

**CASTILLA Y LEÓN.
IMAGINANDO FUTUROS**

Ramiro García Fernández

Castilla y León. Imaginando futuros

Ramiro García Fernández

Profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid

ramiro@eco.uva.es

http://www3.uva.es/docyl/asignaturas/a_a827/documentos/CASTILLA_Y_LEON_IMAGINANDO_FUTUROS.pdf

ÍNDICE

Introducción	1
Primera parte. Neoliberalismo y crisis económica en la Eurozona	5
La economía mundial bajo los principios de neoliberalismo	5
De la crisis financiera a la crisis económica general en la Eurozona.....	17
Una visión general de la crisis y de los problemas económicos de la Eurozona.....	23
Una explicación de la incapacidad de la Eurozona para salir de la crisis	43
Segunda parte. La crisis económica en España	65
Las contradicciones de la economía española en la fase expansiva.....	65
La política económica frente a la crisis aplicada en España.....	78
Las reformas estructurales	101
Una panorámica de la realidad económica de España al finalizar 2014.....	127
Tercera parte. Castilla y León. Imaginando futuros	133
Tendencias de la economía de Castilla y León antes y durante la crisis.....	135
Un inventario de los recursos para el desarrollo de Castilla y León	149
Principales tendencias globales que condicionan el futuro de Castilla y León.....	183
Posibilidades y alternativas para Castilla y León. Imaginando futuros	202
El juego de los espejos	253

INTRODUCCIÓN

Al finalizar 2014 se cumplen ya siete años de crisis ininterrumpida desde que la aparición de los problemas en la banca mundial a finales de 2007 sonase como el primer pitido del despertador de la larga siesta en la que habíamos estado sumidos los catorce años precedentes. Han sido realmente siete largos años en los que se han transformado muchos aspectos de la realidad económica y social a escala internacional, europea, nacional y regional. En términos generales, para los países tradicionalmente desarrollados han sido años negativos; para un país como España se puede decir que ha sido una catástrofe, y para una región como Castilla y León las cosas difícilmente podían haber ido peor.

Pues bien, con esos siete años a la espalda y este telón de fondo genérico es un buen momento para intentar responder a algunas preguntas importantes como por ejemplo: ¿qué ha pasado con la economía de Castilla y León?, ¿cómo nos ha ido en comparación con el resto de España?, ¿en qué condiciones viven los miles de personas que han perdido sus empleos y/o sus casas? En resumen, ¿cuál es el panorama que presentan la economía y la sociedad de Castilla y León tras los siete años bíblicos de vacas flacas? Y, finalmente, y tal vez lo más importante, ¿hacia dónde se encaminan la economía y la sociedad de Castilla y León y hacia dónde queremos que se encamine?

Estos son, pues, los interrogantes a los que intentaré responder en las siguientes páginas. Para hacerlo con corrección es necesario situarse en la perspectiva espacial y temporal adecuada. Dado que Castilla y León no es más que una comunidad autónoma española, y dadas las interrelaciones de todo género que existen entre los diferentes países en el contexto de la globalización, la perspectiva espacial debe ser necesariamente la que permita situar los acontecimientos que tienen lugar en Castilla y León en el contexto internacional, europeo y nacional. Y por lo que se refiere a la perspectiva temporal la alternativa más razonable es aquella que nos permita tener una visión panorámica de lo sucedido desde los años previos al comienzo de la crisis hasta la actualidad. Teniendo en cuenta lo anterior este ensayo se estructura en torno a tres partes.

En la primera se comienza analizando los principios teórico-ideológicos que han orientado las políticas económicas a escala global desde la quiebra del orden económico internacional establecido en los acuerdos de Bretton-Woods en 1944, y la forma en que la puesta en práctica de esos principios origina la actual crisis económica

mundial. En segundo lugar, se examina la manera en la que la crisis se traslada a la Unión Europea, y a partir de aquí se estudian las causas por las que, específicamente la Eurozona, responde a la crisis con la conocida política de austeridad, que tienen como consecuencia su prolongación más allá de 2014, mientras que, Estados Unidos, con un enfoque diferente de tipo keynesiano, basado en la expansión monetaria y del gasto público, se encuentra ya en plena recuperación.

En la segunda parte se estudian las manifestaciones específicas de la crisis en España, así como las razones por las que ha sido mucho más intensa que en la media de la Eurozona. Como se verá, estas razones están directamente relacionadas con la forma en la que las ideas neoliberales se interpretan aquí y se traducen en una auténtica orgía de expansión especulativa de las actividades inmobiliarias, alimentadas por el crédito barato, la corrupción generalizada y las prácticas típicas del “capitalismo de amiguetes” que llegan a su máxima expresión en la formación de un “*oscura coalición*”, de carácter morganático, entre partidos, sindicatos y patronal, para el control de las cajas de ahorros.

La tercera parte se centra en lo que constituye el objetivo fundamental de este trabajo. El análisis de la forma en que la crisis ha afectado a la economía de Castilla y León y sus efectos visibles al finalizar 2014. A partir de esa constatación se presenta una reflexión sobre lo que desde mi punto de vista son las posibilidades y alternativas que tiene la sociedad de Castilla y León para enfrentarse a lo que a todas luces constituye el problema fundamental de la región en estos momentos: el hecho de que somos una sociedad sobre envejecida, con una tasa de ocupación muy baja, y una economía poco productiva, lo que nos convierte en una sociedad dependiente y necesitada de asistencia.

Este ensayo tiene su origen y su motivación principal en la incomodidad que como ciudadano y como estudioso de la economía de Castilla y León me ha provocado siempre, y ahora más que nunca, el vivir en una sociedad que camina sin rumbo hacia ninguna parte, y que se empequeñece ante nuestros ojos. Justamente por eso considero que esta sociedad tiene la obligación de pensar sobre sí misma, de reflexionar sobre a dónde quiere ir, de imaginar futuros alternativos. En este contexto las páginas que siguen lo que pretenden esencialmente es plantear preguntas y por supuesto presentar mis propias respuestas a algunas de esas cuestiones.

Desde el punto de vista formal, el trabajo está confeccionado desde el principio para su difusión en formato electrónico. Y ello por dos razones. La primera es que dado que su objetivo es animar al debate sobre los problemas regionales, este formato facilita su difusión. Y la segunda es que precisamente como material para el debate, he optado por incorporar todas aquellas referencias que es posible a través de vínculos, lo que sin duda debería facilitar el acceso a esos documentos o fuentes de información estadística, para quien desee ampliar su información o contrastar por sus propios medios el contenido de las referencias.

AGRADECIMIENTOS

Quiero mostrar mi más sincero agradecimiento a Esther Decimavilla, Oscar Carpintero y Luis Fernando Lobejón por la lectura que cada uno de ellos hizo de la primera versión de este trabajo y las muchas correcciones, comentarios y sugerencias que me hicieron, que han sido de gran ayuda para llevarlo a término. Y quiero agradecer especialmente a Pilar Nó su lectura, sus sugerencias, sus comentarios y su disponibilidad sin condiciones. No puede faltar en esta relación de agradecimientos Ignacio Molina, con el que comparto de siempre el interés por los problemas poblacionales de la región, por la elaboración del mapa que refleja las tendencias poblacionales. Sé que he abusado de vuestro tiempo y que he contraído una deuda con cada uno de vosotros.

No obstante lo anterior, todas las opiniones vertidas en el texto son de mi exclusiva responsabilidad.

PRIMERA PARTE

NEOLIBERALISMO Y CRISIS ECONÓMICA EN LA EUROZONA

La economía mundial bajo los principios del Neoliberalismo

El inicio del modelo económico y social que entra en crisis en 2007 se sitúa en los complicados años que transcurren entre 1971 y 1976. En ese periodo se producen tres acontecimientos de especial relevancia.

El primero, la aparición de déficits en la balanza por cuenta corriente en Estados Unidos, relacionados con los problemas económicos que le estaba suponiendo la guerra del Vietnam. Esta situación genera una pérdida de confianza de los inversores internacionales y de los bancos centrales de muchos países en la solidez del dólar y la capacidad del Reserva Federal para mantener el compromiso de conversión del dólar en oro, con arreglo a lo establecido en las normas del sistema monetario internacional acordadas en Bretton Woods en el año 1944. Para evitar esa eventualidad, finalmente el 15 de agosto de 1971 el presidente Richard Nixon suspende la convertibilidad. Este hecho marca el inicio de la ruptura del sistema monetario internacional vigente desde 1945, ruptura que se culmina en 1973 con la aprobación por el G-10 de la flotación generalizada de las monedas más importantes, medida que se oficializa en 1976 con la aprobación de la Segunda Enmienda al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI).

El segundo, directamente relacionado con el anterior, es que ante la gravedad de los problemas de balanza de pagos en Estados Unidos también se aprueba un incremento de los aranceles del 10% y a una devaluación del 7,9% del dólar. Y dada la continuidad de los problemas en 1973 se procede a una nueva devaluación, esta vez en un 10%.

El tercer acontecimiento es la brusca subida de los precios del petróleo, que entre octubre y diciembre del 1973 se multiplican por cuatro, poniendo así fin a una larga etapa energética abundante y barata.

Estos acontecimientos hacen tambalearse los cimientos financieros y productivos sobre los que se había asentado la gran expansión de la economía mundial que había tenido lugar tras la recuperación de la destrucción causada por la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia de ello comienza a cuestionarse también el pacto

político, social y económico, de claras raíces socialdemócratas, que se había ido fraguando en los países desarrollados como respuesta a las consecuencias de la Gran Depresión de los años 30 y los desastres de las dos guerras mundiales y que en definitiva había dado lugar al desarrollo del Estado del Bienestar.

En este contexto de crisis tiene lugar un cambio sustancial en las ideas económicas y políticas dominantes. Así, frente al ideario socialdemócrata imperante antes de 1973, se va imponiendo progresivamente un ideario de orientación neoliberal que termina triunfando definitivamente con la llegada al poder, primero de Margaret Thatcher en el Reino Unido en 1979, y después de Ronald Reagan en los Estados Unidos en 1980.

Los principios básicos de funcionamiento del modelo socialdemócrata

A modo de síntesis se puede decir que el modelo socialdemócrata, apoyado en las enseñanzas de Keynes en lo que a gestión del ciclo se refiere, respondía a los siguientes principios:

La idea motriz era la conformación de una sociedad en la que tuviesen cabida todos los ciudadanos y al mismo tiempo la construcción de economías competitivas abiertas al exterior¹. Esta idea se fue concretando en el reconocimiento de un conjunto de derechos relativos al trabajo, la educación, la sanidad, las pensiones,... que están en la base de lo que conocemos como el Estado del Bienestar.

El ámbito de materialización de esos derechos era el Estado nación, gestionado desde el punto de vista político a través de sistemas democráticos, apoyados en una amplia participación de los ciudadanos en partidos políticos y organizaciones sindicales y de otro tipo.

El instrumento fundamental para hacer posible esos derechos ciudadanos era la organización de la economía sobre una base mixta. Por una parte, el reconocimiento de la propiedad y la empresa privada y el mercado como mecanismos fundamentales de la asignación de los recursos, y por otra, estados suficientemente fuertes que actuaban ejerciendo ampliamente las funciones de regulación, asignación, redistribución y estabilización. Como consecuencia de ello, en la mayor parte de los países europeos, si bien con peculiaridades en cada uno, crece rápidamente el tamaño del gasto público en relación al PIB. Detrás de esto lo que existe es una regulación de la actividad económica, un sector público empresarial robusto, servicios sociales (sanidad, educación, pensiones) prácticamente universales y una intervención activa de los gobiernos en la estabilización de la economía. Ni que decir tiene que para que los estados pudiesen efectuar este despliegue se fueron organizando en paralelo

¹ Frieden (2006) sostiene que las ideas socialdemócratas y el Estado del Bienestar se desarrollan en primer lugar en los pequeños estados del norte de Europa, y que en esto juega un papel destacado la necesidad de estas economías de mantener fuertes relaciones externas y hacerlas compatibles con la minimización de los riesgos para el empleo, las rentas y, en definitiva, el bienestar de la población en general.

sistemas fiscales suficientemente progresivos, que permitieron hacer frente al gasto creciente sin incurrir en déficit excesivos.

