidades Autónomas. En cuarto lugar, es difícil evaluar los efectos presupuestarios de las medidas, ya que existe una incertidumbre considerable acerca de los ingresos que pueda generar la amnistía fiscal. En quinto lugar, falta información relativa a las medidas previstas de saneamiento a partir de 2013, que aún no se han especificado completamente. En sexto lugar, también existen riesgos asociados al carácter puntual y temporal de las medidas de saneamiento adoptadas hasta la fecha, que expirarán después de 2013. Por último, la posibilidad de que se proceda a operaciones de rescate financiero constituye un riesgo para el déficit, o para la deuda, dependiendo de la forma que las mismas adopten. En cuanto a la posibilidad de que la realidad sea mejor que las previsiones, una aplicación estricta de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y la aprobación de medidas fiscales estrictas por las Comunidades Autónomas podrían mitigar los riesgos de desvío de las Comunidades Autónomas.

En el programa de estabilidad se prevé que la deuda pública aumente del 68,5 por 100 del PIB en 2011 al 79,8 por 100 del PIB en 2012, y en otros 2,5 puntos porcentuales del PIB en 2013, lo que supondría rebasar el valor de referencia del Tratado en cada uno de estos años. Este aumento de la deuda resultará principalmente de unos mayores pagos de intereses (que aumentarían en 3,2 puntos porcentuales del PIB en 2012 y 2013, respectivamente) y, en menor medida, del déficit primario (que aumentará 2,2 puntos porcentuales del PIB en 2012). Los ajustes *stock*-flujo previstos para 2012 son considerables; contribuirán en 5,4 puntos porcentuales del PIB al aumento de la deuda y consistirán en la liquidación de las facturas de los proveedores de los organismos públicos y otras operaciones pendientes contabilizadas como deuda aplicando las normas del procedimiento de déficit excesivo. Según el programa, la deuda disminuirá en 0,8 y 0,7 puntos porcentuales del PIB en 2014 y 2015, respectivamente. La evolución del ratio de deuda podrá ser menos favorable que la prevista en el programa, dados los

riesgos asociados al escenario macroeconómico y a los objetivos presupuestarios, y teniendo en cuenta que el sector financiero necesitará financiación adicional en el marco de la reforma del sector bancario anunciada en mayo de 2012. Según las previsiones de la primavera de 2011 de la Comisión, la deuda pública aumentará al 80,9 por 100 del PIB en 2012 y al 87 por 100 en 2012, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica. En 2014 y 2015, España atravesará un período de transición en el que se propone garantizar un progreso suficiente hacia el cumplimiento del criterio de deuda.

Sostenibilidad a largo plazo

Se prevé que la variación a largo plazo de los gastos derivados del envejecimiento de la población será inferior a la media de la Unión Europea. La situación presupuestaria inicial agrava los costes a largo plazo. Con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, la deuda aumentaría al 100 por 100 del PIB en 2020. Sería necesario un considerable saneamiento fiscal adicional más allá del horizonte de previsión a fin de avanzar hacia el valor de referencia para la deuda pública a medio y largo plazo. Una aplicación plena del programa bastaría para situar a la deuda en una senda decreciente en 2020, aunque aún se mantendría por encima del valor de referencia del 60 por 100 del PIB.

España ya ha tomado medidas para mejorar la sostenibilidad a largo plazo de su hacienda pública conformes a la recomendación que se le dirigió en 2011. La reforma de las pensiones adoptada en julio de 2011 aumentó en dos años la edad preceptiva de jubilación y en diez años el período de cotización tenido en cuenta para el cálculo de las prestaciones. Los cambios se introducirán gradualmente entre 2013 y 2022 (2027 en algunos casos). Para el período posterior a 2027 se prevé un factor de sostenibilidad, que vincularía la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida, aunque quedan por determinar los detalles de su aplicación. La reforma supone un paso significativo hacia el control de los costes derivados del envejecimiento de la población.

No obstante, se prevé que el aumento de los gastos derivados del envejecimiento de la población todavía siga siendo superior a la media de la Unión Europea en 2060, como consecuencia del creciente reto que plantea la presión demográfica. En octubre de 2011 se adoptó una Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (conocida como «Estrategia 55 y Más»), estando encaminada a aumentar el número de personas de edad que trabajan y a mejorar sus condiciones de trabajo. Esta estrategia todavía no se ha respaldado con medidas concretas.

Habrá que contener aún más la tendencia de aumento del gasto público a largo plazo, especialmente en materia de pensiones y asistencia sanitaria. Para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el Gobierno debe garantizar unos superávits primarios suficientes a medio plazo, acelerar el aumento gradual previsto de la edad preceptiva de jubilación y realizar una actualización más temprana del factor de sostenibilidad en el marco del sistema de pensiones reformado.

Marco presupuestario

Habida cuenta de la naturaleza descentralizada de las finanzas públicas españolas, es esencial contar con un sólido marco institucional. El marco presupuestario a medio plazo ha tenido un comportamiento globalmente satisfactorio, pero la crisis ha sometido a tensiones a las administraciones españolas y ha mostrado la necesidad de reforzar el control sobre los presupuestos de las administraciones autónomas y locales y tener mejor en cuenta la evolución cíclica al establecer los objetivos presupuestarios.

El 27 de enero de 2012, el Gobierno dio un paso significativo para la mejora del marco presupuestario al adoptar el proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas, que desarrolla la norma constitucional de equilibrio presupuestario adoptada en 2011 y establece nuevos mecanismos para la coordinación presupuestaria y el control sobre los gobiernos de las Comunidades Autónomas. La Ley, que entró en vigor en mayo de 2012, introduce un conjunto de normas presupuestarias vinculantes para todos los niveles de la Administración, incluidas las empresas públicas (norma sobre el equilibrio presupuestario en términos estructurales, norma en materia de deuda y norma de gasto). También confiere un mandato para una estrategia presupuestaria a medio plazo, introduce un mecanismo de alerta rápida para las desviaciones presupuestarias, establece mecanismos correctores y sanciones y refuerza las obligaciones de notificación para todos los niveles de la Administración. La Ley constituye un paso en la dirección adecuada, ya que obliga no sólo al Parlamento nacional, sino también a los parlamentos regionales, a cumplir con la

norma de estabilidad presupuestaria. La definición de la norma relativa a los déficits estructurales deberá permitir un mejor reflejo de la evolución cíclica en las futuras leyes presupuestarias.

Sin embargo, la Ley contempla un período de transición largo, hasta 2020. Por otra parte, las vertientes preventiva, correctora y coercitiva del nuevo marco presupuestario implican unos plazos relativamente largos y pueden no ser suficientes para garantizar una corrección oportuna de los desvíos presupuestarios que vayan apareciendo. El proyecto de ley no contempla la creación de una institución presupuestaria independiente (7).

Sistema tributario

El ratio impuestos/PIB de España es uno de los más bajos de la Unión Europea (8), y la estructura del sistema tributario español no parece particularmente favorable al crecimiento, siendo los ingresos procedentes de los impuestos indirectos los segundos más bajos de la Unión Europea. Así, España tiene cierto margen para mejorar la eficiencia de su sistema tributario reorientando los ingresos hacia los impuestos menos distorsionadores, tales como los que gravan el consumo (particularmente, el IVA) y los impuestos medioambientales, lo que sería compatible con los esfuerzos de saneamiento fiscal. La reducción de las ventajas tributarias, tales como un régimen fiscal favorable para las viviendas residenciales (posibilidad de deducir los pagos de intereses hipotecarios), ampliará las bases impositivas, contribuyendo, así, también a mejorar la eficiencia del sistema tributario.

En España, el índice de propiedad de las viviendas es alto, habiendo sido incentivado por la existencia de deducciones fiscales por compra de vivienda. Las deducciones se redujeron en 1998, pero se ha mantenido la distorsión de la política tributaria en favor de la compra de la vivienda en lugar de alquilarla. Por consiguiente, la política tributaria contribuyó al aumento del endeudamiento de las economías domésticas y a la formación de la burbuja inmobiliaria en España.

Los ingresos del IVA ascendieron a sólo alrededor del 5,5 por 100 del PIB en 2010, lo que representa la cifra más baja de la Unión Europea. El tipo normal de IVA, del 18 por 100, se encuentra en la parte inferior del espectro de tipos aplicados por los Estados miembros. Debido a la amplia aplicación de un tipo superreducido (4 por 100) y de un tipo reducido (8 por 100) y al alcance de las exenciones de IVA, los ingresos efectivos por IVA ascienden sólo a aproximadamente el 42 por 100 de los teóricamente posibles (9). El bajo ratio también subraya la falta de eficacia de las medidas encaminadas a reducir el nivel de evasión del IVA. Los ingresos procedentes de los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol también son relativamente bajos.

Los ingresos procedentes de los impuestos medioambientales (en porcentaje del PIB) fueron los más bajos de la Unión Europea en 2010. Existe una amplia gama de reducciones y exenciones tributarias, así como subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. También hay margen de maniobra para aumentos de los impuestos especiales sobre los combustibles de transporte (gasolina sin plomo y gasóleo). España está elaborando un Plan Estratégico Plurianual 2013-2018 para el sector del carbón, que aún está pendiente de publicación. Se prevé que dicho Plan Estratégico incluya detalles sobre la forma en que España se propone reducir gradualmente hasta suprimir las ayudas a la producción de carbón y cerrar las minas de carbón de aquí a 2018. Unos instrumentos económicos para la gestión de residuos que aumenten el atractivo de la prevención y el reciclado y contribuyan a cubrir los costes de recogida, selección y reciclado representarán medidas tributarias favorables al crecimiento alternativas y podrán contribuir a la sostenibilidad de las haciendas públicas locales. Lo mismo puede decirse de las tarifas pagadas por el consumo de agua, que son de las más bajas de la Unión Europea. En particular, algunas políticas regionales de tarificación del agua ofrecen a los agricultores pocos incentivos para reducir su consumo de agua en regadío.

España no ha adoptado medidas para aplicar la recomendación relativa a la revisión de la eficiencia de su sistema tributario. Por el contrario, los recientes aumentos temporales de la imposición directa, introducidos el 30 de diciembre de 2011 (10), van en la dirección contraria a la recomendación del Consejo, ya que aumentan aún más la presión de los impuestos directos y, de esta forma, agudizan la naturaleza poco favorable al crecimiento del sistema tributario español.

3.2. Sector financiero

Bancos

En febrero de 2011, España adoptó unos requisitos de capital mínimo mucho más estrictos para

los bancos (8 o 10 por 100 de los activos ponderados en función del riesgo). Dichos requisitos se cumplieron a finales de septiembre de 2011, de conformidad con el compromiso contraído por España en el marco del Pacto por el Euro Plus. La mayor parte de las cajas de ahorros obtuvieron capital de inversores privados. Los planes de reestructuración de los bancos que hubieran recibido fondos públicos habían de presentarse en marzo de 2012 a más tardar. Cuatro bancos solicitaron asistencia del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Sobre la base de las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo de octubre de 2011 en el contexto del ejercicio temporal de recapitalización de los bancos coordinado por la Autoridad Bancaria Europea, se exigió a cinco importantes bancos españoles (Santander, BBVA, Bankia, CaixaBank y Banco Popular) que obtuviesen fondos por un valor de aproximadamente 26.000 millones de euros para cumplir con un requisito más estricto de ratio de capital básico de clase 1, del 9 por 100, de los activos ponderados en función del riesgo, tras contabilizar sus títulos de deuda soberana.

Los bancos españoles todavía afrontan grandes riesgos frente al sector inmobiliario y de la construcción (que representaban en diciembre de 2011 alrededor del 10 por 100 del total de activos consolidados). Más de la mitad de estos riesgos ya son problemáticos y podrían aumentar puesto que los promotores se ven en la incapacidad de vender sus activos y proceder a los reembolsos pertinentes. No obstante, las hipotecas concedidas a los hogares implican un riesgo muy inferior para los bancos. Actualmente, el ratio de activos dudosos de los préstamos hipotecarios (aproximadamente el 3 por 100) es muy inferior al de los préstamos a las empresas de los sectores de la construcción e inmobiliario, cuyo reembolso depende de la capacidad de los prestatarios de vender sus activos inmobiliarios. Para abordar este problema, en febrero y mayo de 2012 se adoptaron nuevas medidas, que aumentan el nivel de las provisiones específicas y genéricas y exigen a los bancos constituir reservas de capital. El principal objetivo de esta reforma es disipar las incertidumbres derivadas del riesgo de los bancos españoles respecto del sector inmobiliario y promover un mayor saneamiento del sistema bancario. Los bancos disponen hasta finales de 2012 para cumplir los nuevos requisitos, y hasta finales de 2013 en caso de fusión.

Las difíciles condiciones macroeconómicas actuales junto con los altos costes de financiación y el actual aumento de los activos deteriorados siguen ejerciendo presión sobre la rentabilidad de los bancos a corto y medio plazo. Teniendo en cuenta el riesgo de tensiones sobre la financiación de los bancos, es necesario seguir reforzando la base de capital de éstos. Las medidas de reforma adoptadas en febrero y mayo de 2012 se han centrado en los activos inmobiliarios, dejando sin abordar otros riesgos, tales como los derivados de los préstamos a las pymes y de los créditos hipotecarios para adquisición de vivienda. España debe garantizar que la política que adopte sea coherente con un marco estratégico más amplio (esto es, los debates que se mantienen actualmente acerca de nuevas propuestas para la recapitalización del sector financiero de la zona del euro).

Acceso de las empresas a la financiación

Un factor importante que actualmente limita las operaciones y el desarrollo de las empresas en España, particularmente de las pequeñas y medianas, es su dificultad de acceder a la financiación bancaria, que se ha agravado desde el pasado año y sigue constituyendo una de las principales preocupaciones de las empresas españolas. Según el Instituto Nacional de Estadística, el 60 por 100 de las pequeñas y medianas empresas necesitarán financiación de su capital circulante hasta 2013. A este respecto, el Programa Nacional de Reformas no propone medidas específicas para facilitar la financiación de los bancos a las empresas.

Por otra parte, los largos plazos de cobro, particularmente de las deudas del sector público, agravan aún más el problema. Todavía no se han materializado totalmente los efectos de la reciente Ley de lucha contra la morosidad (11). Según los datos más recientes de la Plataforma Multisectorial contra la Morosidad, que representa a alrededor de un millón de empresas en España, el sector público español tarda una media de 162 días en pagar sus facturas, ocupando así el penúltimo lugar en la Unión Europea, después del sector público griego. El período medio de pago del sector privado es de 98 días. La principal medida propuesta en el Programa Nacional de Reformas en este ámbito es un mecanismo para el tratamiento de los pagos atrasados por las administraciones autónomas y locales (medida 52 del Programa Nacional de Reformas). Sin embargo, esta medida implica una penalización de los proveedores, que han de aceptar la no inclusión de los intereses y otros costes en el pago final, y es contraria a los principios de la Directiva contra la mo-

rosidad. Por otro lado, el Programa Nacional de Reformas no proporciona detalles sobre si la aceptación de una reducción voluntaria de un pago vencido sería un criterio para determinar la prioridad de un pago. Los instrumentos financieros distintos del crédito (por ejemplo, capital riesgo, inversores informales *business angels* o financiación intermedia) podrían contribuir a cubrir el déficit de crédito en España, pero aún no se han desarrollado.

Los Fondos Estructurales constituyen una buena opción en este ámbito. Hasta la fecha se han establecido tres instrumentos financieros apoyados por los Fondos Estructurales con el fin de proporcionar garantías y préstamos a empresas pequeñas y medianas —fondos de cartera JEREMIE (12)— para ayudarlas a realizar actividades de investigación e innovación a nivel regional y nacional. JESSICA (13) es otro instrumento financiero a nivel nacional apoyado por los Fondos Estructurales que está encaminado a fomentar proyectos urbanos sostenibles. Una utilización más extendida de estos fondos y su introducción en otras regiones ayudaría ciertamente a las pequeñas y medianas empresas a obtener financiación. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional ofrece diversas opciones en este ámbito. Por ejemplo, la reasignación de 400 millones de euros a un régimen de ayudas a la reindustrialización para préstamos a la inversión destinados principalmente a pequeñas y medianas empresas; el apoyo a medidas relacionadas con el capital inicial y los microcréditos en el marco de la próxima Ley de Emprendimiento; y la reasignación de 155 millones de euros a la creación de un Fondo de Capital Circulante para las pequeñas y medianas empresas innovadoras que será gestionado por los instrumentos e instituciones nacionales existentes, y para cuya financiación puede pedirse una mayor contribución de las Comunidades Autónomas de forma voluntaria. Otra línea de acción de las autoridades españolas ha sido la reforma y ampliación de las líneas de crédito del Instituto de Crédito Oficial (ICO). Su diseño todavía debe mejorarse para aumentar la eficiencia de este mecanismo. Otras medidas que pueden ser positivas en este ámbito son una aplicación rápida de la Directiva sobre el IVA y la compensación de las deudas y los créditos entre administraciones y empresas.

3.3. Políticas del mercado de trabajo, políticas de educación y políticas sociales

El pasado año, el empleo siguió disminuyendo, mientras que los salarios siguen reaccionando sólo parcialmente a la situación del mercado de trabajo. La pérdida acumulada de empleo en el período 2008-2011, del 11,3 por 100, estuvo acompañada por una subida acumulada de los salarios nominales del 11,2 por 100 (subida del 6,9 por 100 para los salarios reales), llevando así a un aumento de los costes laborales unitarios nominales. El rígido sistema existente de negociación colectiva impidió un mejor ajuste entre los salarios y la productividad, especialmente al incluir una utilización generalizada de una indización de los salarios a la inflación *ex post*. La tasa de desempleo, que ya era la más elevada de la zona del euro, alcanzó un nuevo máximo, del 24,4 por 100, en el primer trimestre de 2012. Los jóvenes y los trabajadores menos cualificados y con menos experiencia, muchos de los cuales tienen contratos temporales, siguen siendo los más afectados por la crisis económica. El desempleo juvenil aumentó del 49 por 100 en el cuarto trimestre de 2011 al 52 por 100 en el primer trimestre de 2012. Los jóvenes son los que tienen más probabilidad de encontrarse en paro, o de verse obligados a trabajar con contrato temporal o a tiempo parcial o en empleos precarios o poco remunerados. En los últimos años, el número de jóvenes desempleados de larga duración ha aumentado sustancialmente, del 1,7 por 100 en 2007 al 7,3 por 100 en 2010.

La edad media de salida del mercado laboral fue de 62,3 años en 2009, esto es, 2,7 años inferior a la edad preceptiva de jubilación de 65 años, aunque por encima de la media de la Unión Europea (61,4 años). La tasa de empleo de los trabajadores de más edad (55-64 años) ha aumentado del 39,2 por 100 en 2001 al 43,6 por 100 en 2010, pero aún se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea (46 por 100).

Las medidas detalladas en el Programa Nacional de Reformas están encaminadas a abordar los principales retos que plantea la situación del mercado laboral en España, en la línea de las reformas globales impulsadas por el Gobierno. La segmentación del mercado laboral y la tasa alta de desempleo, especialmente de los trabajadores jóvenes, son objeto de un análisis global. El 10 de febrero de 2012, el Gobierno español adoptó una nueva reforma del mercado laboral (14), que incluía una reducción de la indemnización por despido injustificado a 33 días por año de servicio, daba prioridad a los acuerdos colectivos a nivel de empresa, autorizaba a las empresas a no participar en los acuerdos de nivel superior, concedía a las empresas una mayor flexibilidad interna y ofrecía incentivos financieros para contratar trabajadores, especialmente trabajadores jóvenes.

Estos elementos de la reforma podrían cambiar la dinámica del mercado de trabajo español, permitiendo a las empresas adaptarse rápidamente a la modificación de las condiciones del mercado. A este respecto, es más ambiciosa que las reformas anteriores. Al reducir la indemnización por despido, simplificar los procedimientos para los despidos colectivos e individuales y clarificar la noción de despido objetivo, la reforma puede contribuir a restaurar las condiciones de empleo de trabajadores con contrato permanente. Sin embargo, a corto plazo esto puede provocar un aumento del desempleo.

Los efectos de la reforma sobre la segmentación del mercado de trabajo y la creación de empleo dependen de una serie de elementos. Basándonos en la experiencia obtenida en el pasado, este fuerte énfasis en los incentivos financieros no tiene el efecto esperado de una creación de empleo sostenible. Además, aunque la reforma restablece unos límites para la renovación de los contratos temporales con objeto de reducir la segmentación del mercado de trabajo, los nuevos contratos para las pequeñas y medianas empresas contienen unos períodos de prueba relativamente largos y podrían convertirse en un sustituto de los contratos temporales. El período de prueba para los nuevos contratos permanentes es de un año, esto es, muy superior al límite de dos o tres meses (seis meses para los trabajadores cualificados) establecido por el Estatuto de los Trabajadores. Existe el riesgo de que las empresas utilicen el período de prueba de un año para transformar este contrato en un contrato temporal de hecho, de baja calidad y con costes de rescisión nulos. Los contratos de aprendizaje presentan un riesgo similar, dado que una persona puede ser empleada con contratos de aprendizaje sucesivos que pueden finalizarse con costes de rescisión nulos. Esto puede contribuir en realidad a un aumento de la segmentación del mercado de trabajo. El coste de despido de un trabajador con contrato permanente también sigue siendo elevado en comparación con el correspondiente a un contrato temporal.

En el ámbito de la negociación colectiva, la reforma podría llevar a un ajuste más rápido de los salarios, de conformidad con la recomendación del Consejo de 2011. Ello se debe a que da prioridad a las decisiones a nivel de empresa sobre el horario laboral, las tareas y los salarios. También facilita a las empresas el mantenerse al margen de los acuerdos sectoriales y pone fin a la práctica de prorrogar indefinidamente los acuerdos colectivos. Sin embargo, estos acuerdos todavía pueden prorrogarse a su expiración por dos años más. Una mayor flexibilidad interna y externa contribuye a que el mercado laboral se ajuste de forma más equilibrada a las perturbaciones. Hasta ahora, el ajuste se ha concentrado principalmente en la mano de obra, sufriendo la mayor parte del mismo los trabajadores con contrato temporal.

En lo que se refiere a los mecanismos de fijación de los salarios, el sistema de indización de los salarios a la inflación *ex post*, aplicado habitualmente en los acuerdos colectivos, ha sido suspendido para el período 2012-2014 en virtud de un acuerdo reciente de los interlocutores sociales. Por otra parte, el límite de dos años para la prórroga de la validez de los acuerdos que hayan expirado es demasiado largo, y podría no ser fácil para las empresas pequeñas aplicar las cláusulas de exclusión voluntaria, ya que raramente tienen acuerdos colectivos a nivel de empresa. En caso de desacuerdo sobre la exención de los acuerdos sectoriales, la reforma ha añadido una tercera instancia de resolución de litigios (la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos), pudiendo llegarse al nombramiento de un árbitro. Queda por ver si este nivel adicional facilitaría realmente la aplicación de tales excepciones.

Conforme al Programa Nacional de Reformas, ha de mejorarse la eficiencia de las políticas activas del mercado de trabajo como elemento fundamental para prevenir el desempleo. Un plan anual de empleo está encaminado a controlar la eficacia de las medidas y a reorientarlas en caso necesario. Se concede prioridad a las medidas que contrarrestan las altas tasas de desempleo juvenil. Se concede importancia a la promoción del trabajo por cuenta propia y del espíritu de empresa, a la mejora de la formación profesional y a todo un conjunto de nuevos instrumentos de orientación profesional e intermediación del mercado de trabajo, tales como la creación de fichas individuales de formación que contribuirán a proporcionar información para la contratación de los demandantes de empleo.