En este contexto las relaciones externas jugaban un papel importante pero en cierto modo subsidiario. Así, frente al librecambismo rampante del periodo del patrón oro anterior al sistema de Bretton Woods, la normativa del [GATT](#) por un lado y las reglas del FMI relativas a la gestión de los tipos de cambio y el mantenimiento del equilibrio de la balanza por cuenta corriente por otro, permitían a los países compatibilizar una apertura a los intercambios internacionales con la defensa de la producción y de la estabilidad monetaria interiores. Esto era posible gracias a la fijación de los aranceles que cada país considerase adecuados, la posibilidad de ajustar el tipo de cambio y un control estricto de los siempre conflictivos movimientos de capital a corto plazo².

Bajo la aplicación de estos principios la economía mundial vivió entre finales de los años cuarenta y mediados de los setenta del siglo XX el periodo más largo y más estable de crecimiento económico y de mejora del bienestar general de la población conocido hasta ahora, lo que ha hecho que esos años hayan pasado a la historia de la economía como la “edad de oro del desarrollo”.

El neoliberalismo como credo: el “fundamentalismo del mercado”

Frente al ideario socialdemócrata, el credo³ de inspiración neoliberal que termina triunfando a finales de la década de los setenta se asienta en los siguientes principios:

1. La libertad individual entendida como ausencia de cualquier tipo de coacción.
2. El mercado como instrumento exclusivo de asignación de los recursos, en la medida en que se le *suponen* una serie de atributos no replicables por otras instituciones:
 - a. Procesador óptimo de información. En el sentido de que ninguna otra institución o persona es capaz de obtener y organizar más y mejor información para la toma de decisiones por los agentes económicos.
 - b. La capacidad de autorregulación. Y esto porque se parte del supuesto de que los agentes actúan de forma racional y tienen expectativas racionales y en consecuencia se asienta como dogma, la “hipótesis de los mercados eficientes”⁴

² Un análisis exhaustivo sobre esta cuestión puede verse en Rodrik (2011).

³ En relación con este credo es de gran interés el trabajo de Mirowski (2014), en el que entre otras cosas defiende que el neoliberalismo se va imponiendo como resultado de un esfuerzo programado, realizado por el Colectivo de Pensadores Neoliberales, hasta llegar a constituirse en cultura económica y social dominante.

⁴ Fama, E.F. (1970): "Efficient Capital Markets: a Review of Theory and Empirical Work." *The Journal of Finance*, 25, Nº 2

- c. Se considera al mercado como un ente natural, atemporal y con capacidad de evolucionar y transformarse de forma permanente y por lo tanto de solucionar los problemas que puntualmente él mismo pueda generar.
3. El Estado pasa de garante de los derechos ciudadanos a protector y garante de la extensión de la acción de la empresa y del mercado a todos los ámbitos de la vida y la economía. Por ello, en la práctica, se limitan al máximo sus funciones de asignación, distribución y estabilización y especialmente la de regulación, en la medida que se da por supuesto que cualquier interferencia en la acción libre de los mercados tiene consecuencias distorsionadoras y, por lo tanto, daría lugar a unos resultados peores que los que el mercado es capaz de ofrecer por sí mismo.

Puede decirse que el gran éxito que han cosechado los pensadores neoliberales tiene una doble cara. La primera es haber elevado el mercado, y la actuación en el mismo y a través del mismo, a la categoría de cultura económica y social dominante, como la *forma natural* de entender y hacer las cosas, y por consiguiente a resguardo de cualquier refutación científica. Y la otra cara es la de haber hecho del Estado el enemigo número uno de la personas, en la medida en que se ha instalado en sus mentes la idea de que se trata de un mecanismo a través del cual se roba el dinero de la gente y es un instrumento absolutamente ineficiente.

La orientación de la política económica derivada del credo neoliberal

A partir de las anteriores ideas, en cuya difusión programada han desempeñado un papel central una larga serie de think-tank y otros pensadores por libre, se fueron construyendo los principios de la acción de la política económica de orientación neoliberal, que se pueden identificar con el denominado *Consenso de Washington (CW)*⁵, ese decálogo de medidas propuesto por Williamson. Independientemente de la formulación de Williamson está claro que las ideas que figuran en el decálogo han jugado un papel esencial en el modelo económico que se fue conformando a escala mundial desde los años finales de la década de los setenta del Siglo XX hasta su quiebra a partir de 2007. Esos principios pueden sintetizarse en los siguientes términos:

⁵ Esta expresión se populariza a partir de la publicación del trabajo de Williamson J. (1990) "[Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a las reformas de las políticas económicas](#)". Si bien el trabajo contiene un catálogo de diez propuestas concretas sobre la orientación de las políticas que debían seguir los países en desarrollo, como su propio nombre deja ver, recoge lo esencial de las ideas dominantes en relación con las políticas a aplicar por todos los países, entre los altos funcionarios de instituciones como el FMI, el Banco Mundial y por supuesto de los organismos reguladores, y think-tank, entre ellos el [Peterson Institute for International Economics](#).

1. La desregulación⁶ de la economía. Lo que significa la eliminación de reglamentaciones y la relajación de las normas legales que sirven de marco de actuación de los agentes económicos en los diferentes mercados. En este sentido se pone especial énfasis en la desregulación de los mercados financieros, dado que es justamente el ámbito de referencia principal de la “hipótesis de los mercados eficientes”.
2. Extensión de acción del mercado a todos los ámbitos de la vida económica y social. Esto se articula en una primera fase mediante la privatización de las empresas públicas industriales y de servicios que habían proliferado tanto en los países desarrollados como subdesarrollados a la sombra del ideario socialdemócrata. Y en una segunda fase mediante el paso a manos privadas del suministro de la amplia gama de servicios de provisión pública a los que había dado lugar el desarrollo del Estado del Bienestar.
3. La regresión fiscal. La extensión de la acción del Estado en el contexto del Estado de Bienestar había tenido una de sus bases en la ampliación de la recaudación por medio impuestos indirectos y directos, pero fundamentalmente gracias a dos figuras de este último grupo con tarifas claramente progresivas: la imposición sobre la renta de las personas físicas y la de sociedades. Esta fiscalidad permitía una acción del Estado netamente redistributiva. La lectura que se hace de estos hechos por parte del neoliberalismo es que los altos tipos marginales de los impuestos directos suponen un desincentivo al trabajo de los individuos con rentas altas. Y lo mismo sucede con los beneficiarios de la acción redistributiva del Estado, dado que ya no tienen que esforzarse para disfrutar de una renta aceptable. En consecuencia la propuesta en este ámbito va en el sentido de ampliar las bases imponibles y reducir sustancialmente los tipos marginales, socavando así la progresividad.
4. Las relaciones económicas externas. Las relaciones de cada país con el resto del mundo en la práctica dejan de entenderse como externas y subsidiarias a las actividades económicas interiores y pasan a convertirse en el ámbito natural de la aplicación de los principios de libertad individual, de empresa y de eficiencia de los mercados. Estos principios tienen repercusiones en diferentes ámbitos, que es conveniente citar por separado.

En el ámbito de los intercambios de bienes conduce a la reducción progresiva de los aranceles, que alcanza su máxima expresión con el final de la Ronda Uruguay de negociaciones en el seno del Acuerdo General sobre Tarifas

⁶ Si bien es cierto que la literatura habla habitualmente de desregulación, el término no debe entenderse como una eliminación de cualquier norma, sino más bien como la relajación de las mismas en unos casos, y en otros casos el establecimiento de normas que facilitan o abiertamente favorecen determinados tipos de prácticas antes no permitidas.

Aduaneras y Comercio (GATT), que concluye con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). [Los acuerdos](#) en los que se fundamenta la OMC contienen unos principios mucho más estrictos y exigentes para los países a la hora de cumplir las normas de la organización si no quieren correr el riesgo de ser sancionados e incluso excluidos de la misma. Además se incluyen dentro de las normas de la nueva organización los intercambios de servicios y el tratamiento de la propiedad intelectual, aspectos que en última instancia recortan las posibilidades de actuación de los estados, especialmente de los menos desarrollados.

Estas mismas ideas refuerzan la libertad total para la inversión extranjera directa (IED). En este campo ya existían pocas restricciones, pero cuando se combina con una reducción de los aranceles a niveles mínimos, crea un terreno de juego nuevo para la acción de las empresas multinacionales, en la medida en que les permite adoptar estrategias de inversión y localización auténticamente globales, y aprovechar en cada país ventajas específicas que doten de competitividad a la empresa: bajos costes laborales aquí, normas medioambientales poco exigentes allí, bajos o nulos impuestos en otro sitio, recursos tecnológicos o de capital humano en otra parte...

Por lo que se refiere a los créditos internacionales y a las inversiones en cartera en las que tradicionalmente existían restricciones y controles diversos, se procede a su progresiva liberalización. Este es el resultado tanto de los conceptos generales de libertad individual y de empresa como de la idea específica de que la movilidad internacional del ahorro permite una asignación más eficiente de los recursos, dado que la financiación irá a parar a los países y proyectos más rentables y permite la llegada de una mayor cantidad de recursos a los países menos desarrollados. Claro que los defensores de estas ideas se olvidaban del hecho, tantas veces repetido a lo largo de la historia, de que el comportamiento gregario de los gestores de este capital a corto plazo convierte a estos movimientos en lo que el mismísimo Soros ha denominado la "bola de demolición" (Soros, 1998). La metáfora quiere decir que la retirada de fondos afecta ahora a un país, luego a otro y así sucesivamente, desde el momento que aparece el menor signo de dificultades.

5. Finalmente, se entenderá que en este contexto el Estado cambia sustancialmente su papel respecto a lo que se venía entendiendo en la etapa previa, y el resultado es que sus funciones teóricas de regulación, asignación, redistribución y estabilización quedan reducidas a la mínima expresión.

Se le restringe al máximo su potestad de regular. La función de asignación se socaba mediante la privatización de las empresas públicas y la externalización de servicios públicos al sector privado, que se justifica con el argumento de que el sector público es absolutamente ineficiente gestionando las empresas. La

privatización del sector público empresarial⁷ ha tenido lugar tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados y ha sido la primera herramienta para la limitación de esta función.

La segunda herramienta, la externalización de servicios públicos al sector privado, se está aplicado de manera generalizada ahora mismo y afecta a cuestiones como las funciones no asistenciales en los hospitales públicos, los servicios de comedor en las escuelas, y un larguísimo etcétera que incluye servicios tan peculiares como las cárceles (Sassen, 2015).

La de redistribución también se socaba reduciendo drásticamente la progresividad del sistema impositivo, concediendo exenciones a las grandes empresas o incluso pactando de manera individualizada con las multinacionales tipos mínimos, como se ha puesto de manifiesto con la salida a la luz de los acuerdos de determinadas empresas con el Gobierno de [Luxemburgo](#), presidido por el ahora Presidente de la Comisión Europea, Jean Paul Juncker. Y, por supuesto, no se puede olvidar el papel que desempeñan a este respecto los consentidos paraísos fiscales.