En el Programa Nacional de Reformas se señala que la revisión de las políticas activas del mercado de trabajo se llevará a cabo de forma gradual. La financiación de la Unión Europea (y particularmente del Fondo Social Europeo) puede ser un instrumento útil para apoyar los cambios necesarios con objeto de mejorar las oportunidades de empleo y el capital humano. La reforma de febrero de 2012 permite a los servicios privados de empleo actuar como intermediarios, a fin de complementar la capacidad del servicio público de empleo y aumentar la capa-

cidad de contratación. Sin embargo, existe poca coordinación entre el servicio público de empleo nacional y los de las Comunidades Autónomas, particularmente en lo que se refiere al intercambio de información relativa al mercado de trabajo y la publicación de las ofertas de trabajo en todo el país. Por otra parte, los instrumentos de las políticas activas del mercado de trabajo no parecen suficientemente eficaces para incorporar a los desempleados al trabajo y mejorar sus cualificaciones, y se basan excesivamente en el subsidio de desempleo. El reforzamiento de las medidas de formación y reciclaje profesional, que podría ser financiado en parte por el Fondo Social Europeo, podrá mejorar el capital humano, y así las oportunidades de empleo, y contribuir asimismo a renovar el potencial de producción del país y reorientar su actividad económica hacia los sectores con mayor capacidad de creación de empleo.

Por todo esto, la reforma laboral sigue la dirección marcada por las recomendaciones relativas al mercado de trabajo que el Consejo dirigió a España el pasado año y aborda uno de los compromisos contraídos por España en el marco del Pacto por el Euro Plus.

Tras el Consejo Europeo del 30 de enero de 2012, las autoridades españolas y la Comisión han examinado medidas para reducir el desempleo juvenil, particularmente mediante una reasignación de los Fondos Estructurales Europeos; 135 millones de euros del Fondo Social Europeo se reasignarán al servicio público de empleo para ayudar a los jóvenes a encontrar trabajo, y se está examinando la posibilidad de destinar un importe adicional. Más de 80 millones de euros adicionales se reasignarán a los jóvenes en el marco de programas operativos específicos.

Para abordar el reto que plantea el alto nivel de desempleo global, y de desempleo juvenil en particular, es esencial para España mejorar la calidad de su sistema de *educación* y formación y adaptar el sistema de formación (particularmente, en lo que se refiere a las cualificaciones medias) a las necesidades del mercado laboral. El plan para mejorar el aprendizaje de idiomas extranjeros anunciado en el Programa Nacional de Reformas representa un paso en la dirección apropiada, ya que mejorará la competitividad y movilidad de los jóvenes. La Ley de Economía Sostenible de 2011 establece las medidas a adoptar en este ámbito, pero no se dispone de información sobre lo que se ha hecho para aplicarlas.

A pesar de los recortes del gasto en 2012, se ha mantenido el presupuesto dedicado a combatir el abandono escolar prematuro. España ha logrado reducir la tasa de abandono escolar prematuro del 31,2 por 100 en 2009 al 28,4 por 100 en 2010. Muy probablemente, la crisis económica fue uno de los factores que contribuyó a la disminución de la tasa de abandono escolar prematuro y queda mucho camino que recorrer para alcanzar el objetivo del 15 por 100 en 2020, como ha reconocido el Gobierno en el Programa Nacional de Reformas. Por otro lado, la tasa global de abandono escolar prematuro encierra diferencias significativas entre Comunidades Autónomas. En cambio, el objetivo nacional de lograr una tasa de éxito académico del 44 por 100 en la enseñanza superior en 2020 es suficientemente ambicioso respecto del reto planteado y parece que podrá alcanzarse.

Se han logrado progresos considerables en la *formación profesional* y al parecer se han aplicado con éxito las disposiciones establecidas en este ámbito por la Ley de Economía Sostenible en marzo de 2011. No obstante, el Plan PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo) no es suficientemente ambicioso para abordar el reto, y no se dispone de un número suficiente de programas básicos de formación profesional. El Gobierno anuncia en su Programa Nacional de Reformas una reforma en esta área, aunque no se definen claramente los objetivos y medidas. La reforma del mercado de trabajo del 10 de febrero de 2002 contiene elementos positivos, tales como los avances hacia un sistema dual de formación profesional y una reforma de los contratos de aprendizaje y de los contratos de formación para reducir el desempleo juvenil. A este respecto, el Gobierno anuncia un proyecto piloto para un sistema dual de formación profesional. Se trata de una iniciativa prometedora que favorece una participación activa de las empresas en el suministro de formación profesional con objeto de adaptar mejor las competencias y cualificaciones a la demanda del mercado de trabajo. El Programa Nacional de Reformas reconoce el papel fundamental que desempeña el FSE en el ámbito de la formación profesional y la empleabilidad de los jóvenes. En el Programa Nacional de Reformas falta un plan global para el aprendizaje permanente.

El Programa Nacional de Reformas anuncia una serie de reformas pertinentes en el ámbito de la educación universitaria, encaminadas a mejorar la eficiencia de las cualificaciones y servicios ofrecidos. Entre las propuestas cabe citar una racionalización de la oferta de nuevos programas de educación

y un ajuste de los derechos de las tasas universitarias a los costes reales, aunque siguen sin precisarse los detalles relativos a su aplicación práctica.

La reducción del desempleo juvenil, que es elevado en España, se ha considerado una de las principales prioridades. A iniciativa de la Comisión, las autoridades españolas y los servicios de la Comisión han examinado medidas para reducir el desempleo juvenil, particularmente mediante una reasignación de los Fondos Estructurales Europeos. Los Fondos Estructurales proporcionan instrumentos para apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a combatir el desempleo juvenil, abordar la formación de los jóvenes y reducir el abandono escolar prematuro. Por ejemplo, el FEDER proporciona apoyo a los desempleados jóvenes poco cualificados en la mayoría de regiones poco desarrolladas, y ello a través de programas destinados a las pequeñas y medianas empresas innovadoras en el sector agroalimentario, al final de la cadena de producción. El Fondo Social Europeo también ofrece posibilidades en esta área. Por ejemplo, una serie de programas operativos regionales pueden reorientarse en favor de las personas que abandonan la escuela prematuramente y de la formación y el aprendizaje profesional.

En resumen, España carece de una estrategia global de educación y formación, que incluya un plan global de aprendizaje permanente y refleje el cambio del modelo productivo del país. La formación continua y el mantenimiento de las competencias y cualificaciones no están actualizados ni adaptados suficientemente a las necesidades del mercado, especialmente a las necesidades de aquellos sectores con mejores perspectivas de desarrollo económico.

El *objetivo de pobreza y exclusión* fijado por España se basa en el objetivo global de la Unión Europea. Combina tres indicadores: 1) el indicador de riesgo de pobreza (reflejo de una baja renta relativa), que empeoró del 19,5 por 100 en 2009 al 20,7 por 100 en 2010; 2) el indicador de grave privación material, que aumentó 0,5 puntos porcentuales, hasta el 4 por 100 en 2010; y 3) el porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de empleo muy baja, que también empeoró, del 7 por 100 en 2009 al 9,8 por 100 en 2010. Esto significa que no se ha avanzado hacia el logro del objetivo de reducir el número de personas con riesgo de pobreza y/o exclusión social en 1,4-1,5 millones. Por el contrario, esta cifra aumentó en 1,1 millones sólo en 2010 (hasta el 26,2 por 100 de la población total). Por otra parte, la tasa de riesgo de pobreza infantil y la tasa de pobreza de personas empleadas siguió aumentando significativamente en 2010. La tasa de pobreza infantil aumentó 2,5 puntos porcentuales, hasta el 26,2 por 100. Existe un alto riesgo de *pobreza entre los niños* de hogares de intensidad laboral media y una alta proporción de niños con riesgo de pobreza en hogares de dos padres, y ello debido parcialmente a que, en muchos casos, sólo uno de los dos tiene trabajo remunerado. España también es uno de los países de la Unión Europea donde el sistema de protección social hace menos por reducir la pobreza infantil. Esto se debe en parte a unos efectos limitados de redistribución entre los grupos de renta, y al hecho de que la proporción que representa el gasto de España en prestaciones por hijos y familiares en su gasto total en protección social es inferior a la media de la Unión Europea.

La *pobreza en situación de empleo* ha aumentado constantemente desde 2006, pasando del 10 al 12,7 por 100 en 2010 (tercera cifra más alta dentro de la Unión Europea). Por otra parte, la tasa de pobreza en situación de empleo de los jóvenes alcanzó el 14 por 100 en 2010, lo que representa una diferencia aún mayor respecto de la media de la Unión Europea, y la tasa de pobreza en situación de empleo de los trabajadores temporales era cuatro veces superior a la de los trabajadores permanentes. Una buena noticia es que la tasa de riesgo de pobreza de las personas de más edad ha disminuido considerablemente (3,5 puntos porcentuales en 2010, hasta el 21,7 por 100).

3.4. Medidas estructurales en favor del crecimiento y la competitividad

España está llevando a cabo actualmente profundos ajustes estructurales, tras la acumulación de grandes desequilibrios externos e internos durante el largo período de auge del sector inmobiliario y del crédito. Los déficits por cuenta corriente se mantienen elevados, aunque han empezado a disminuir recientemente en el contexto de una grave recesión económica y gracias a un mejor comportamiento de las exportaciones. Desde 2008, se han compensado sólo en parte las pérdidas de competitividad de precios y costes. Aunque se está procediendo a un ajuste de los desequilibrios, llevará tiempo la absorción de los altos niveles de deuda interna y externa y la reasignación de los recursos procedentes del sector de la construcción. El ajuste de los desequilibrios de la economía española requiere abordar los proble-

mas estructurales que obstaculizan su crecimiento e impiden que aumente su competitividad.

España necesita urgentemente seguir aplicando las principales reformas estructurales en los mercados de productos y de servicios con objeto de crear nuevos empleos. Este objetivo se podrá alcanzar más fácilmente si España facilita a las empresas las condiciones para el acceso al mercado y la salida del mismo, si logra que el marco institucional garantice la competencia en todos los sectores de la economía y una actividad reguladora eficaz e independiente en los sectores regulados y si fomenta la competencia y reduce la regulación en una serie de sectores de servicios con altos efectos de desbordamiento, tales como los servicios profesionales. La participación del sector privado en las actividades de I+D e innovación sigue siendo demasiado baja y el sistema de transferencia del conocimiento es deficiente. Las empresas españolas aún siguen afrontando grandes dificultades de acceso al crédito, una falta de instrumentos de financiación alternativos y unas pesadas cargas burocráticas, en particular, a nivel regional y local. Aún existe un margen considerable para la utilización o reprogramación de los Fondos Estructurales disponibles, especialmente con la finalidad de apoyar el empleo juvenil y el desarrollo del capital humano y aumentar la competitividad de las pymes. Ello podría fomentar el crecimiento y la competitividad del país y ayudarle a alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Con respecto a las medidas de fomento del crecimiento y de la competitividad, el Programa Nacional de Reformas español propone soluciones que van en la dirección adecuada, aunque algunas de ellas aún no se han desarrollado suficientemente.

Mercado interior, liberalización del mercado y competencia

En abril de 2011, España creó una Comisión Asesora de Competitividad, como parte de sus compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus. Entre las principales funciones de este órgano cabe citar la elaboración de un informe anual sobre productividad y competitividad basado en indicadores, la realización de estudios de competitividad y la respuesta a cuestiones específicas del Gobierno sobre competitividad. Esta Comisión está encaminada a orientar al Gobierno en el diseño de su política económica y en las negociaciones con los interlocutores sociales. Se trata de un órgano independiente, aunque se financia con cargo al presupuesto del Ministerio de Economía y Hacienda. Hasta ahora, no ha sido plenamente operativa.

La *fragmentación del mercado interior* en España constituye un importante obstáculo que impide a las empresas aprovechar las economías de escala y de alcance. El Programa Nacional de Reformas reconoce el problema, pero las medidas propuestas son muy generales. En particular, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (punto 79) va en la dirección apropiada, pero ahora hay que desarrollar adecuadamente su contenido, proceder en breve a su aprobación y aplicarla plena y rápidamente.