La de estabilización queda limitada, por un lado por la reducción del peso relativo del sector público, que por sí mismo puede actuar como estabilizador, y por otro lado porque la aprobación en muchos países de normas de estabilidad presupuestaria independientemente de la fase del ciclo, como es [el caso de la Eurozona](#), junto con la limitación de los objetivos de los bancos centrales a la estabilidad de precios, como se establece en los [estatutos del BCE](#), priva a los estados de las herramientas clásicas de estabilización.

Y en cuanto a la regulación porque la aceptación de la idea de que los mercados tienen capacidad autoreguladora, conduce de manera automática a la eliminación de las normas existentes o en el mejor de los casos a cambiarlas por reglas más genéricas, imprecisas y fáciles de bordear.

Las ideas neoliberales y la crisis

A pesar del empeño de los creadores y divulgadores del conjunto de la doctrina neoliberal en mantener la inocencia de la misma en relación con el inicio y desarrollo

⁷ En el caso de España se concreta en la privatización del conjunto de empresas de lo que fueron el INI y el INH. El último episodio, del proceso de privatizaciones se ha vivido a comienzos de 2015. Se trata de un caso especialmente clarificador de hasta qué punto la idea de que el sector público empresarial es ineficiente pudo llegar a ser absolutamente falsa. Tras una suspensión de la privatización por la forma [chapucera](#) en la que se había acometido, el 11 de febrero de 2015 se lleva a cabo la Oferta Pública de Venta (OPV) ofreciendo los títulos fundamentalmente a inversores institucionales al precio de 58€ por acción. La demanda supera ampliamente la oferta, lo que venía a indicar de forma anticipada que los inversores consideraban a la empresa bien gestionada y rentable, tal y como por otra parte se afirmaba en el [folleto](#) de colocación. Pocos días después, parte de los fondos ya estaban haciendo [caja](#) con la compañía, y el asunto no era para menos dado que el 4 de marzo los títulos ya cotizaban a 84,61€. Y la cosa no ha terminado en ese punto, el día 31 de marzo ya cotizaba a 91,5€. Así de ineficientes son las empresas públicas y por eso hay que venderlas, ¡que le vamos a hacer!

de la crisis económica actual, tanto la literatura de origen académico como los informes de diferentes organismos y comisiones de investigación⁸ han mostrado con suficientes evidencias que el conjunto del credo neoliberal, y de forma especialmente destacada la desregulación de los mercados financieros, apoyada en la hipótesis de los mercados eficientes, se encuentra en el origen de esta crisis.

Lo primero que hay que subrayar aquí es que la aplicación práctica de los principios del neoliberalismo, y en concreto de la extensión progresiva de la acción del mercado a todos los ámbitos de la economía y la organización social, condujo rápidamente al ascenso del capital financiero al puesto de control del conjunto del sistema. Hay varias razones que permiten entender este hecho. La primera es que se trata de la parte más dinámica del capital y, en consecuencia, puede moverse con facilidad entre empresas, entre sectores, y por supuesto de unos estados a otros. Además el desarrollo en estos mismos años de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones facilita todavía más la velocidad con la que pueden realizarse las transacciones, no sólo dentro de cada país sino a escala mundial. La segunda es que el crecimiento de los años sesenta y setenta hizo aumentar sustancialmente el volumen de ahorro y por lo tanto el del capital disponible. A la vez, el aumento de los precios del petróleo en los años setenta permitió la centralización de enormes cantidades de capital en manos de las oligarquías de los países productores, que finalmente regresaron en gran parte a los bancos americanos y europeos. La tercera es que en este mismo contexto, y una vez que la desregulación va abriendo el camino, se produce una multiplicación tanto de los intermediarios (gestores de fondos de pensiones, fondos de alto riesgo, fondos soberanos...) como de los mercados financieros (diversificación e informatización). Al mismo tiempo la innovación en materia de activos da lugar a la aparición de una enorme diversidad de productos, subproductos y operaciones. La cuarta es que todo este capital busca la máxima rentabilidad posible y para ello despliega estrategias variadas, cuyo resultado es que el capitalismo cambia de naturaleza, dando paso a la etapa que ha dado en llamarse de la “financiarización” o también “el capitalismo de los mercados financieros, el capitalismo de las finanzas o el capitalismo de inversores”⁹

⁸ En este sentido tienen especial interés los siguientes informes:

-El informe de la comisión de expertos nombrada por la ONU presidida por Stiglitz:

http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf. La versión en español Stiglitz J.E. (2013) *El Informe Stiglitz. La reforma del sistema económico en marco de la crisis global*. Ed. RBA.

-El informe de la Comisión Nacional de Investigación sobre la Crisis Financiera de los EE.UU.:

http://cybercemetery.unt.edu/archive/fcic/20110310173545/http://c0182732.cdn1.cloudfiles.rackspacecloud.com/fcic_final_report_full.pdf.

-El informe de la comisión creada al efecto en el Congreso de los EE.UU.:

<http://cybercemetery.unt.edu/archive/cop/20110401232213/http://cop.senate.gov/documents/cop-031611-report.pdf>

⁹ En este sentido es esclarecedor el trabajo de Kocka, (2014) en el que explica el paso del “capitalismo de gerentes” de la etapa precedente a este “capitalismo de inversores” y la forma en la que el poder de estos últimos modifica los modelos de gestión de las empresas, las desenraza de su contexto social y las pone al servicio de la creación de valor para los accionistas. Siendo estos cada vez en mayor medida

La consecuencia última de todos los procesos señalados es que se pone a prueba la robustez de la piedra angular del credo neoliberal, la hipótesis de la racionalidad de los agentes, de su capacidad para formarse expectativas racionales y de la capacidad de autorregulación del propio mercado, y la prueba se lleva a cabo justamente en esa parte especialmente dinámica, el sistema financiero. Y lo que termina observándose es que lejos de cumplirse la hipótesis de partida, lo que sucede en la práctica es que salen a la luz todos los fallos del mercado que la teoría convencional había puesto en los libros de texto de las facultades de economía desde hacía mucho. En este caso han desempeñado un papel especialmente destacado¹⁰ la presencia de información imperfecta y asimétrica y las externalidades asociadas a la acción de instituciones financieras y mercados. La forma en la que salieron a la luz esos fallos puede exponerse en los siguientes términos.

La principal función que la economía ha atribuido tradicionalmente al sistema financiero es la de canalizar el ahorro de los agentes con capacidad a los agentes con necesidad de financiación, minimizando los costes de transacción. La forma en que deberían realizar esta función es: a) Poniendo a disposición de los ahorradores instrumentos seguros y con la retribución adecuada para ofrecer algún incentivo a estos agentes; b) Evaluando el riesgo asociado a cada prestatario para poder asegurarse la devolución de los recursos prestados, que a su vez deben reintegrar a los ahorradores; c) Distribuyendo el riesgo entre agentes con capacidad de evaluarlo. En esta función específica cuentan con la ayuda de las agencias de evaluación, las ahora populares agencias de rating, que se suponía que disponían de los medios necesarios para valorarlo, y dar la información precisa y a un coste bajo a los potenciales inversores; d) Llevando a cabo una gestión del negocio prudente y transparente, de manera que se asegure la viabilidad, esto es, la solvencia de las instituciones a largo plazo.

La práctica de la actividad bancaria

Tal y como se sospechaba por muchos y como finalmente han demostrado los hechos a partir de la quiebra de Lehman Brothers y toda la información que desde ese momento ha ido saliendo a la luz, la práctica real de la actividad financiera en los años previos a la crisis ha sido muy diferente a lo que suponía la teoría.

Hay buenas razones para pensar que una vez conquistado el objetivo de la débil regulación y supervisión, el origen de la discrepancia entre la teoría y la práctica se sitúa en el principio, o tal vez sería más adecuado en este caso denominarlo eslogan, que ha orientado la gestión empresarial durante estos años la *“creación de valor para el accionista”*. Todo indica que a la sombra de ese eslogan ha florecido también la

los gestores de las viejas instituciones financieras (bancos comerciales o de inversión) y de las nuevas: fondos de inversión de todo género.

¹⁰ Sobre el papel de la información imperfecta y asimétrica y las externalidades en la actual crisis financiera es de gran interés *El informe Stiglitz* (Stiglitz, 2013)

generación de los máximos ingresos posibles para los gestores. En realidad ninguno de estos objetivos ha sido específico de esta etapa. Se trata de la idea de siempre de maximización del beneficio. Como mucho el matiz es que ahora, por parte de los gestores, el criterio es maximizar esos beneficios a corto plazo para ellos mismos.

Para conseguir el doble objetivo de *creación de valor para el accionista* y la *generación de los máximos ingresos posibles para los gestores* la mayoría de las grandes instituciones financieras han seguido una estrategia de la que han formado parte, en proporciones diversas en cada caso, cinco líneas de acción muy interrelacionadas.

La primera y más general ha sido la de extender al máximo posible la concesión de créditos (hipotecario, consumo, apalancamiento empresarial...) y al mismo tiempo alargar la cadena de intermediación. Esta estrategia exigía ampliar al máximo la base de prestatarios, por lo que la práctica que se impuso fue la de relajar el análisis de riesgo asociado a cada operación específica, lo que a su vez condujo a que se concediesen créditos a agentes económicos que no estaban en condiciones de devolverlos. Dado que, en las condiciones de disponibilidad de abundante liquidez, el negocio estaba en prestar lo máximo posible al mayor número de prestatarios, una de las alternativas más utilizadas para tener acceso a esa liquidez consistía en formar paquetes de créditos con diferentes niveles de riesgo, y venderlos como títulos a otros inversores, ya fuesen particulares o institucionales, como fondos de inversión, aseguradoras u otros bancos. Esta es en definitiva la práctica cuyo nombre, la titulización, se ha hecho tan popular en los últimos años. El complemento necesario para colocar estos títulos a particulares e instituciones, que hay que suponer que estaban interesadas en la seguridad de estos títulos, fueron las agencias de calificación crediticia, que concedían sistemáticamente las mejores valoraciones a estas emisiones, lo que sin duda facilitaba su colocación entre todo tipo de inversores.

La segunda línea de actuación ha sido el esfuerzo en el campo de la innovación financiera y en este sentido cabe destacar el diseño de vehículos de inversión que permitieron a las entidades realizar multitud de operaciones [fuera de balance](#) y que en consecuencia quedaban lejos del ya de por sí escaso interés de los órganos competentes por supervisar el conjunto del sistema.

La tercera práctica enraizada durante estos años ha sido la opacidad en la gestión en general, y en particular sobre los riesgos asumidos. Para ello se ha recurrido a facilitar información confusa o incomprensible para muchos de los inversores o, en el extremo, *directamente falsa*. Los ejemplos de esta práctica son abundantes en todo el mundo pero para entender su significado basta recordar aquí lo sucedido en España con las participaciones preferentes¹¹. Esos activos complejos y de alto riesgo que se vendieron a clientes confiados, pero deseosos de obtener un mayor rendimiento por sus ahorros. Y esto se hizo ya en plena crisis, conociendo los problemas de liquidez y de solvencia de las entidades y con pleno conocimiento de las autoridades

¹¹ Un buen análisis de lo ocurrido con estos activos puede verse en Moreno-Luque (2014)

regulatorias y supervisoras: CNMV, FROB y Banco de España. En relación con estas prácticas, en lo que se refiere a los activos financieros y como evidencia añadida de su existencia, cabe destacar la aprobación a posteriori por parte de las autoridades comunitarias, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) en este caso, de un sistema para proteger a los clientes consistente en un [etiquetado](#) de colores (verde oscuro -mínimo riesgo-, verde claro, amarillo, naranja y rojo –máximo riesgo-) para indicar de forma sencilla y comprensible el riesgo asociado a las diferentes clases de activos.