Los servicios prestados a las empresas presentan el mayor potencial de desarrollo de la economía española, tanto en términos de crecimiento como de empleo (15). Estos servicios son un factor fundamental para un desarrollo y comportamiento adecuados de otros sectores y, al constituir insumos para otros sectores económicos, la ausencia de competencia en los servicios prestados a las empresas también mina la competitividad de sus usuarios en una fase posterior. Sin embargo, estos servicios, y en particular los servicios profesionales (que representan el 75 por 100 de aquéllos) muestran una productividad menor que la observada en el resto de la Unión Europea. La incorporación de la Directiva de servicios al Derecho nacional ha llevado a una supresión significativa de barreras en algunos servicios (sector minorista, turismo, algunos servicios prestados a las empresas y algunas profesiones reguladas). No obstante, algunos servicios profesionales aún siguen protegidos de la competencia por «reservas de actividad» (derechos exclusivos para prestar servicios). La apertura de estos servicios a la competencia ciertamente impulsaría los precios a la baja, mejoraría la calidad de los servicios, aumentaría la transparencia y, en definitiva, proporcionaría más oportunidades de empleo (16).

La Comisión Nacional de la Competencia (CNC) ya ha propugnado la abolición de regulaciones restrictivas de ciertas profesiones y ha publicado recientemente un informe relativo al funcionamiento de los colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios (17). La liberalización de los servicios profesionales propuesta por el Programa Nacional de Reformas sería un significativo paso adelante, pero el programa proporciona pocos detalles al respecto. Al mismo tiempo, la reforma deberá cubrir las profesiones altamente reguladas, tales como las de notarios, registradores de la propiedad o secretarios judiciales, suprimiendo las barreras a la entrada y al ejercicio de la profesión im-

puestas por las asociaciones profesionales. La validez a nivel nacional de las autorizaciones y declaraciones que necesitan los profesionales (punto 81 del Programa Nacional de Reformas) facilitaría la prestación de servicios, pero debería aplicarse a todos los niveles de la Administración.

A pesar de los importantes esfuerzos de simplificación realizados, tanto a nivel nacional como regional, los gobiernos autónomos han mantenido regímenes de autorización para la apertura de puntos de venta *minorista* a gran escala, regímenes que limitan la competencia. Según la CNC (18), el mantenimiento de estas restricciones sigue dificultando la entrada de nuevos operadores en el mercado. De esta forma se les impide competir con los minoristas que detentan una posición dominante y desarrollar modelos de distribución alternativos. Estas restricciones también tienden a reforzar los poderes de negociación de los minoristas con posición dominante. Se acoge favorablemente la intención de suprimir las licencias municipales expresada en el Programa Nacional de Reformas (punto 82).

El Gobierno español ha anunciado su intención de fusionar, en el segundo semestre del presente año, la Comisión Nacional de la Competencia con siete *autoridades de supervisión y regulación nacionales* (energía, telecomunicaciones, servicios postales, medios audiovisuales, transporte ferroviario, transporte aéreo y juegos de azar), creando así un organismo único, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Este nuevo organismo deberá ser más eficiente y podría fomentar la competitividad en todos los sectores económicos, ya que permitiría el examen desde el punto de vista de la competencia de todas las legislaciones sectoriales antes de su adopción. Sin embargo, el actual proyecto de Ley que crea la CNMC no garantiza que esta Comisión realizará su actividad reguladora de forma eficaz e independiente.

Energía, transporte, infraestructuras y medio ambiente

España ocupa el sexto lugar de EU-27 en la emisión total de gases de efecto invernadero, y se ha comprometido a reducir estas emisiones un 10 por 100 en 2020 respecto de 2005 en los sectores no cubiertos por el régimen de comercio de los derechos de emisión. En 2010, las emisiones fueron un 4 por 100 inferiores a las de 2005, cifra adecuada para alcanzar el objetivo. Según las previsiones españolas más recientes, las emisiones se reducirán un 9,7 por 100 en 2020 respecto a 2005, lo que llevaría a un desvío respecto del objetivo inferior a un punto porcentual.

España ha presentado un conjunto adecuado de medidas de eficiencia *energética* y de apoyo a las fuentes de energía renovables con objeto de alcanzar sus objetivos energéticos y climáticos para 2020. Sin embargo, el sistema de tarificación de la electricidad en España sigue siendo ineficiente y presenta un nivel de competencia insuficiente.

España ha limitado tradicionalmente los precios finales de la electricidad para una serie de grupos de consumidores en el marco de un sistema de tarifas reguladas. Las tarifas no siempre cubren los costes, lo que implica que el sistema genera un «déficit tarifario» a expensas de la empresa suministradora del servicio. Dado que los costes de generación y los costes regulados (por ejemplo, costes de transporte y distribución) aumentan más deprisa que las tarifas, el déficit ha aumentado significativamente en los últimos años, habiendo alcanzado un importe acumulado de 24.000 millones de euros (equivalentes a más del 2 por 100 del PIB) (19). Dos terceras partes de este importe (aproximadamente 17.000 millones de euros) están garantizadas por el Gobierno, lo que ha permitido a las empresas suministradoras su cobertura. En 2009, el Gobierno revisó íntegramente el sistema de tarificación con el fin de garantizar que los precios de la electricidad cubrieran todos los costes (20). Sin embargo, se siguió permitiendo a los hogares de bajo consumo, que representaban el 83 por 100 de los consumidores, disfrutar de precios de la electricidad que no reflejaban todos los costes del sistema (21), mediante la aplicación de la tarifa de último recurso (22). Como consecuencia de ello, el déficit tarifario siguió acumulándose.

En enero de 2012, el Gobierno suspendió temporalmente (23) las primas pagadas a edificios de nueva construcción por la utilización de energías renovables (eólica, solar, biomasa e hidroeléctrica), en un intento por reducir los costes de la electricidad y, así, el déficit tarifario. La suspensión de las ayudas a las energías renovables desalienta la inversión en el sector y hará difícil que España alcance sus objetivos energéticos y climáticos en el marco de la Estrategia Europa 2020. Por otra parte, con una menor proporción de energías renovables, la dependencia de España de la energía importada aumentaría respecto de la tasa actual del 79 por 100 (que es ya muy superior a la media de la Unión Europea, del 54 por 100). La simplificación de los complejos procedimientos de autorización y planificación y la supresión de otros obstáculos al desarrollo de las

energías renovables pueden contribuir a reducir el coste de estas energías, cuestión que aún está pendiente para España.

En marzo de 2012, el Gobierno adoptó nuevas medidas para reducir los costes del sector eléctrico en 1.700 millones de euros, en las áreas de distribución, transmisión, pagos por capacidad, financiación de la autoridad reguladora (CNE), tarifa interrumpible, y ligera reducción de las subvenciones al carbón. También aumentó las tarifas (aproximadamente un 7 por 100 para la tarifa de último recurso), generando así unos ingresos adicionales de alrededor de 1.400 millones de euros. El Gobierno también adoptó legislación para incorporar la legislación de la Unión Europea relativa al mercado interior de la energía, particularmente reforzando los poderes de la autoridad nacional de regulación. De esta forma se espera fomentar la competencia. Aunque una reducción de los costes de la electricidad debería contribuir a disminuir el déficit tarifario, la subida de las tarifas aplicadas a los consumidores puede frenar el consumo interno y reducir la competitividad exterior de las empresas.

Una competencia insuficiente en el sector energético ha contribuido, al menos en parte, a la constitución del déficit tarifario al favorecer una compensación excesiva de algunas infraestructuras, tales como centrales nucleares y grandes centrales hidroeléctricas, ya amortizadas, o al mantener la concesión de subvenciones ineficientes y perjudiciales para el medio ambiente a las minas de carbón. Estas medidas no se han traducido en menores precios, por lo que obstaculizan el crecimiento económico. España tiene uno de los niveles de interconexión más bajos de la Unión Europea. La finalización de las estructuras de interconexión de la electricidad y el gas con Francia y Portugal, actualmente en construcción, contribuiría a intensificar la competencia en el sector energético. El aumento de la capacidad para intercambios transfronterizos de la red eléctrica, especialmente con Francia, permitirá a España aumentar los intercambios con sus países vecinos y equilibrar la oferta de energías renovables, como, por ejemplo, la de energía eólica. En realidad, la baja capacidad de transmisión transfronteriza ha contribuido a un despilfarro de recursos de las empresas que operan en el sector de las energías renovables, que deben acometer grandes inversiones en costosas instalaciones de energía de reserva (por ejemplo, en el ámbito de la energía eólica), tales como instalaciones alimentadas por gas, y en redes de transmisión. La concesión de prioridad al desarrollo del corredor de transporte de gas África-España-Francia y a la organización del Mercado Ibérico del Gas (*Mibgas*) fomentaría la competencia entre las empresas gasísticas, aumentaría la liquidez del mercado y contribuiría a diversificar el suministro de gas y aumentar su seguridad. La conexión de Cataluña con el valle del Ródano (Francia) también aumentaría la capacidad transfronteriza.

España afronta importantes retos en las áreas de *gestión del agua y de los residuos y contaminación atmosférica*. Aunque algunas zonas de España están sufriendo escasez de agua, no existen incentivos suficientes para su utilización eficiente, lo que causa una utilización insostenible de este recurso. En particular, el Gobierno español aún no ha contraído un compromiso claro de reforma del mercado de concesiones en el sector del agua con objeto de abordar de forma concreta las ineficiencias mencionadas. En España son objeto de vertido más del 50 por 100 de los residuos municipales, no habiéndose aprovechado suficientemente las actividades de prevención y reciclado. Una aplicación plena de la legislación existente podría crear más de 54.000 puestos de trabajo y aumentar el volumen de negocios anual del sector de residuos en aproximadamente 5.700 millones de euros, reduciendo al mismo tiempo las emisiones globales directas e indirectas de gases de efecto invernadero en 3,5 puntos porcentuales, hasta el 6,1 por 100 en 2020. La política medioambiental se pasa por alto en el Programa Nacional de Reformas y España sigue retrasada respecto de otros países de la Unión Europea en la aplicación de la legislación medioambiental (24).

En España ya se ha abordado en gran medida el tradicional déficit de infraestructuras de *transporte*. La amplia red de autopistas, líneas ferroviarias de alta velocidad, aeropuertos y puertos resultante también implica unos elevados costes de mantenimiento y un alto nivel de servicio de la deuda o de pago de los servicios de asociaciones público-privadas. Al mismo tiempo, la red adolece de la ausencia de interconexiones interoperables con otros Estados miembros y de una escasa integración entre modos de transporte (puertos y ferrocarriles, instalaciones aeroportuarias y líneas ferroviarias de alta velocidad, plataformas multimodales y corredores ferroviarios). Hay una competencia insuficiente en los servicios de transporte, particularmente en los ofrecidos en ferrocarriles y puertos, que lleva a una explotación ineficiente de las infraestructuras de transporte.

Por ello es esencial la realización de un análisis coste-beneficio transparente para cada nuevo proyecto de infraestructura. España deberá limitar su inver-

sión en infraestructuras a los proyectos para los que exista una verdadera demanda y que sean asequibles, teniendo en cuenta los altos costes de oportunidad de los fondos públicos. Los usuarios del transporte deberán soportar una parte más proporcionada de los costes globales mediante una aplicación más generalizada del principio del «usuario-pagador». Es fundamental adoptar medidas que fomenten la competencia en el sector de los ferrocarriles y los servicios portuarios, a fin de desarrollar y gestionar una infraestructura de transporte con criterios de mercado, acabar con el aislamiento de la red e integrar mejor los diversos modos de transporte.