La cuarta práctica ha sido la manipulación de índices. Esta práctica ha consistido en la formación de cárteles por parte de grupos de entidades para evitar la competencia entre ellas y hacer que los tipos de interés de referencia y los tipos de cambio evolucionasen en el sentido que le interesase en cada momento. Las sanciones que se han ido imponiendo, tanto en [EE.UU.](#) como en la [UE](#), dan como hechos probados la manipulación del [LIBOR](#), [EURIBOR](#), [TIBOR](#) y los [tipos de cambio](#). Como mínimo se han impuesto sanciones millonarias a diez instituciones por estas prácticas. Entre ellas están Deutsche Bank, Société Générale, RBS, JP Morgan, Citigroup, UBS, el bróker RP Martin; como puede verse, lo más granado de cada barrio.

La quinta práctica ha sido la facilitación de la evasión fiscal y el lavado de dinero a los clientes VIP. De nuevo bancos como el HSBC y UBS est n siendo investigados o han sido imputados en [EE.UU.](#), [Bélgica](#) y [Francia](#) por ofrecer y prestar servicios encaminados a defraudar a hacienda a través de prácticas como la evasión fiscal y el blanqueo de dinero procedentes de actividades ilegales de sus clientes más ricos. El último en sumarse a esta lista ha sido la Banca Privada d'Andorra, matriz del [Banco de Madrid](#) que ya ha sido declarado en concurso de acreedores. Hay que suponer que estos servicios tienen sus honorarios, por lo que aparentemente forman parte de la cartera de servicios habitual ofrecida a los clientes pudientes.

Como puede apreciarse, cualquier estratagema se ha considerado buena siempre que sirviese para engordar la cuenta de resultados en la entidad y que permitiese a los gestores engrosar el volumen de sus bonus.

La pregunta que es obligado formularse seguidamente es,  qu  hizo posible estas prácticas por parte de las instituciones financieras?

Las conclusiones a las que han llegado de forma generalizada expertos y comisiones de investigación son que han concurrido tres fenómenos que además tienen relación entre sí: la falta o laxa regulación; la falta de supervisión efectiva y los problemas de gobernanza.

Sin duda el fenómeno que se sitúa en el epicentro del problema es la falta de regulación. El sector financiero, como mínimo desde la depresión de los años 30 era un sector muy regulado. La razón fundamental es que se trata de una actividad cuyo buen o mal funcionamiento tiene grandes externalidades para el conjunto de la economía. En concreto el hundimiento de entidades tiene consecuencias negativas: a) para los depositantes, que pueden perder sus ahorros; b) para los agentes económicos en

general que pierden el acceso al crédito y por lo tanto, frenan sus posibilidades de inversión, imprescindibles para que la economía pueda crecer; c) para los ciudadanos en general en la medida en que, dados los riesgos sistémicos que implica dejar quebrar a las instituciones, la historia demuestra que los gobiernos han acudido habitualmente a su rescate con fondos públicos.

Pues bien, como ya se ha dicho anteriormente una de las consecuencias del triunfo de ideario neoliberal fue el ignorar la realidad de la presencia de los fallos de los mercados financieros y específicamente de esas externalidades, sobre la base de la reiteración de la hipótesis de los mercados eficientes y autorregulados. En concreto, la principal vía de agua se abrió al dejar libertad total para las innovaciones financieras, que dieron lugar a productos complejos, de difícil comprensión para los propios emisores, los compradores y las entidades de calificación. Fue el fracaso de estos productos lo que originó los grandes problemas primero de liquidez y finalmente de solvencia de las entidades.

Por lo que se refiere a la falta de supervisión, en última instancia tiene la misma raíz que la desregulación, la idea de que los mercados financieros son eficientes y se autorregulan. Si las autoridades encargadas de la supervisión interiorizan este mantra y además se encuentran con productos cuyo riesgo era difícil de valorar, se entenderá que ello contribuya a aumentar los problemas de base. También es cierto que las propias instituciones han hecho todo lo posible para dificultar la tarea de los supervisores, ocultando información y realizando operaciones fuera de balance, creando para ello instituciones específicas no reguladas y no supervisadas, que han dado lugar a la aparición de la denominada “banca en la sombra”.

Finalmente el modelo de gobernanza de muchas de las instituciones permite entender tanto el afán y el sesgo de gran parte de las innovaciones financieras, como el esfuerzo por ensanchar la base de prestatarios, como, por supuesto, su falta de transparencia y predisposición a facilitar información incorrecta. Posiblemente el problema fundamental en este ámbito se sitúe en los incentivos perversos que se crearon para los directivos de las instituciones, centrados en una retribución excesivamente dependiente de los resultados a corto plazo, del valor en bolsa de las mismas y de la forma específica de hacer efectivas esas retribuciones a través de las conocidas opciones sobre acciones. Incluso dejando de lado las malas prácticas de los perceptores de las opciones para obtener beneficios de ellas aunque bajase el valor de la compañía, parece claro que constituyen un incentivo para asumir conductas de riesgo, ocultar información delicada, o directamente facilitar información falsa y llevar a cabo operaciones delictivas (manipulación de índices o prestar servicios de evasión fiscal) siempre que permitiesen mejorar los resultados aparentes a corto plazo y, por lo tanto, aumentar la retribución de los gestores. Cabe suponer que un modelo de retribución más dependiente del mantenimiento de unos resultados razonables, de la garantía de la solvencia a largo plazo y de la responsabilidad social corporativa, hubiese dado lugar a conductas diferentes.

Las consecuencias generales de las malas prácticas bancarias

Las consecuencias de esta forma de practicar¹² la actividad bancaria comenzaron a hacerse notar desde el momento mismo en que fue saliendo a la luz que los prestatarios de gran parte de los créditos titulizados no estaban en condiciones de hacer frente a sus obligaciones y que, por lo tanto, los títulos en cuestión carecían de valor. A partir de aquí tienen lugar de forma paralela los dos fenómenos principales que han estado y siguen estando en la base de la crisis actual.

El primero fue el surgimiento de una desconfianza generalizada, en la medida en que nadie sabía con certeza qué cantidad de estos títulos tenía cada institución. Esta desconfianza tuvo como efecto más grave y visible la parálisis del mercado interbancario y seguidamente la caída del crédito y por lo tanto la disponibilidad de financiación para todo tipo de actividades.

El segundo es que los quebrantos debidos a la pérdida de valor de los títulos derivados de las hipotecas basura, y los créditos fallidos que proliferan como consecuencia de la parálisis económica que se va extendiendo por el conjunto de la economía, conducen a una parte de la gran banca internacional a la quiebra técnica.

Ante esta tesitura las autoridades de los diferentes países se plantean la disyuntiva de dejar caer a las instituciones dañadas o proceder a su rescate. La conclusión a que se llega es que las consecuencias para el conjunto de la economía y de los agentes implicados serían peores si se dejaba caer a las instituciones que si se procedía a su rescate. La razón que se alega es que el tamaño de las instituciones afectadas, ya sea de manera individual en unos casos, o de grupos de instituciones (el caso de las cajas en España) es tan grande que su hundimiento entraña un “riesgo sistémico”. O dicho de otra forma, que el hundimiento de estas instituciones puede arrastrar al hundimiento al sistema económico en su conjunto.

A partir de aquí, de forma más temprana en unos países (EE.UU. y Reino Unido) y más tardía en otros, como fue en el caso de España, se ponen en práctica diferentes sistemas de rescate. En última instancia en todos los casos el procedimiento ha consistido en la inyección de grandes cantidades de capital público en las entidades para equilibrar sus balances y para que llegasen a los nuevos ratios de capital principal que se fueron imponiendo en el proceso de re-regulación al que me referiré más tarde.

De la crisis financiera a la crisis económica general en la Eurozona

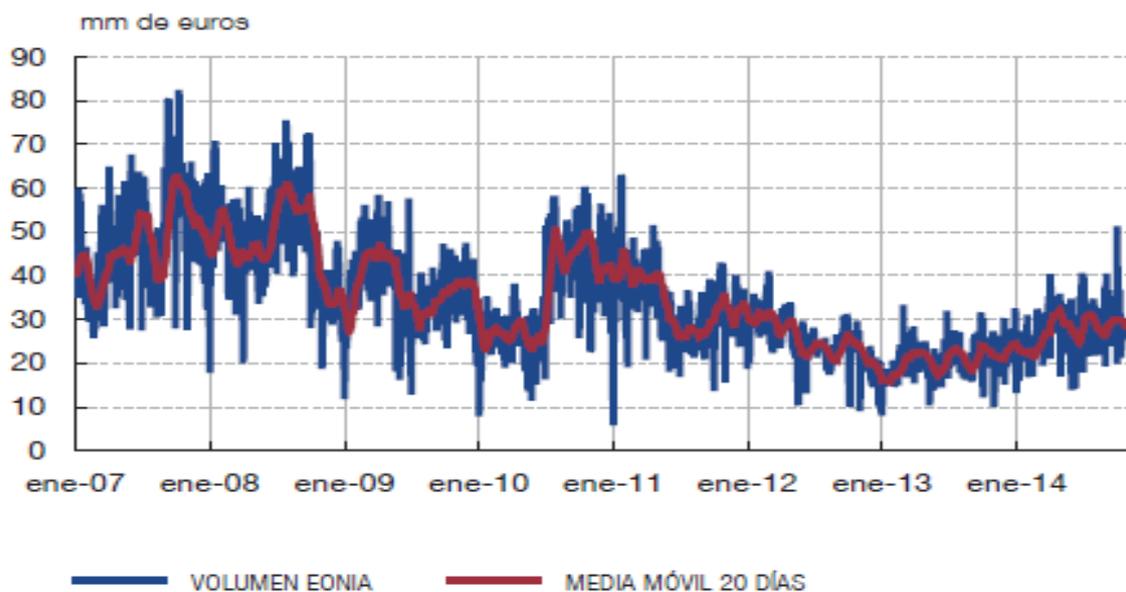
Como ya se ha indicado más arriba, la crisis financiera llega a Europa desde Estados Unidos. La vía de contagio fue la exposición de las grandes entidades bancarias europeas a los productos derivados de las hipotecas subprime, emitidas por las

¹² En el libro de Requeijo (2014), *Bordeando el abismo*, se realiza una descripción esclarecedora de las prácticas bancarias que condujeron a la crisis y de sus consecuencias.

entidades americanas. Y la forma en que se manifestó fue la brusca caída del volumen de negociación en el mercado interbancario, en el que las entidades se intercambian principalmente sus saldos de caja a corto plazo. Entre el último trimestre de 2008 y comienzo de enero de 2009 quedó reducido a menos del 50% (Gráfico 1.1). Esta caída hizo que muchas entidades se encontrasen de pronto con problemas de liquidez. Buena parte de ellas pertenecían a países que en los años previos habían registrado altas tasas de crecimiento, asociadas a sus respectivas burbujas inmobiliarias, y con el denominador común del fuerte endeudamiento a través de este mercado.

Con la parálisis del mercado interbancario y la aparición de los problemas de liquidez para una parte de las entidades financieras, por un lado se cierra el grifo del crédito a empresas y particulares, y por otro, la práctica totalidad del sistema bancario europeo se ve obligado a volver la mirada sobre sí mismo, para estudiar el estado real de sus balances y comprobar el quebranto que habían sufrido como consecuencia de la tenencia de los activos derivados de las hipotecas basura, del número creciente de créditos no reintegrados y de otras inversiones fallidas.