En los últimos años se ha desarrollado considerablemente el transporte aéreo, con la aparición de compañías de bajo coste y la aplicación de nuevas estrategias aeroportuarias. Sin embargo, es importante garantizar que aeropuertos regionales no rentables no supongan una carga innecesaria para las finanzas públicas y distorsionen la competencia dentro del mercado interior. Un desarrollo sostenible de los aeropuertos y las compañías aéreas requiere que se cumpla plenamente la normativa sobre ayudas estatales y se evite una duplicación de aeropuertos innecesaria. Un estudio reciente muestra que sólo 11 de los 48 aeropuertos comerciales regionales construidos en España durante los últimos veinte años realizan beneficios (25). Hay unos 20 aeropuertos con menos de 100.000 pasajeros al año, cifra muy inferior al umbral de rentabilidad, situado en torno a los 500.000 pasajeros, y únicamente unos cuantos de ellos (situados en las Islas Canarias) contribuyen a paliar el aislamiento de regiones remotas.

Investigación e innovación

La inversión pública española en investigación y desarrollo aumentó continuamente entre 2000 y 2009. El gasto de las empresas en I+D también se incrementó hasta 2008. A raíz de la crisis y el proceso de saneamiento fiscal se ha observado una disminución de la inversión pública y privada en I+D. En España, la inversión de las empresas en investigación y desarrollo sigue a un nivel muy bajo y la estructura económica no ha pasado suficientemente a un modelo más sostenible sustentado en productos y servicios más basados en el conocimiento. Habrá que invertir la tendencia de disminución de la inversión pública y privada en I+D a fin de evitar que se vea afectada a largo plazo la capacidad de innovación de la economía española.

El aumento considerable de los gastos públicos y privados en I+D durante la década 2000-2009 no impulsó significativamente la innovación en España. El país ha realizado escasos avances en la acumulación de activos intelectuales (solicitudes de patentes, marcas, diseños y modelos comunitarios), en la mejora de las asociaciones público-privadas y privado-privadas o en la introducción y comercialización de productos, procesos y servicios nuevos e innovadores.

España ha iniciado políticas y reformas globales para mejorar su sistema de investigación e innovación, entre las que cabe destacar la nueva Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, adoptada en 2011, la Estrategia Estatal de Innovación (E2I) y la Estrategia Universidad 2015. En 2012 deben aplicarse plenamente estas reformas, lográndose en particular la plena operatividad de la Agencia Estatal para la Investigación para una financiación competitiva de la I+D en España, según se menciona en el Programa Nacional de Reformas. Debe prestarse especial atención a garantizar un marco institucional sólido que reduzca la incertidumbre y aumente la eficiencia de la asignación de recursos estables a actividades de I+D. Con este fin, deben clarificarse las responsabilidades y competencias de financiación de la nueva Agencia para evitar superposiciones y fomentar la cooperación con organismos parcialmente competidores, tales como el CDTI (Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial) y el CNEAI (Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora). España también podría mejorar su financiación institucional aprovechando el éxito de otros Estados miembros en el fomento de la eficiencia de su sistema público de investigación e innovación (I+I). Podría introducir un sistema de financiación de las universidades e instituciones públicas de investigación basado en los resultados, que vinculase una parte de la financiación a los avances de cada institución en el ámbito de la excelencia científica, a su nivel de internacionalización y a su grado de cooperación público-privada. En términos de innovación, España necesita continuar avanzando hacia una economía más intensiva en conocimiento, basándose en los sectores existentes y en las áreas que presenten un potencial de desarrollo. El Programa Nacional de Reformas presta una atención estratégica a sectores básicos (punto 90), pero al mismo tiempo mantiene cierta vaguedad en lo que se refiere a las medidas de aplicación.

La innovación es particularmente importante a nivel regional. Un apoyo y seguimiento complementario a nivel nacional garantizaría la coherencia y unas economías de escala. A este respecto, el Programa Nacional de Reformas podría ser más explícito acerca de la forma en que el *Plan nacional de ciencia y tecnología* se articulará con las estrategias

de las Comunidades Autónomas, para evitar duplicaciones y lograr sinergias.

3.5. Modernización de la Administración Pública

Una serie de indicadores sugieren que una Administración Pública española más eficiente contribuiría a mejorar el entorno empresarial y aumentaría el potencial de crecimiento. En los últimos años, las empresas han sufrido una disminución de la eficacia y calidad de los servicios públicos ofrecidos en España en comparación con otros países europeos (26). A este deterioro pueden haber contribuido algunos casos graves de corrupción de administraciones públicas locales y regionales y las excesivas cargas administrativas que pesan sobre las empresas. La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera contribuirá al logro de avances en este ámbito, al igual que la futura Ley de transparencia, acceso a la información pública y buena gobernanza.

Trabas administrativas y obtención de licencias

Hasta la fecha, los avances en la reforma del entorno empresarial han sido más lentos y menos ambiciosos que las reformas emprendidas en otros sectores. A pesar de los continuos esfuerzos por reducir las cargas administrativas que pesan sobre las empresas, la burocracia en España sigue siendo muy pesada, especialmente en lo que se refiere al tiempo necesario para crear una empresa (el segundo más elevado entre los países de la Unión Europea) y a la concesión de *licencias de explotación*. Según un reciente estudio de la Comisión, España es el Estado miembro en el que una empresa debe esperar más para obtener su licencia de explotación (116 días por término medio), frente a una media de 66 días en la Unión Europea. Esto hace que las nuevas empresas potenciales pierdan su ventaja innovadora. El Programa Nacional de Reformas (punto 82) no aclara si se aplicarán plazos más breves de concesión de licencias a sectores distintos del sector minorista y sector mayorista. A este respecto, la Ley de Emprendedores anunciada en el Programa Nacional de Reformas puede contribuir a mejorar la situación.

De forma más general, la creciente falta de coordinación y la superposición de normas divergentes establecidas por los *niveles más bajos de la Administración Pública* en los últimos años están minando en parte los esfuerzos gubernamentales por disminuir los trámites administrativos, frenan la innovación y la productividad de las empresas, e impiden una reasignación de los recursos más eficiente. También están fragmentando el mercado interior español al obligar a las empresas a cumplir requisitos diferentes para poder operar en varias Comunidades Autónomas. Los diferentes niveles de la Administración Pública deben colaborar más estrechamente para solventar este problema y problemas similares en otros ámbitos (tales como la coordinación de los servicios públicos de empleo). El Gobierno se ha comprometido en su Programa Nacional de Reformas a abordar esta cuestión y ha anunciado una ley encaminada a garantizar la unidad del mercado: la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Se trata de un paso positivo que permitirá importantes aumentos de la eficiencia. Sin embargo, no debe subestimarse la complejidad de las tareas. Algunas medidas son competencia directa de las Comunidades Autónomas, y el Programa Nacional de Reformas no indica cómo va a incitar el Gobierno central a su adopción por aquéllas. Por ejemplo, algunos organismos públicos habrán de suprimirse y deberá procederse a una plena aplicación del Derecho nacional a nivel regional y local.

Comercio electrónico y administración electrónica

El porcentaje de ciudadanos que emplean el comercio electrónico en España es inferior a la media de la Unión Europea. La proporción de ciudadanos españoles que realizan compras en línea, especialmente transfronterizas, es aún relativamente pequeña en comparación con la media de la Unión Europea. En lo que se refiere a las pymes, las cifras españolas son mejores, tanto para las compras como para las ventas. La disponibilidad de servicios públicos en línea en España, para los ciudadanos y las empresas, es cercana al 100 por 100. Por otra parte, la utilización de servicios de administración electrónica por los ciudadanos españoles es próxima a la media de la Unión Europea, mientras que su utilización por las empresas es una de las más bajas de la Unión Europea. Según un reciente estudio de la Comisión (27), España tiene una política de licitación pública electrónica descentralizada, con una plataforma nacional (*contrataciondelestado.es*) que es obligatoria para las administraciones de las Comunidades Autónomas. Las autoridades regionales tienen sus propias plataformas, y las autoridades regionales y locales pueden utilizar simultáneamente las plataformas nacional y regionales y sus propias plataformas. España está obteniendo generalmente buenos resultados en esta área y se ha fijado como objetivo lograr una disponibilidad de la licitación pública electrónica al 100 por 100 y adjudicar electrónicamente el 50 por 100 de los contratos, por encima de los umbrales de la Unión

Europea. No obstante, la licitación pública electrónica se encuentra en su fase inicial de desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la presentación de ofertas. Por ejemplo, un informe reciente indica que menos del 1 por 100 de los ayuntamientos emplean la licitación electrónica (28). Por otra parte, las medidas del Programa Nacional de Reformas relativas a la administración electrónica, en general, y a la licitación electrónica, en particular, siguen siendo vagas y no se apoyan en datos detallados sobre la aplicación y los beneficios previstos.

España ha logrado progresos significativos en los últimos años en el desarrollo de la administración electrónica, tanto desde el punto de vista de la inversión realizada como de las medidas legislativas adoptadas. El país también apoyó el desarrollo del mercado único digital. El Programa Nacional de Reformas ha anunciado una Agenda Digital para España, que reproduce la Agenda Digital para Europa. Sin embargo, la presentación de la agenda es poco precisa y sus objetivos no están definidos claramente ni se presenta una fecha objetivo.

Sistema judicial

El sistema judicial español se ha visto adversamente afectado por la crisis económica. Se ha observado un aumento notable del número de asuntos civiles y mercantiles y asuntos laborales presentados (por ejemplo, relacionados con la ejecución de hipotecas, el procedimiento de quiebra, los procedimientos de despido, etc.), especialmente ante los tribunales de primera instancia. Las magistraturas de trabajo, en particular, han visto aumentar considerablemente su carga de trabajo como consecuencia de la crisis. La reciente reforma del mercado laboral ha introducido medidas específicas encaminadas a ampliar la competencia de dichas magistraturas y a facilitar modificaciones de las condiciones de trabajo y de los despidos. Los procedimientos laborales también se han mejorado refundiendo la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social. El 5 de marzo de 2012 también se mejoró la mediación civil y mercantil, aunque la adopción del Real Decreto-ley 5/2012 cuyo objeto es incorporar al Derecho nacional la normativa de la Unión Europea en este ámbito (Directiva 2008/52/CE). El Programa Nacional de Reformas anuncia medidas adicionales tendentes a mejorar la eficiencia del sistema judicial, que se espera reducirán la inseguridad jurídica en las actividades económicas. Entre estas medidas cabe citar una revisión de los métodos de trabajo existentes, el fomento de la resolución extrajudicial de litigios y una modificación de la normativa legal aplicable a las transacciones comerciales.

Ayudas estatales

El relativamente elevado gasto en ayudas estatales de España en un contexto de estructura administrativa descentralizada requiere un gran esfuerzo de coordinación, del que se encarga el Ministerio de Asuntos Exteriores. No obstante, los dictámenes sobre las propuestas de medidas de ayuda estatal emitidos por el Ministerio no son vinculantes ni independientes. El marco institucional puede mejorarse encomendando a un organismo independiente competente la responsabilidad de coordinar la ayuda estatal y emitir dictámenes vinculantes y estableciendo un registro central de ayudas estatales.

NOTAS

(1) SEC(2011) 817 final, de 7 de junio de 2011.

(2) DO C 212, de 19 de julio de 2011, pp. 1-4.

(3) COM(2011) 815 final, de 23 de noviembre de 2011.

(4) Según la información más reciente, la cifra de déficit oficial de las administraciones públicas en 2011 podría aún ser objeto de revisión.

(5) Según la información más reciente, la cifra oficial de déficit de las administraciones públicas en 2011 podría aún ser objeto de revisión.

(6) Saldo ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por los servicios de la Comisión aplicando la metodología común a los datos del programa.

(7) Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

(8) Ligeramente por debajo del 32 por 100 del PIB en 2010, frente a una media de la Unión Europea superior al 38 por 100.

(9) Para el cálculo de los ingresos teóricos se supone que todo el consumo final se grava al tipo normal.

(10) En particular, España introdujo un aumento temporal de algunos tipos del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre los Rendimientos del Ahorro para los años 2012 y 2013.

(11) Ley 15/2010, publicada el 6 de julio de 2010 en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE n.º 163).

(12) *Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas*: iniciativa de la Comisión Europea junto con el Banco Europeo de Inversiones encaminada a promover la utilización de instrumentos de ingeniería financiera para mejorar el acceso de las pymes a la financiación a través de las operaciones con Fondos Estructurales.

(13) *Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas*: iniciativa de la Comisión Europea en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa encaminada a apoyar la regeneración y el desarrollo urbano sostenible mediante mecanismos de ingeniería financiera.

(14) Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

(15) Además, la reforma es particularmente útil para abordar el desempleo a medio y largo plazo y las consecuencias sociales de la crisis,

que constituyen las prioridades del Informe Prospectivo Anual sobre el Crecimiento relativo a 2012.

(16) Según las estimaciones oficiales, los servicios profesionales representan el 8,5 por 100 del PIB y su reforma podría aumentar el PIB potencial en el 0,7 por 100.

(17) Comisión Nacional de Competencia: Informe sobre los colegios profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, abril de 2012.

(18) Comisión Nacional de la Competencia: Informe sobre las relaciones entre fabricantes y minoristas en el sector de la alimentación, octubre de 2011.

(19) También existe un déficit tarifario en el sector del gas, aunque es mucho más pequeño (400 millones de euros).

(20) Los costes de electricidad incluyen costes ocultos derivados del apoyo a ciertas actividades reguladas (subvenciones ineficientes y perjudiciales para el medio ambiente concedidas a las minas de carbón, o rentabilidad del transporte y la distribución en función del valor neto de los activos utilizados).

(21) Entre los elementos integrantes de los costes totales se incluye la producción, el transporte y la distribución de electricidad y diversas medidas de política energética.

(22) Hogares con una capacidad de consumo limitada a 10 kW.

(23) Recientemente, la autoridad reguladora del sector de la energía ha propuesto el mantenimiento de esta moratoria al menos hasta 2017.

(24) España sigue siendo uno de los países con mayor número de casos de infracción en la Unión Europea.

(25) «La reforma del modelo de gestión de aeropuertos en España: ¿Gestión conjunta o individual?», octubre de 2010: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/196_5.pdf.

(26) Indicadores sobre gobernanza del Banco Mundial (2011).

(27) Digitising Public Services in Europe: Putting ambition into action 2010.

(28) «La licitación electrónica en el sector público español. Presente y futuro», IESE y Vortal, 2012, p. 9. http://www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-160.pdf.

CONSULTAS DEL ARTÍCULO IV CON ESPAÑA DECLARACIÓN FINAL DE LA MISIÓN DEL FMI

14 DE JUNIO DE 2012

En los últimos meses se han adoptado numerosas y relevantes medidas de política económica en diversos frentes. Pero la confianza de los mercados sigue débil y las perspectivas son muy difíciles. La economía se encuentra en medio de una recesión con recaída sin precedentes, con el desempleo a niveles ya inaceptables, la deuda pública creciendo rápidamente y segmentos del sector financiero con necesidades de recapitalización. Ello requiere una respuesta de política económica proporcionalmente ambiciosa con una comunicación que la enmarque dentro de una estrategia integral a medio plazo. Esta estrategia debería estar basada en medidas concretas destinadas a alcanzar la consolidación fiscal requerida a medio plazo, una hoja de ruta para la reestructuración de los segmentos débiles del sector financiero y reformas estructurales para potenciar el crecimiento. El futuro apoyo financiero de la eurozona es una oportunidad importante para la aplicación de tal estrategia. Mayor progreso a nivel europeo ayudará a las perspectivas de la economía española.

1. Ante los grandes retos en diversos frentes, el impulso reformista del gobierno ha sido fuerte, con numerosas acciones de relevancia iniciadas en los últimos meses:

— *Bancos.* Los requerimientos de provisiones y requisitos de capital se han elevado, se han encargado valoraciones independientes, el cuarto mayor banco está siendo reestructurado y se está proveyendo un apoyo financiero creíble con el respaldo de los socios europeos de España.

— *Fiscalidad.* En diciembre se introdujo un paquete de medidas, el presupuesto para 2012 es ambicioso, las nuevas Leyes de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y de Transparencia proveen mayor transparencia y control sobre las finanzas regionales y se están saldando los pagos atrasados de los gobiernos regionales.

— *Empleo.* En febrero se introdujo una profunda reforma del mercado laboral.

2. A pesar de estas reformas y esfuerzos, la confianza en los mercados es débil. Después de un breve respiro inducido por las LTRO (Long Term Refinancing Operations del BCE) las tensiones de mercado reaparecieron en primavera. Hacia junio, los rendimientos y los diferenciales de los bonos soberanos españoles se encontraban en torno a sus máximos precedentes. Los bancos siguen sin capacidad para obtener financiación privada no avalada. Y a pesar del anuncio de apoyo financiero europeo, las condiciones de mercado siguen siendo débiles.

3. Las perspectivas son muy difíciles. La recesión se está acentuando y el desempleo se sitúa en un 24 por 100 (por encima del 50 por 100 para los jóvenes) y sigue creciendo. Las presiones negativas derivadas de la reducción del apalancamiento de hogares y empresas, combinadas con una inevitable consolidación fiscal, probablemente se traduzcan en contracciones de la producción este año y el que viene. Pero con la estabilización esperada en las condiciones de financiación y un mejor funcionamiento del mercado de trabajo a medida que la reforma vaya surtiendo efecto, el consumo privado y la inversión deberían recuperarse ligeramente. Se espera que las exportaciones netas sigan contribuyendo fuertemente al crecimiento. Dominan los riesgos a la baja, en particular:

— *Financieros:* aunque el apoyo financiero de la eurozona contribuye a paliar los riesgos a corto plazo, las tensiones de mercado se podrían intensificar, especialmente si las políticas económicas no logran frenar las salidas de capital o como consecuencia de mayores tensiones en otras áreas de la eurozona.

— *Macroeconómicos:* el desapalancamiento del sector privado podría ser más rápido de lo previsto y la consolidación fiscal puede tener costes mayores de lo esperado en términos de producción.

4. Pero también hay potencial para la mejoría. Las reformas, incluida una aplicación exitosa de la reciente reforma laboral, el fortalecimiento del sector financiero bajo el respaldo del apoyo financiero de la eurozona y ganancias de competitividad más rápidas, podrían conducir a unas perspectivas a medio plazo significativamente mejores.

LA AGENDA DE POLÍTICA ECONÓMICA: RESTABLECIENDO LA CONFIANZA

5. Es necesario continuar el impulso reformista y una visión clara a medio plazo para restablecer la confianza, de modo que los desequilibrios se puedan ajustar suavemente y se impulse el crecimiento y el empleo. Esto implica reforzar las finanzas públicas y finalizar la reforma bancaria. Pero también significa mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes y de trabajo para apoyar el ingreso, la consolidación fiscal, la calidad de los activos bancarios y el apoyo social a las reformas. La intensificación de la actual reversión de los grandes desajustes en precios y salarios debería estar en el centro de la agenda. Una solución cooperativa, en que los trabajadores acepten una mayor moderación salarial, los empresarios trasladen los ahorros en costes a precios y contraten, y los bancos se recapitalicen, podría redundar en una reasignación más rápida de recursos hacia sectores dinámicos y un mejor resultado para todos.

6. El respaldo de la eurozona al apoyo al sector financiero es una oportunidad para completar la tarea. Hay que felicitar al gobierno por garantizar un apoyo financiero creíble para el sector financiero. Este apoyo financiero facilitará de una vez por todas la financiación del proceso de saneamiento, reestructuración y recapitalización de los segmentos débiles del sistema bancario español. Realizarlo plenamente y acompañarlo de un paquete integral de reformas en otras áreas debería ayudar a restablecer la confianza y colocar de nuevo a la economía en la senda del crecimiento y el empleo. Será clave la comunicación clara y coherente de dicho paquete.

7. Mayor progreso a nivel europeo ayudará a las perspectivas de la economía española. A nivel de la eurozona hay una necesidad inmediata de asegurar la financiación bancaria y reducir los contagios. Pero una resolución duradera de la crisis de la eurozona requiere una actuación convincente y concertada hacia una unión monetaria europea completa y robusta. Ello requiere una hoja de ruta hacia una unión bancaria y fiscal. Un claro compromiso en esta dirección, especialmente en torno a un mecanismo de garantía de depósitos a nivel de la eurozona y en torno a un marco de resolución bancaria con apoyos financieros comunes, es esencial para trazar una ruta creíble de cara al futuro.

SECTOR FINANCIERO: UNA HOJA DE RUTA PARA REESTRUCTURAR LOS SEGMENTOS DÉBILES

8. Los progresos recientes deben ser la base para completar la reestructuración. El Programa de Evaluación del Sector Financiero del FMI identifica algunas áreas de reforma claves, muchas de las cuales están en línea con las contempladas por el gobierno:

— *Valoración independiente*. Se debe asegurar la calidad y transparencia de las valoraciones independientes y de las pruebas de tensión (la inclusión de personal de instituciones independientes para asesorar en el proceso es esperanzadora).

— *Clasificación.* Se debería requerir a los bancos que cumplan con cualesquiera necesidades adicionales de provisiones o capital resultantes, acudiendo al apoyo financiero según sea necesario. Los bancos deberían ser clasificados en: 1) aquellos que no necesitan apoyo, 2) bancos viables que necesitan apoyo del gobierno, que se suministrará sujeto a planes de reestructuración fuertemente supervisados, y 3) bancos no viables.

— *Tratamiento de los bancos intervenidos*. La nueva dirección del cuarto banco más grande debería presentar rápidamente su estrategia y calendario de reestructuración detallados. La estrategia para los otros bancos intervenidos debería ser anunciada, incluyendo sus planes de reestructuración y el coste estimado del apoyo gubernamental. Se debería considerar un refuerzo de la capacidad del Estado para gestionar sus grandes participaciones en una porción sustancial del sistema bancario y una mejora de su capacidad para eventualmente deshacerse de tales participaciones, e idealmente obtener un beneficio de las mismas.

— *Empleo del apoyo financiero*. El coste exacto para el gobierno dependerá de muchos factores, incluyendo los resultados del ejercicio de valoración, los costes de reestructuración de los bancos intervenidos y la estrategia específica adoptada. Incluso si el coste llegara a alcanzar la totalidad de los 100.000 millones de euros comprometidos por el Eurogrupo, seguiría siendo manejable desde el punto de vista de la sostenibilidad de la deuda, siempre que se lleve a cabo el ajuste fiscal previsto.

— *Activos problemáticos*. Se debería anunciar un objetivo de gestión de activos inmobiliarios problemáticos, con opciones a desarrollar y finalizar después de las evaluaciones independientes.

9. Es necesario reforzar la supervisión bancaria y el marco de gestión de crisis y resolución en áreas clave. El enfoque gradual para la adopción de acciones correctivas desde el estallido de la burbuja inmobiliaria no ha conducido a la estabilidad financiera y requiere, entre otras, medidas para mejorar la actuación a tiempo y la eficiencia en costes de las medidas. Esta mejora debería incluir, por ejemplo, instrumentos especiales para resolver bancos, como recapitalizaciones inmediatas o bancos puente.

POLÍTICA FISCAL: IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA ROBUSTA DE CONSOLIDACIÓN A MEDIO PLAZO

10. La desviación fiscal en 2011 socavó la credibilidad de España para alcanzar la consolidación fiscal y aumentó el ajuste fiscal necesario para 2012. El impacto de la gran desviación (casi un 3 por 100 del PIB) se vio agravado por mantener el mensaje, hasta casi final de año, de que el déficit cumplía el objetivo, y por la falta de datos actualizados y fiables.

11. Una gran consolidación está en marcha para este año. A pesar del considerable esfuerzo, probablemente el muy ambicioso objetivo de déficit de un 5,3 por 100 del PIB para 2012 no se alcance. Los ingresos podrían ser más débiles de lo esperado y el plazo es corto (en parte porque se retrasó el presupuesto). El ajuste previsto requiere cambios estructurales profundos en las regiones. Sin embargo, dadas las débiles perspectivas de crecimiento, de no materializarse por completo el ajuste esperado, la corrección no debería concentrarse en un plazo de tiempo reducido.