Gráfico 1.1. Volumen de negociación en Eonia. (Euro OverNight Index Average)



Fuente: Banco de España. Informe de estabilidad financiera [11/2014](#)

Como es bien sabido, el resultado de estos exámenes es que parte de la banca europea, entre ella algunas de las entidades más grandes de la Unión Europea (las denominadas entidades sistémicas) presentan grandes déficits de capital por lo que se plantea la disyuntiva de dejarlas caer o proceder a su rescate a través de diferentes procedimientos. Frente a lo que hubiese sido coherente con los principios neoliberales de dejar que el mercado resolviese sus propios problemas, se optó por rescatarlas. Si bien todos los países de la UE se ven afectados de una u otra forma, los problemas terminan siendo especialmente graves en Grecia, Irlanda y Portugal, que requieren de

operaciones de rescate globales. En España se opta por un rescate parcial, dirigido a recapitalizar los nuevos bancos procedentes de las antiguas cajas. Es en este contexto en el que surge primero la denominada crisis de la deuda y, a continuación y en paralelo, durante unos meses que se hicieron larguísimos, la crisis del euro.

La crisis de la deuda surge al constatarse que, como consecuencia de la crisis financiera y de la parálisis de la actividad económica, de un lado se produce una caída de la recaudación tributaria, pero del otro lado tiene lugar un aumento de los gastos asociados a los rescates, el sostenimiento de empresas con problemas, y a otras consecuencias de la crisis como el incremento del paro. El efecto conjunto de reducción de la recaudación y aumento del gasto público es el rápido incremento primero, del déficit corriente, y seguidamente de la deuda pública acumulada. En estas circunstancias surge la duda sobre la capacidad de algunos estados para hacer frente a las obligaciones de pago contraídas, y la respuesta de “los mercados” no es otra que exigir tipos de interés muy elevados (la conocida prima de riesgo) para comprar títulos de algunos países como los antes mencionados.

En estas circunstancias el problema que se plantea es si el euro es viable, y de forma más específica si determinados países van a ser capaces de continuar en la Eurozona o si finalmente se verán obligados a abandonar la moneda única. En concreto la disyuntiva que se plantea es abandonar el euro para recuperar la soberanía monetaria y de esta forma intentar ganar competitividad exterior con la ayuda de la devaluación, o seguir con la estrategia impuesta por la troica (formada por los representantes del FMI, la Comisión Europea y el BCE), basada en la contención del gasto público, la reducción de los salarios y la bajada de las prestaciones sociales de todo tipo. En definitiva, la denominada devaluación interna. Las dudas surgieron en primer lugar en relación con Grecia, pero algunos meses después se extendieron a Portugal, España e Italia; los sospechosos habituales.

La doble crisis, primero de deuda y luego, y de manera solapada, del euro, se inicia más o menos con la primera solicitud de [rescate](#) por parte de Grecia, en abril de 2010 y comienza a remitir en el momento en el que el Presidente del BCE, Mario Draghi, en una [conferencia](#) en Londres el 26-07-2012, pronuncia las conocidas palabras. *"Dentro de nuestro mandato, el BCE está listo para hacer todo lo que sea necesario para preservar el euro. Y créanme, será suficiente". "Creemos que el euro es irreversible. Y no son palabras vacías ahora. Las acciones que estamos llevando a cabo harán que sea irreversible"*.

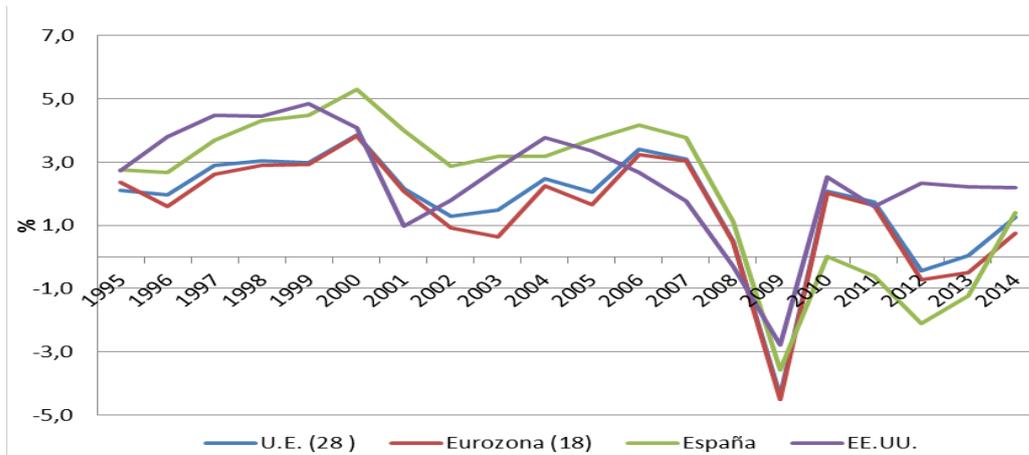
Más allá de su vertiente financiera es necesario preguntarse sobre el resto de las manifestaciones de la crisis que nos permitan hacernos una idea más completa de lo que esta ha supuesto y está suponiendo en Europa, y en concreto en la Eurozona.

Una visión general de la crisis y de los problemas económicos de la Eurozona

La evolución del PIB, el empleo y el paro. Los años previos al comienzo de la crisis (tomando como referencia para este análisis 1995-2007) se caracterizaron por un

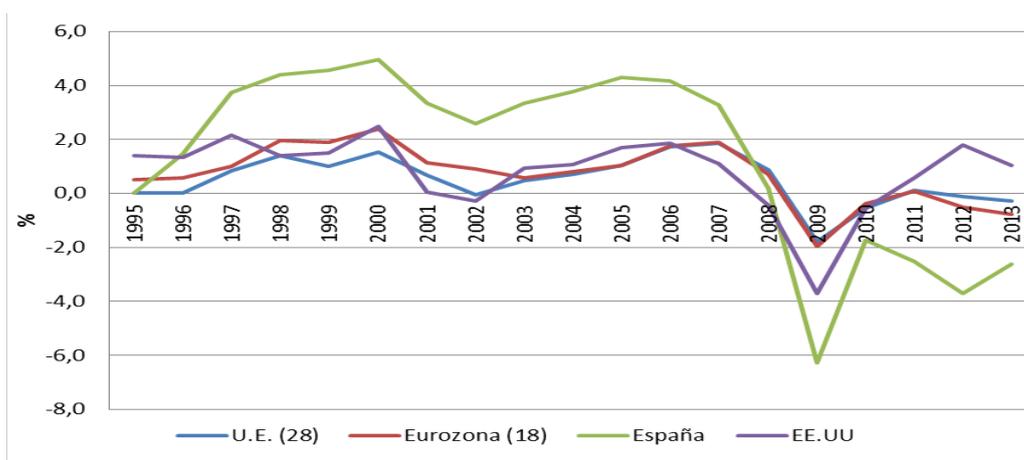
comportamiento bastante positivo de las principales variables macroeconómicas, tanto en el conjunto de la U.E. como de la Eurozona, y en sintonía con lo que ocurría en EE.UU. El PIB crecía con tasas muy aceptables en el entorno del 2,5%; el empleo crecía moderadamente, en torno al 1,5% en relación con el también bajo crecimiento de la población activa. Y la tasa de paro se mantenía en los valores normales de la época, en el entorno del 9%, con una leve tendencia a la baja. En este caso los valores europeos, como suele ser habitual, eran sensiblemente superiores a los EE.UU.

Gráfico 1.2. Tasas de variación del PIB, precios constantes



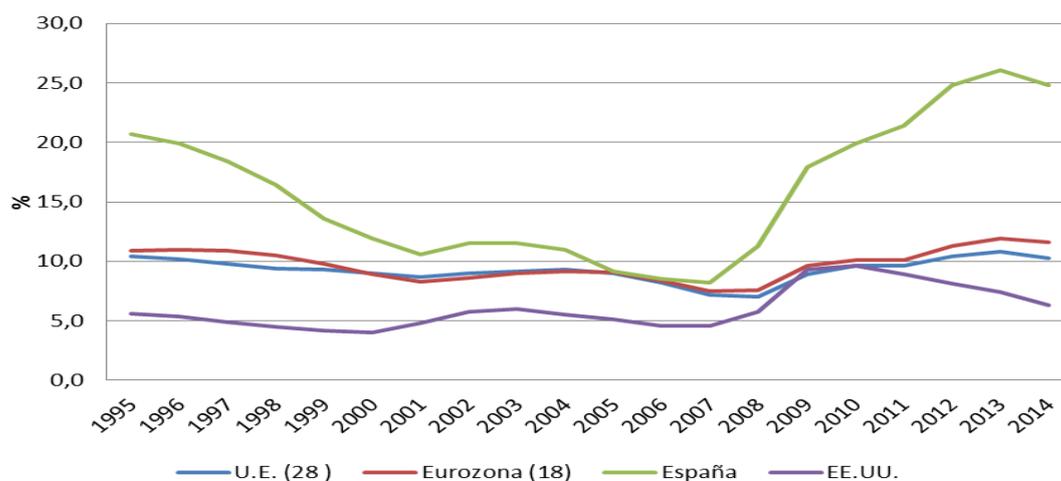
Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

Gráfico 1.3. Evolución de las tasas de variación del empleo



Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

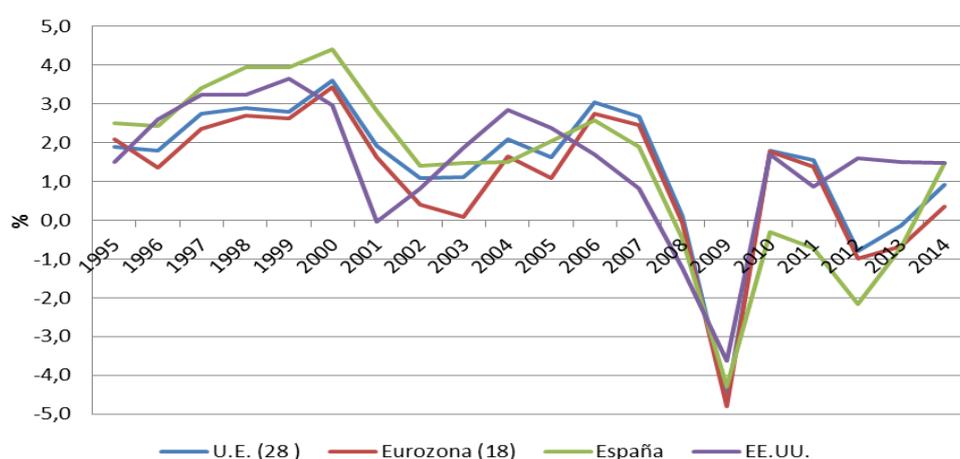
Gráfico 1.4. Evolución de la tasa de paro



Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

Productividad, salarios y distribución de la renta. Durante estos años se asiste a un crecimiento continuado del PIB por habitante, en el entorno del 2,2%. Este hecho es el efecto conjunto de un incremento de la productividad, alrededor del 1,1%, y del aumento de la tasa de ocupación, que entre 1997 y 2008 en la Eurozona pasó del 58,6 al 65,9%, relacionada con el aumento del empleo antes mencionado. Sin embargo, frente a lo que supone la economía convencional en el sentido de que los salarios crecen en consonancia con el aumento de la productividad, esto no fue así, dado que el crecimiento salarial se situó en torno al 0,5%.