12. La mayor parte de la consolidación prevista en 2013-2015 está basada en la reducción de gastos, muchos de los cuales están aún por especificar. La proyección de la ratio de ingresos sobre PIB recogida en el Programa de Estabilidad muestra apenas un ligero incremento a lo largo del período. El gasto primario se espera que caiga casi un 4 por 100 del PIB, con sólo una parte vinculada a medidas concretas, y el gasto por intereses se espera también que caiga en el medio plazo. Las proyecciones de crecimiento están en consonancia con las nuestras, pero si incorporáramos la consolidación fiscal prevista en el Programa de Estabilidad tendríamos un menor crecimiento en nuestro marco macroeconómico.

13. Se deben tomar más medidas para estabilizar la deuda pública y reducirla con el tiempo. Dada la falta de medidas detalladas después de 2012, nuestro equipo prevé que el déficit sobrepase significativamente los objetivos y que caiga sólo gradualmente en el medio plazo. Esto, unido a la deuda de la recapitalización bancaria y la financiación de los pagos regionales atrasados, requiere el logro de los objetivos fiscales a medio plazo para mantener la deuda en niveles manejables.

14. El plan fiscal a medio plazo debería ser fortalecido en torno a tres dimensiones.

— *Senda.* La senda de déficit prevista en el Programa de Estabilidad debería ser menos ajustada en el corto plazo (con acuerdo de los socios europeos). Los objetivos a medio plazo son generalmente adecuados, pero una senda más suave sería apropiada durante un período de extrema debilidad, cuando es probable que los multiplicadores sean particularmente grandes y la base fiscal pequeña, para reducir el riesgo de crear un círculo vicioso entre crecimiento y préstamos fallidos, que también pueden minar la confianza en los mercados, especialmente si los objetivos no se alcanzan. Esta senda más suave también debería insertarse en un marco macroeconómico prudente.

— *Composición*. Dado el tamaño de la consolidación necesaria, ninguna opción debe ser descartada. Las medidas por el lado de los ingresos deberían desempeñar un papel más importante. En particular, hay considerable margen para reducir los beneficios fiscales y aumentar los ingresos de la imposición indirecta por medio de una ampliación de la base y de una subida y unificación de los tipos, especialmente sobre IVA e impuestos especiales, medidas que deberían tomarse ahora. La reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social es deseable, pero debería estar condicionada a la reducción del déficit (por ejemplo, por debajo del 3 por 100 del PIB). La reintroducida deducción por vivienda debería ser eliminada. También es fundamental que las medidas ofrezcan ganancias permanentes y no puntuales (por ejemplo, no debería haber más amnistías o aumentos transitorios de tipos). Debería protegerse el gasto en los más vulnerables.

— *Certidumbre*. Las reducciones de gasto están previstas en las áreas adecuadas. Pero llevará tiempo identificarlas, serán difíciles de implementar y sus resultados son inciertos. Para dar garantías de que el ahorro previsto se materializará, futuros recortes en sueldos públicos y aumentos en IVA/impuestos especiales podrían aprobarse ahora y cancelarlos sólo si los objetivos son alcanzados. Para suavizar las proyecciones del endeudamiento público se debería dar mayor énfasis a las privatizaciones.

15. Mejoras en el marco fiscal facilitarían el ajuste previsto. Es importante que las nuevas disposiciones en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se ejecuten plenamente (por ejemplo, advirtiendo inmediatamente a algunas regiones e interviniéndolas rápidamente si no logran responder a tiempo). Pero el marco aún necesita mejoras, y cuanto más fuerte sea, tanto más probable será que los mercados acepten una senda de consolidación más suave.

— Si bien se han realizado importantes progresos en los últimos meses, incluyendo la publicación por primera vez de las cuentas regionales trimestrales en términos de contabilidad nacional, una mayor transparencia fiscal es esencial. Por ejemplo, proporcionar las cuentas consolidadas mensuales de las administraciones públicas con criterio de caja en un espacio de seis semanas. Los presupuestos regionales, los planes fiscales y la presentación de la información deberían ser más homogéneos y fáciles de usar. También debe establecerse un marco duradero para la financiación de los gobiernos regionales.

— Sería necesario avanzar hacia un marco presupuestario pleno a medio plazo con techos de gasto y medidas detalladas que cubriera al menos 2013 y 2014, junto con medidas que ayudaran a la consolidación regional (por ejemplo, mediante la introducción de ahorro en gasto sanitario).

— Seguimos recomendando un consejo fiscal independiente. Éste podría, por ejemplo, analizar los presupuestos y proporcionar sus supuestos macroeconómicos clave, desarrollar indicadores de desempeño regionales comparativos y llevar a cabo revisiones de gasto a nivel nacional de los programas más importantes.

POLÍTICAS ESTRUCTURALES: APUESTA POR EL CRECIMIENTO

16. España necesita urgentemente un crecimiento intensivo en empleo y mayores ganancias en competitividad. Es probable que la demanda interna sea débil durante cierto tiempo y la cuenta corriente tiene que mejorar aún más. Esto implica centrarse en las políticas que faciliten la expansión del sector comercializable, el aumento de la productividad y reducir los costes. Éstas son reformas inherentemente complejas y difíciles, pero críticas si el crecimiento ha de ser inclusivo y altamente generador de empleo. El establecimiento de una meta clara, como conseguir que España se sitúe entre el «Top 10» en las listas de índices globales de competitividad y clima de negocios, podría ayudar a centrar las políticas y a su comprensión por parte de la población.

17. Valoramos muy positivamente la reciente reforma laboral ya que tiene el potencial de mejorar sustancialmente el funcionamiento del mercado de trabajo. El mercado de trabajo en España destaca por su alta tasa de desempleo, su segmentación, su rigidez salarial y sus rígidas condiciones de trabajo. La reciente reforma laboral debería permitir a las empresas adaptarse más ágilmente a las condiciones de mercado, por ejemplo ajustando salarios y horas de trabajo en lugar de empleo. La reforma necesita tiempo para surtir efecto y es demasiado pronto para decir si está funcionando: aunque hay algunas señales tentativas en sentido positivo, los salarios no son todavía suficientemente sensibles a la muy elevada tasa de desempleo.

18. El éxito de la reforma gira en torno a su implementación. La reforma podría, sin embargo, ser reforzada, por ejemplo, mediante la reducción de la diferencia entre los niveles de protección de los contratos indefinidos y temporales, para hacer el mercado de trabajo más inclusivo y eliminar la práctica de la indexación y la «ultra-actividad». Las nuevas opciones de flexibilización también podrían comunicarse mejor a las empresas. Y si no se consigue rápidamente una suficiente flexibilidad a nivel de empresa, las autoridades deberían preparar planes de contingencia, por ejemplo, pasando a un sistema de incorporación optativa al convenio (*opt-in*) en la negociación colectiva. La revisión prevista de las políticas activas de empleo es bienvenida. Debería considerarse atentamente si a los desempleados se les está dando suficiente formación e incentivos para asegurarse un empleo y si el uso de los subsidios ofrece la mayor eficiencia.

19. La puesta en marcha de las otras reformas estructurales previstas será importante para complementar la reforma laboral. La concesión de licencias a minoristas ya se ha facilitado y la agenda de reformas del gobierno está adecuadamente enfocada a un marco regulador común en todas las regiones, impulsando el mercado del alquiler, la liberalización de horarios comerciales y de servicios profesionales y la eliminación del déficit de tarifa. Sería importante que estas reformas fueran implementadas de forma rápida y efectiva; un calendario detallado y ambicioso ayudaría a estructurar y comunicar los esfuerzos. Otras reformas, como políticas para ayudar al crecimiento de las pequeñas empresas, también parecen necesarias para fomentar un crecimiento inclusivo e intensivo en empleo.

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ÁLVAREZ-MIRANDA, Berta. Es profesora titular de Sociología en la Universidad Complutense de Madrid, y colaboradora del Gabinete de Estudios Sociales de FUNCAS. Sus investigaciones han versado sobre la incorporación de los países del sur de Europa a la Unión Europea, las reformas de los sistemas de bienestar, y la situación social y actitudes de los inmigrantes en Europa, en particular los venidos de países musulmanes.

BOSCH ROCA, Núria. Es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Actualmente es catedrática de Hacienda Pública de esa misma universidad, directora de la Cátedra de Federalismo Fiscal del Institut d'Economia de Barcelona (IEB) y codirectora del Programa de Investigación de Federalismo Fiscal en dicho instituto. Está especializada en temas de federalismo fiscal, hacienda autonómica y local, flujos fiscales interterritoriales y análisis de la eficiencia en el sector, sobre cuya temática tiene considerables publicaciones y estudios nacionales e internacionales.

CABALLERO, Mercedes. Es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado desde 1998. Ha trabajado sucesivamente en el Ministerio de Cultura, en el Ministerio de Administraciones Públicas, en la OCDE y en el Ministerio de Economía y Hacienda. En este último y de 2005 a 2009, fue sucesivamente jefa del Gabinete Técnico del Secretario General de Presupuestos y directora del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos. En 2009 fue nombrada directora general de Fondos Comunitarios, cargo que desempeñó hasta abril de 2012.

CABRALES, Antonio. Es catedrático de Economía en la Universidad Carlos III de Madrid. Tiene un doctorado en Economía por la Universidad de California en San Diego. Ha trabajado en teoría de juegos evolutiva, economía experimental, organización industrial, economía de redes y el diseño de mecanismos. Es editor del *Berkeley Electronic Press Journal of Economic Analysis and Policy* y editor asociado del *Journal of the European Economic Association* y *SERIEs*. Ha publicado en *American Economic Review*, *Journal of Political Economy*, *Review of Economic Studies, Physical Review Letters* y otras revistas científicas. Más información sobre su investigación y copias de sus artículos se pueden encontrar en: http://www.eco.uc3m.es/~acabrales.

CALLEJÓN, María. Es catedrática de Economía Aplicada en la Universidad de Barcelona. Visitante en Berkeley, Johns Hopkins, Milwaukee y Harvard. Ha sido directora general de la PYME en el Ministerio de Industria y presidenta de diversas empresas públicas. Investiga y publica sobre innovación y organización industrial, aplicada también al sector sanitario y a la industria farmacéutica y biotecnológica. Más información en: http://wwww.ub.edu/graap/callejon.htm.

CARBÓ VALVERDE, Santiago. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia. doctor (PhD) en *Economics* y máster en *Banking and Finance* por la University of Wales, Bangor (Reino Unido). Es catedrático de Economía y Finanzas de la Bangor University (Reino Unido). Ha sido catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Granada. Es director de Estudios Financieros de FUNCAS, profesor investigador del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) y presidente del Comité de Rating de Axesor. En ocasiones asesora y colabora con instituciones públicas como el Banco Central Europeo y la Federal Reserve Bank of Chicago, así como con entidades financieras (BMN) y consultoras de prestigio internacionales. Autor de más de 200 artículos y publicaciones sobre el sistema financiero. Ha publicado, entre otras, en las siguientes revistas: *European Economic Review, Review of Finance, Journal of Money, Credit and Banking, Journal of International Money and Finance* o *Journal of Banking and Finance*. Ha impartido conferencias y seminarios en foros internacionales (G-20) y en varios Bancos Centrales e instituciones regulatorias.

COSTA FONT, Joan. Doctor en Ciencias Económicas y *Senior Lecturer* de Economía Política en el Instituto Europeo (departamento de Política Social) de la London School of Economics. Sus investigaciones han girado en torno a cuestiones relacionadas con el diseño de los Estados del bienestar europeos y las políticas sociales (en particular, sanitarias), prestando especial atención a la influencia de los incentivos sociales (cultura, identidad, estatus…) en el comportamiento individual y colectivo. Ha participado en la coordinación de varios libros y ha publicado artículos en revistas como *Oxford Review of Economic Policy, Journal of the Royal Statistical Society, Social Science and Medicine* y *Empirical Economics.*

CHULIÁ RODRIGO, Elisa. Es *Magister Artium* en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Johannes Gutenberg de Maguncia (RFA), máster en Ciencias Sociales por el Instituto Juan March de Madrid y doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es profesora del departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Nacional de Educación a Distancia e investigadora de ASP, Gabinete de Estudios.