Gráfico 1.5. Tasas de variación del PIB por habitante

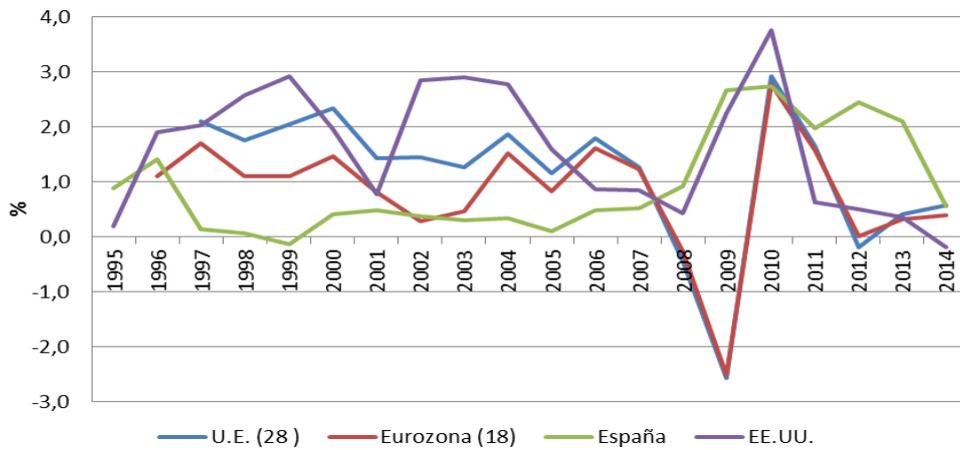


Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

La desigual evolución de los salarios y la productividad tuvo dos consecuencias importantes. La primera fue que los costes salariales por unidad de producto se redujeron en 7,5 puntos porcentuales, lo que con arreglo a la economía convencional

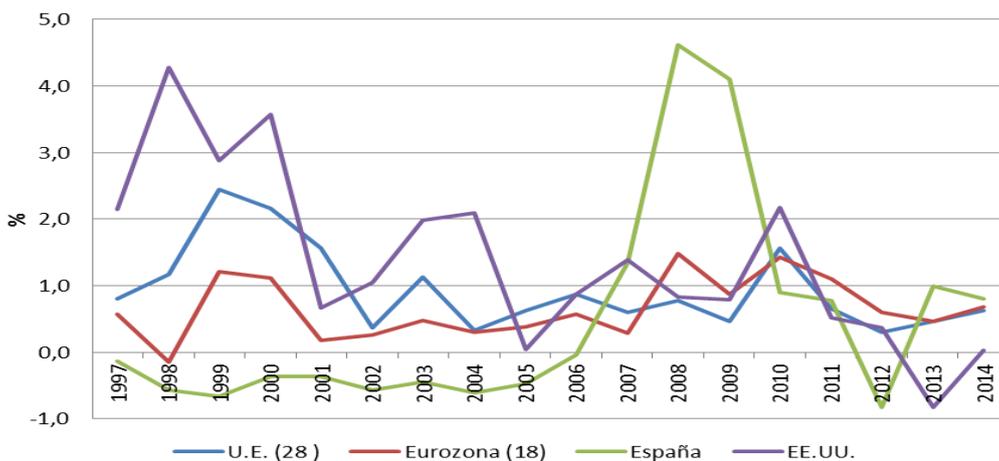
debería contribuir a la mejora de la competitividad. La segunda es que se fue trastocando la relación tradicional en la distribución primaria de la renta entre capital y trabajo, hasta el punto de que la participación de los salarios en el PIB pasó del 58,1% en 1995 al 54,2% en 2007. Estos datos indican que ya antes de la crisis había comenzado a fraguarse uno de los problemas que en la actualidad se encuentra en el centro del debate sobre las causas, las consecuencias y la forma de salir de la crisis: el problema de la distribución de la renta que se analiza más adelante.

Gráfico 1.6. Tasas de variación de la productividad



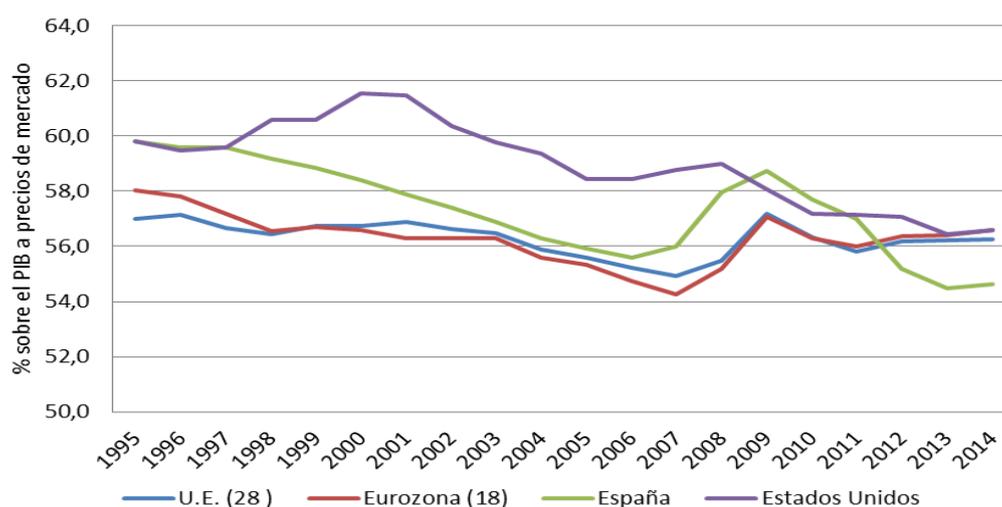
Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO

Gráfico 1.7. Tasas de variación de los salarios



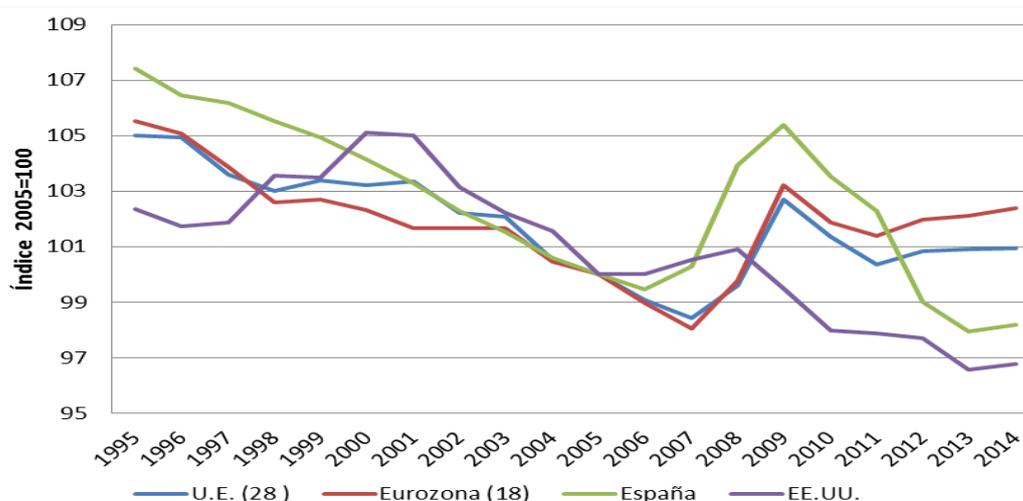
Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

Gráfico 1.8. Participación de los salarios en el PIB



Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

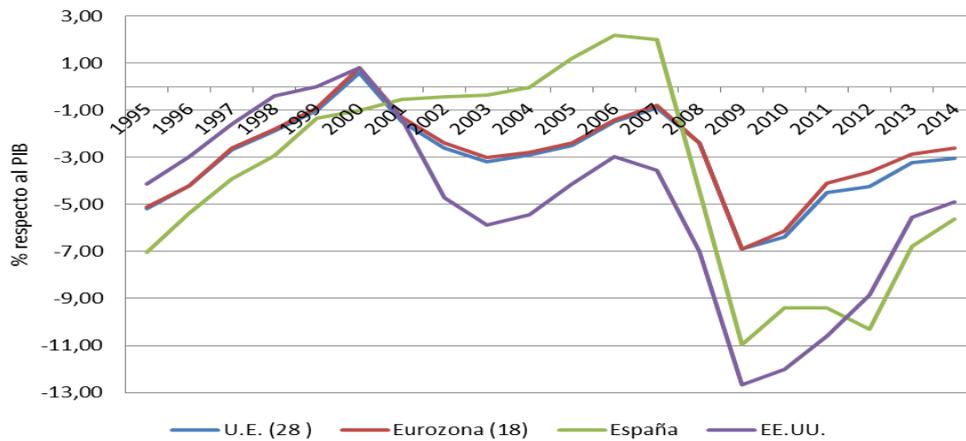
Gráfico 1.9. Evolución de los costes salariales por unidad de producto



Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

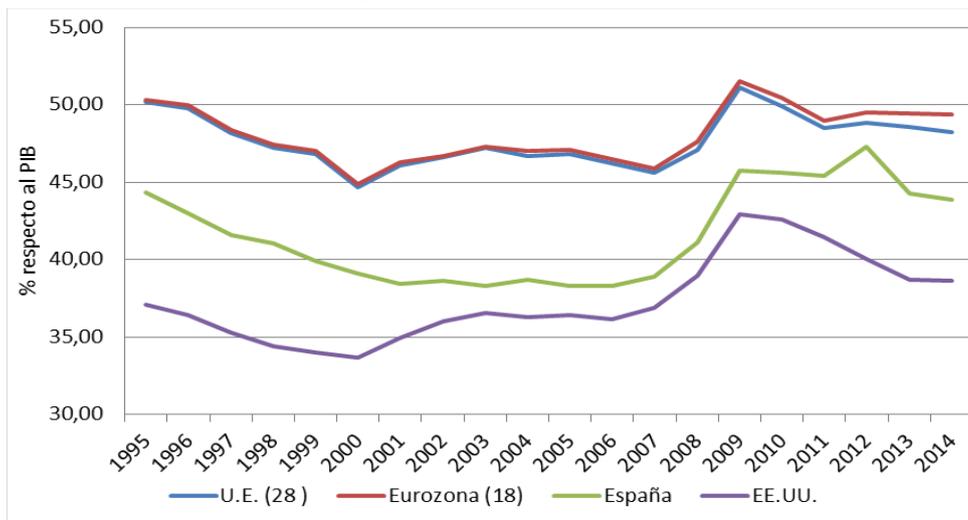
Las cuentas de las administraciones públicas. Paradójicamente, al tiempo que tenía lugar el aumento del PIB, el empleo y la renta por habitante, las cuentas de las administraciones públicas presentaron déficit de forma sistemática, habitualmente por encima del 2% del PIB. En el caso de la Eurozona la media del periodo 1995- 2007 fue del 2,15%. Como consecuencia de este hecho la deuda pública se mantuvo en niveles muy altos, en el entorno del 70% del PIB, por lo tanto con valores claramente superiores a los previstos en el Tratado de Maastricht.

Gráfico 1.10. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las AA.PP.



Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

Gráfico1.11. Evolución del gasto público



Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

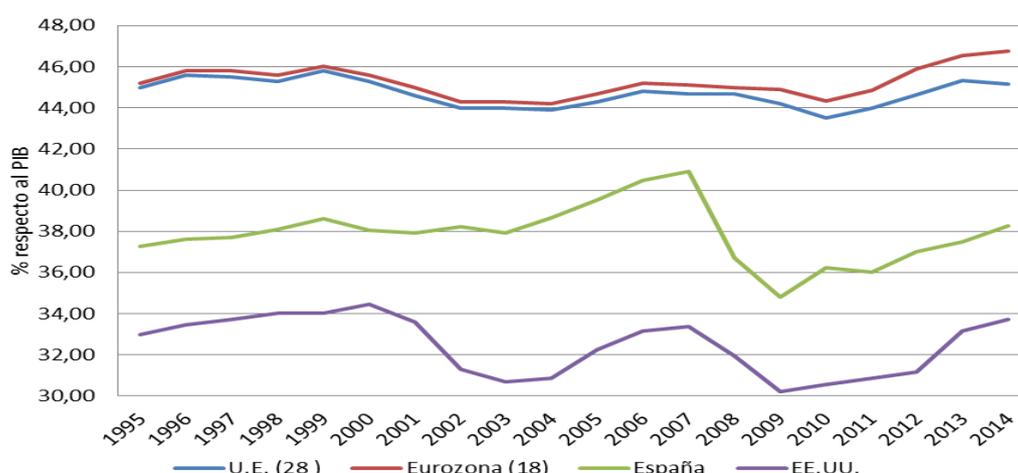
Dado que el déficit público y la consiguiente trayectoria de la deuda no es otra cosa que el resultado de la evolución relativa de ingresos y gastos, lo que revela la persistencia del déficit en una coyuntura económica favorable no es otra cosa que el hecho de que los ingresos públicos no crecieron al ritmo que hubiese sido aconsejable. En cualquier caso lo que se observa es que entre 1995 y 2004 estos tuvieron una ligera tendencia a la baja en relación con el PIB, para recuperarse mínimamente los tres años siguientes. Durante estos mismos años, la tendencia del gasto público en relación con el PIB fue descendente, hasta el punto que para la Eurozona se pasa del 50,3% del 1995 al 45,9% de 2007. Dicho de otra forma, el déficit en relación con al PIB se mantuvo en un nivel excesivamente alto en la coyuntura expansiva previa a 2008, a

pesar de la tendencia descendente el gasto, y eso fue así como consecuencia de que la presión fiscal, medida a través de los ingresos corrientes de las administraciones, tuvo una tendencia netamente descendente. Más adelante analizaremos cuál fue la clave de ese descenso de la presión fiscal.

Cuando la observación pasa del nivel agregado de la UE o de la Eurozona al de los países vistos de forma individualizada se detectan diferencias significativas. En concreto nos encontramos con un grupo de países, especialmente Suecia, Dinamarca y Finlandia, donde se alternan fases de pequeños déficit con otras de pequeños superávits y en paralelo niveles de deuda pública muy inferiores a la media de la UE y la Eurozona.

Dado que las coyunturas por las que pasaron los estados miembros de la UE antes de 2008 no fueron muy distintas, lógicamente las diferencias fundamentales en la magnitud del déficit y de la deuda tienen que estar relacionadas necesariamente con las políticas respectivas de ingresos y gastos públicos.

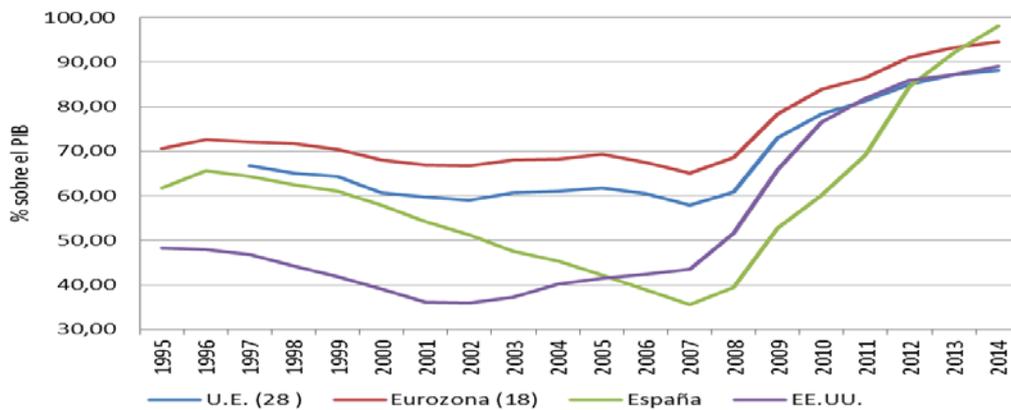
Gráfico 1.12. Evolución de los ingresos públicos



Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

La conclusión a la que se llega cuando se examinan los datos correspondientes no puede ser más elocuente. Los tres países mencionados, con algunas diferencias entre ellos, son lo que presentan tres características que parece necesario destacar: a) tienen los niveles más elevados de presión fiscal y de gasto público en relación el PIB; b) presentan los mayores niveles de equidad (menores valores del índice de Gini en la distribución de la renta como se verá más adelante); c) gozan de las tasas de paro más bajas y la evolución más estable de su PIB; d) además, como veremos en los siguientes párrafos, se trata de economías muy abiertas, y que presentan habitualmente capacidad de financiación frente al resto del mundo y una Posición de Inversión frente al resto del mundo de signo positivo.

Gráfico 1.13. Evolución de la deuda pública en % sobre el PIB

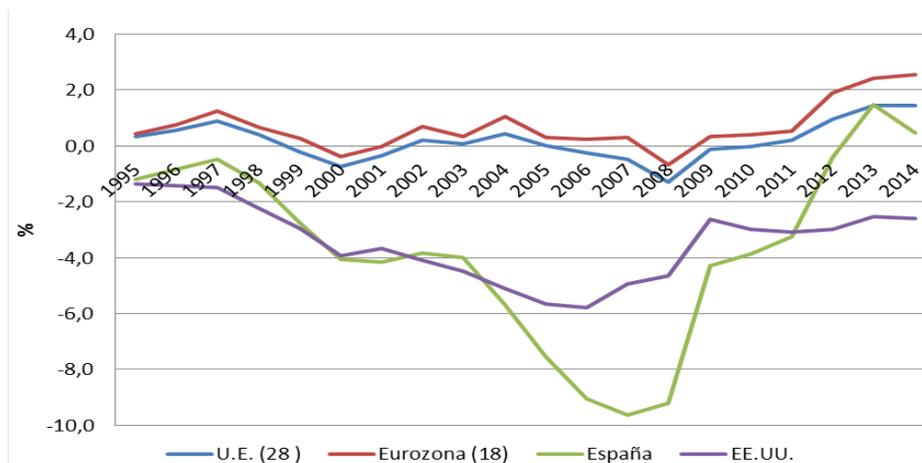


Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO

A la vista de las conclusiones precedentes el dilema equidad – eficiencia no aparece aquí por ningún lado. Si se comparan estos países con los del sur de Europa el resultado es bien claro, la eficiencia convive perfectamente con la equidad y la ineficiencia convive con la desigualdad. Tal vez convenga dedicar algún tiempo a reflexionar de una vez por todas sobre los dogmas y la “sabiduría popular” establecidos en materia económica y extraer las consecuencias que se deriven de los hechos. Eso es, ¡de los hechos!

Las relaciones externas. Para analizar la naturaleza de las relaciones externas que mantienen los países y su carácter equilibrado o desequilibrado las variables que tienen más interés son la situación de la balanza por cuenta corriente, la capacidad o necesidad de financiación del conjunto de la economía frente al resto del mundo y la Posición de financiación frente al resto del mundo.

Gráfico 1.14. Saldo de la balanza por cuenta corriente en % sobre el PIB

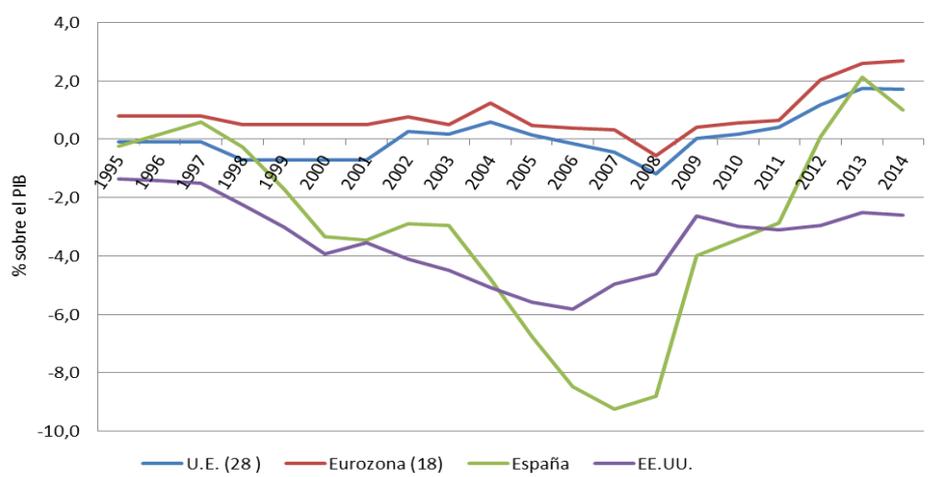


Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

En este caso, mientras que los valores globales de las dos áreas, UE y Eurozona, son casi siempre positivos, las discrepancias entre países son enormes. Así frente a la capacidad de financiación sistemática de Alemania, Holanda, Bélgica, Suecia o Dinamarca y ocasionalmente de Francia, el Reino Unido, Grecia, Portugal y España presentaban regularmente necesidad de financiación. Los demandantes de esta financiación fueron tanto las administraciones públicas, en la medida en que parte de la deuda pública es adquirida por no residentes, como el sector privado.

Y hay que añadir que en los años previos a la crisis la responsabilidad fundamental del endeudamiento frente al exterior, en los casos en que este tuvo lugar como sucedió con los países del sur, correspondió al sector privado. Las necesidades de financiación de las empresas tuvieron que ver tanto con operaciones corporativas (fusiones y adquisiciones) como con la inversión inmobiliaria. Y en el caso de los particulares esencialmente con la compra de viviendas. En ambos casos, pero especialmente en este último, la financiación exterior llegaba mayoritariamente a través de la captación de recursos por parte de las entidades financieras en el mercado interbancario. Mercado que, como ya se ha indicado, se contrajo súbitamente al estallar la crisis y fue uno de los mecanismos de contagio al resto de la economía.

Cuadro 1. 15. Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de la nación



Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

El estallido de la crisis y su reflejo en las variables macroeconómicas

Gran parte del panorama descrito en los párrafos precedentes cambia radicalmente a partir del estallido de la crisis en 2008. Las manifestaciones más llamativas las encontramos en el primer grupo de variables analizadas previamente: la evolución del PIB, el empleo y el paro.

En el caso del PIB, en la Eurozona, frente al crecimiento en el entorno del 2,5% de los años previos a la crisis, la media del periodo 2008 a 2014 ha sido del -0,12%, con valores especialmente bajos del -4,5% en 2009 y del -0,7% en 2012.

Por lo que se refiere al empleo, frente al suave crecimiento de la etapa previa se produce un descenso con una tasa media del -0,35% en la Eurozona. Pero la suerte de los países es muy desigual, y así en los casos de España y Grecia las tasas de descenso han sido del -2,3 y -2,8% respectivamente.

Sin duda la manifestación más preocupante la encontramos en el paro donde se pasa de una tasa del 7,6% en 2007 a otra del 11,8 % en 2013, año en el que el desempleo alcanza el valor más elevado. Pero de nuevo aquí la situación de los países es radicalmente diferente, dado que frente a los valores citados de la Eurozona los correspondientes a España, para los mismos años de referencia, fueron de 8,2% y 26,4 %, y los de Grecia 8,4% y 27,5%. El dramatismo que encierran las cifras es evidente y no parece necesario abundar en él.

Las consecuencias en términos de rentas son igualmente evidentes. Para comenzar, el peor comportamiento del empleo que del PIB ha permitido que la productividad haya crecido ligeramente, con una tasa del 0,36% de media entre 2008 y 2014 en la Eurozona. En los años 2008 y 2010 se produjo un repunte de los costes salariales por empleado¹³, lo que condujo a un ligero incremento de los costes laborales unitarios durante 2008 y 2009, pero a partir de este año se regresa a la senda descendente que había tenido lugar en la etapa previa.