DEHESA, Guillermo de la. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, es técnico comercial y economista del Estado desde 1968 (en excedencia) y jefe de Oficina del Banco de España (en excedencia). Actualmente es presidente del CEPR (Centre for Economic Policy Research, Londres), presidente del OBCE (Observatorio del Banco Central Europeo, Madrid), miembro del G 30 (The Group of Thirty, Washington DC), presidente del Consejo Rector del IE Business School (Madrid), miembro del Euro 50 Group (Bruselas), miembro de la International Academy of Management, experto monetario del Comité Económico y Monetario del Parlamento Europeo, miembro del Consejo Asesor del CREI de la Universidad Pompeu Fabra, miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano, miembro del Advisory Board de la Escuela de Negocios ESCP-EAP y miembro del Consejo Asesor del Instituto de Estudios Europeos. Ha sido asesor del Fondo Monetario Internacional sobre gestión de deuda externa, consultor del Banco Mundial sobre liberalización del comercio y asesor económico de varios gobiernos en política económica y en privatizaciones. Empezó su carrera profesional en el sector público como jefe del Servicio de Política de Precios del Ministerio de Comercio y asesor del Segundo Plan

de Desarrollo. Posteriormente fue director del Centro de Información del Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, director general de Coordinación y Servicios del Ministerio de Comercio, secretario general técnico del Ministerio de Industria y Energía, director de Gestión de Activos Exteriores y Relaciones Internacionales del Banco de España, secretario general de Comercio y, finalmente, secretario de Estado de Economía y secretario de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Fue, asimismo, miembro del 113 Committee de la Comisión Europea, miembro del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN), miembro del Consejo de Ministros de la OCDE, vicegobernador del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y gobernador del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Africano de Desarrollo. A lo largo de sus años de trabajo en el sector público ha sido consejero de diversas empresas públicas españolas, así como también de varias empresas del sector privado. Colabora en varias corporaciones y organizaciones sin ánimo de lucro. Es autor de más de un centenar de artículos publicados en revistas especializadas de economía y de más de 300 artículos publicados en periódicos españoles y extranjeros.

DOMÉNECH VILARIÑO, Rafael. Economista Jefe de Economías Desarrolladas del BBVA Research. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Valencia (donde se doctoró en Ciencias Económicas). MSc en *Economics* por la London School of Economics. Ha sido director general en Presidencia del Gobierno**,** director del Instituto de Economía Internacional, miembro de la Junta Consultiva de la Universidad de Valencia, consejero de SEPES y de CDTI. Ha sido también consultor externo de la OCDE, de la Comisión Europea, de la Fundación de Economía Analítica, y ha colaborado como investigador con el Ministerio de Economía y Hacienda y la Fundación Rafael del Pino. Ha sido miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Economía, de los Consejos Asesores de Investigaciones Económicas y de Moneda y Crédito, del Consejo de Redacción de *Revista de Economía Aplicada* y del Consejo Editor de *Hacienda Pública Española*. Ponente del Plan Estadístico Nacional 2013-2016. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas de reconocido prestigio nacional e internacional (entre otras, *Journal of the European Economic Association, American Economic Review, The Economic Journal* o *European Economic Review*), y es autor del libro *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*, editado por Palgrave MacMillan.

FELGUEROSO, Florentino. Profesor titular en el departamento de Economía de la Universidad de Oviedo, así como investigador de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), donde dirige la cátedra Fedea-Santander de Capital Humano y Empleo. Su investigación se centra en la economía laboral y de la educación. Es autor de numerosas publicaciones sobre temas de empleo juvenil, instituciones del mercado de trabajo y formación. Ha formado parte del grupo promotor de la Propuesta para la Reactivación Laboral en España. A través de su página web, www.florentino-felgueroso.com, se puede conseguir más información sobre su perfil académico, así como descargar sus publicaciones.

FUENTE, Ángel de la. Doctor (PhD) en *Economics* por la Universidad de Pennsylvania. Es científico titular del Instituto de Análisis Económico del CSIC, del que ha sido vicedirector entre 1998 y 2006. Es también editor ejecutivo de *Revista de Economía Aplicada,* miembro de la Barcelona Graduate School of Economics y *Research Fellow* del CESIfo. En 2002 recibió el accésit al I Premio de la Fundación Banco Herrero para jóvenes investigadores en ciencias sociales. Su labor investigadora se ha centrado en el análisis de los determinantes del crecimiento económico y en la economía regional. También ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, el Banco Mundial, la OCDE y diversas administraciones españolas.

GARCÍA MONTALVO, José. Doctor en Economía por la Universidad de Harvard. Catedrático de Economía, investigador ICREA-Academia y vicerrector de Política Científica de la Universidad Pompeu Fabra. Desde 2011 es también consejero independiente de Catalunya Banc, siendo miembro del Patronato de varios centros de investigación como el Centro de Regulación Genómica o el Parque de Investigación Biológica de Barcelona. Entre 2007 y 2010 fue director del departamento de Economía de la UPF. Ha publicado 12 libros y más de 100 artículos de investigación. Consultor de la Unión Europea, la OCDE, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

HIDALGO TENA, Engracia. Es licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales y funcionaria del Cuerpo Técnico de la Administración General del Ayuntamiento de Madrid. Como funcionaria prestó servicios en distintos puestos del área económica del Ayuntamiento, hasta que en 1996 asume el puesto de directora general de Programación Económica y Control Presupuestario del Ministerio de Educación y Cultura. En 2003 es nombrada consejera de Hacienda de la Comunidad de Madrid y, en 2008, consejera de Familia y Asuntos Sociales, cargo que ocupa hasta que, en 2011, es elegida consejera del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Desde diciembre de 2011 es secretaria de Estado de Empleo.

MALO, Miguel Ángel. Es doctor en Economía por la Universidad de Alcalá y desde 1997 es profesor de Economía en la Universidad de Salamanca. Su campo de especialización es el análisis del mercado de trabajo y, de forma complementaria, la pobreza y la exclusión social. Ha publicado diferentes libros y artículos en revistas académicas nacionales e internacionales. Ha actuado como consultor para organismos públicos españoles, para la Comisión Europea y para la OIT. Entre 2007 y 2009 fue presidente de la Asociación Española de Economía del Trabajo.

MARÍN, Pedro L. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia, obtuvo el título de doctor en Economía por la London School of Economics en 1995. Su tesis doctoral y varias de sus publicaciones posteriores tratan sobre diversos aspectos relativos a la liberalización del sector de líneas aéreas en Europa. Asimismo, ha trabajado en el campo de la organización industrial analizando la competencia en sectores como el hotelero o el eléctrico, sobre los que también ha publicado varios trabajos. Actualmente es profesor visitante en la Universidad Carlos III de Madrid.

MUÑOZ COMET, Jacobo. Es ayudante del departamento de Sociología II de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, donde imparte clases de Estructura Social de España. Tras licenciarse en Ciencias de la Información (UCM) y en Sociología (UNED), obtuvo una beca predoctoral FPI del Ministerio de Ciencia e Innovación. Actualmente está concluyendo su tesis doctoral, en la que, con un enfoque aplicado y cuantitativo, estudia la integración de los extranjeros en el mercado laboral español durante el cambio de fase de ciclo económico, tema

sobre el cual ha publicado artículos en diversas revistas especializadas en Sociología.

ORTÚN, Vicente. Profesor del departamento de Economía y Empresa y decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Pompeu Fabra. Investigador, fundador y ex director del Centro de Investigación en Economía y Salud (CRES-UPF). MBA por Esade; MSc, por Purdue; doctor en Económicas y visitante en Johns Hopkins y MIT. Ha sido presidente de la Asociación de Economía de la Salud y de la Sociedad Española de Salud Pública, y secretario de la European Public Health Association. Más información en: http://www.econ.upf.edu/ortun/.

ROMERO JORDÁN, Desiderio. Licenciado en Ciencias Empresariales y doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Ha recibido en 2000 el Premio de Tesis Doctoral en Economía Pública del Instituto de Estudios Fiscales. En la actualidad es profesor titular de Escuela Universitaria en la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido becario de investigación y colaborador externo del Instituto de Estudios Fiscales. Sus líneas de investigación están referidas al fraude fiscal en el IVA, la imposición marginal y los modelos *tax-benefit*.

SANZ SANZ, José Félix. Licenciado y doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Como becario de la Fundación Ramón Areces, en 1995 se graduó como MSc en *Economics* por la Universidad de York (Reino Unido), donde desarrolló, durante el año académico 1995-1996, actividades docentes y de investigación como *Research*/*Teaching Fellow*. Ha obtenido premios como el Ramón Trías Fargas (1995), concedido por la Universidad de Barcelona y el Banco de España; el premio Joven Economía 99, otorgado por la Fundación General de la UCM, y el Young Scholars Award, concedido por el International Institute of Public Finance (IIPF) en su 54 Congreso Internacional celebrado en Argentina (1998). Actualmente es catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Entre octubre de 2000 y julio de 2004 fue subdirector general de Estudios Tributarios del Instituto de Estudios Fiscales, donde puso en marcha la Unidad de Microsimulación (UMIEF). Ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y las Naciones Unidas en su programa de Desarrollo (PNUD). Desde 2005 es miembro del Consejo del Instituto de Estudios Fiscales Centroamericano (ICEFI). Su interés académico se centra fundamentalmente en el estudio del impacto económico de los impuestos, sobre los que ha publicado intensamente en revistas nacionales y extranjeras.

ZUBIRI, Ignacio. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco. Obtuvo el máster en Economía Pública y el doctorado en Economía en la Universidad de Princeton (New Jersey, EE.UU.). Su director de tesis fue el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz. Ha sido profesor en Princeton y en la UPV. Ha impartido cursos y seminarios en más de una treintena de universidades y organismos. En la actualidad es catedrático y director del departamento de Hacienda Pública en la UPV. Ha sido editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española*/*Revista de Economía Pública*. En el pasado ha dirigido también otras publicaciones académicas y ha pertenecido al consejo de las revistas españolas de economía más importantes. Es codirector del Máster en Hacienda y Finanzas Públicas de la UPV. Ha actuado como evaluador para más de una veintena de revistas nacionales e internacionales y para diversos organismos. Ha sido miembro del Comité Europeo de Expertos en el Programa Sócrates. Ha publicado casi 100 artículos científicos y varios libros, siendo, además, coautor de un manual de Hacienda Pública. Ha actuado también como asesor para diversas instituciones y organismos nacionales e internacionales, incluyendo la Comisión Europea.

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA
N.° 131. La economía del transporte marítimo y los puertos
N.° 132. La empresa en España

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO
N.° 104. Los tipos de cambio tras la gran recesión
N.° 105. La crisis de la deuda soberana

PANORAMA SOCIAL
N.° 14. El ocio de los españoles
N.° 15. Generaciones y relaciones intergeneracionales

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA
N.° 228. Modelos de crecimiento. Una diversidad polémica
N.° 229. Incertidumbre y débil pulso económico

PRECIO DE LAS PUBLICACIONES

AÑO 2012

Publicación	Suscripción			Números sueltos	
	Suscripción anual	Edición papel €	Edición digital €	Edición papel €	Edición digital €
Papeles de Economía Española	4 números	55	39	17	12
Perspectivas del Sistema Financiero	3 números	40	28	15	11
Cuadernos de Información Económica	6 números	66	46	13	9
Panorama Social	2 números	25	17	14	9
Libros				15	10
Estudios				13	9

Los precios incluyen el IVA. No incluyen los gastos de envío.

SUSCRIPCIÓN Y PEDIDOS

INTERNET: http://www.funcas.es/Publicaciones/Compras/
E-MAIL: suscrip@funcas.es