Si bien, como se ha indicado, la productividad ha aumentado con una tasa del 0,36, la caída del empleo ha sido superior, el -0,46, lo que ha tenido como consecuencia el deterioro del PIB por habitante, que en los mismos años ha caído con una tasa media del -0,44%. En términos absolutos y precios constantes se ha pasado de 29.519 € por habitante de 2007 a los 28.598€ de 2014. Esto representa una caída del 3,2%, pero en los casos de España y Grecia las caídas llegan al 7,1% y 24,8 % respectivamente. La consecuencia es que estos dos países, que en 2007 se situaban en el 83,7 y 76,3% de PIB por habitante en relación al valor 100 de la Eurozona, han pasado en 2014 al 80,3 y 59,2%.

Por otra parte hay que mencionar de nuevo que el superior crecimiento de la productividad (1,01%) que de los salarios (0,85%), que se reanuda para el conjunto de la Eurozona a partir de 2009, conduce otra vez a la senda de deterioro de la participación de los salarios en el PIB. Ni que decir tiene que estos procesos han sido mucho más intensos en los países más afectados por la crisis como Grecia o España. Entre 2009 y 2014 la participación de los salarios ha caído en 5,06 puntos en Grecia y en 4,07 en España. A esto hay que sumar lo que se ha indicado previamente en relación con el fuerte deterioro del PIB por habitante y la creciente separación respecto a la media de la Eurozona.

¹³ Este crecimiento se debió más a las compensaciones por despido que al aumento de los salarios.

Por lo que se refiere a las **cuentas de las administraciones públicas**, el efecto, ha sido demoledor, pasándose de déficits, como se ha señalado anteriormente, del entorno del -2,15% del PIB a otro del -4,1%. Las razones de esta aceleración del déficit son bien conocidas. Por el lado de la recaudación, el descenso de la producción y del empleo reduce los ingresos sobre los que recae la imposición directa y la reducción de esos mismos ingresos contrae el consumo por lo que también se reduce la recaudación indirecta de no mediar incrementos de los tipos. Por el lado del gasto este tiende a dispararse, alimentado por el incremento de los subsidios de desempleo, prejubilaciones, las subvenciones a empresas, y hay que recordar que en esta crisis los gobiernos de todos los países, con la excepción de Islandia, decidieron acudir al rescate de parte de sus bancos. La consecuencia inmediata de esto ha sido el incremento de la deuda pública pasándose del 65,1 de 2007 al 94,7% de 2014 en la Eurozona. De nuevo hay que recordar aquí que las diferencias entre países son enormes y lógicamente Irlanda, Portugal, Grecia y España¹⁴ aparecen a la cabeza, pero el fenómeno es generalizado.

En cambio, y frente al empeoramiento de las cuentas públicas, la capacidad o necesidad de financiación frente al resto del mundo ha mejorado de forma significativa al pasar de una leve situación de necesidad en el entorno de 0,6% del PIB a otra con clara tendencia ascendente a partir de 2009, que llega al 2,7% en el caso de la Eurozona. Las razones de este cambio son las mismas que las citadas anteriormente pero actuando en sentido contrario. Las empresas se sumergen en procesos de desendeudamiento masivos, las operaciones corporativas se reducen a la mínima expresión, y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria frena en seco la demanda de créditos por parte de particulares para la adquisición de viviendas.

Crisis y desigualdad

Las tendencias descritas anteriormente en relación con la evolución de los salarios y su participación en la distribución del PIB y la caída del PIB por habitante nos ponen en la pista de uno de los problemas que se ha situado en el centro del debate¹⁵ sobre las consecuencias de la crisis y la forma de salir de la misma. Se trata lógicamente del problema de la distribución de la renta. La forma en que se distribuye la renta en la sociedad tiene muchas vertientes, pero por lo que aquí respecta vamos a

¹⁴ En España la recaudación directa, en concreto la del Impuesto sobre Sociedades, cayo de forma más intensa que la producción debido a las estrategias tributarias de las empresas (Zubiri, 2012)

¹⁵ Si bien es cierto que el problema en la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza forma parte de las preocupaciones clásicas de análisis económico, la atención que se le prestó antes de la crisis fue menor. En cambio las consecuencias de esta en términos de desempleo, bajos salarios y aumento de las personas en riesgo de exclusión ha hecho aumentar la atención sobre este tema. En este contexto, ha aparecido la obra de Piketty T. (2013) *El capital en el siglo XXI*, que ha tenido la virtud de devolver la distribución al primer plano y ha dado lugar a un interesante debate sobre el estado de la cuestión y las consecuencias de la desigualdad, en términos éticos y desde la perspectiva del crecimiento.

fijarnos en tres: la de la equidad, la relación distribución/crecimiento y la relación distribución/ pobreza.

Comencemos por fijarnos en cómo ha evolucionado la distribución de la renta. De las diversas formas en las que se puede observar la evolución de la distribución de la renta la más sencilla y la que permite hacerse una idea con más rapidez de lo que está sucediendo es recurrir al conocido índice Gini.

Cuadro 1.1. Coeficiente de Gini de los ingresos disponibles equivalentes											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
U. E.(28)	:	:	:	:	:	:	30,5	30,8	30,4	30,5	
Zona euro (18)	:	29,3	29,3	30,0	30,4	30,3	30,3	30,6	30,5	30,6	
Bélgica	26,1	28,0	27,8	26,3	27,5	26,4	26,6	26,3	26,5	25,9	
Republica Checa	:	26,0	25,3	25,3	24,7	25,1	24,9	25,2	24,9	24,6	
Dinamarca	23,9	23,9	23,7	25,2	25,1	26,9	26,9	27,8	28,1	27,5	
Alemania	:	26,1	26,8	30,4	30,2	29,1	29,3	29,0	28,3	29,7	
Estonia	37,4	34,1	33,1	33,4	30,9	31,4	31,3	31,9	32,5	32,9	
Irlanda	31,5	31,9	31,9	31,3	29,9	28,8	30,7	29,8	29,9	:	
Grecia	33,0	33,2	34,3	34,3	33,4	33,1	32,9	33,5	34,3	34,4	
España	31,0	32,2	31,9	31,9	31,9	33,0	34,4	34,5	35,0	33,7	
Francia	28,2	27,7	27,3	26,6	29,8	29,9	29,8	30,8	30,5	30,1	
Italia	33,2	32,8	32,1	32,2	31,0	31,5	31,2	31,9	31,9	32,5	
Luxemburgo	26,5	26,5	27,8	27,4	27,7	29,2	27,9	27,2	28,0	30,4	
Holanda	:	26,9	26,4	27,6	27,6	27,2	25,5	25,8	25,4	25,1	
Austria	25,8	26,3	25,3	26,2	27,7	27,5	28,3	27,4	27,6	27,0	
Polonia	:	35,6	33,3	32,2	32,0	31,4	31,1	31,1	30,9	30,7	
Portugal	37,8	38,1	37,7	36,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5	34,2	
Finlandia	25,5	26,0	25,9	26,2	26,3	25,9	25,4	25,8	25,9	25,4	
Suecia	23,0	23,4	24,0	23,4	24,0	24,8	24,1	24,4	24,8	24,9	
Reino Unido	:	34,6	32,5	32,6	33,9	32,4	32,9	33,0	31,3	30,2	

Fuente: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_dj12&lang=fr

Como puede verse en el Cuadro 1.1, el panorama presenta una gran diversidad. Por encima de toda esa diversidad hay varios hechos que parecen claros. El primero es que tanto los valores que alcanza el índice como las tendencias tienen un claro componente de país. Y el segundo es que para la mayor parte de los países e incluso para grupos agregados con la Eurozona, el año 2006 presenta un cambio de tendencia. Hasta 2006 predomina la tendencia al descenso, por lo tanto una mejora de la distribución, y en cambio a partir de ese año predomina una tendencia al empeoramiento. Y el tercero es que no existe una relación clara entre la distribución y la incidencia de la crisis en cada país. Así mientras en los países más afectados por la crisis la distribución apenas ha variado, caso de Grecia, y en otros como Irlanda y Portugal ha mejorado, en el caso de España el deterioro ha sido muy fuerte y en Italia algo menor. Y al mismo tiempo entre los países menos afectados y de gran tamaño económico las cosas también han sido discrepantes: en Alemania y Francia la distribución ha empeorado de manera notable, mientras que en el Reino Unido ha mejorado de forma significativa. Finalmente, por lo que se refiere a la Eurozona, la distribución ha empeorado claramente entre 2005 y 2013.

Tal y como se ha apuntado más arriba la constatación del aumento de la desigualdad en gran parte del planeta y desde luego en el caso del UE y de los países miembros de la OCDE, y la coincidencia de este fenómeno con la continuidad de la crisis en mucho lugares, ha hecho que diferentes autores y organismos internacionales se hayan preguntado tanto por la evolución y estado de las desigualdades en sus

diferentes manifestaciones como por las consecuencias de las mismas. En concreto la OCDE¹⁶ publicó a lo largo de 2014 tres estudios que considero especialmente clarificadores. Por su parte el informe sobre los salarios de la OIT correspondiente a 2014/2015 también está dedicado a la desigualdad.

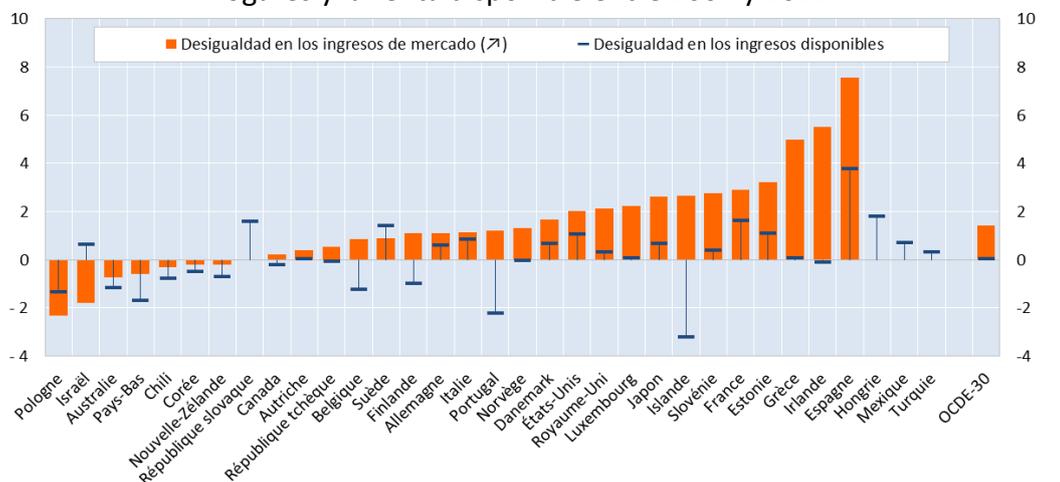
En esos informes se responde a cuatro preguntas fundamentales: a) ¿cómo está evolucionando la desigualdad y cuál es la incidencia de la pobreza? b) ¿cuáles están siendo las causas del aumento de la desigualdad? c) ¿cuál es la relación entre desigualdad y crecimiento?

¿Cómo está evolucionando la desigualdad?

La respuesta a esta pregunta está presente en los cuatro informes citados, pero es el objetivo específico del (OCDE, 2014-1). En la línea de lo visto más arriba para la Eurozona las conclusiones a las que llega son las siguientes:

1ª. La desigualdad en los denominados ingresos de mercado, los procedentes de la participación de las actividades productivas, aumenta en el conjunto de la OCDE, y en algunos países como España, Irlanda o Grecia lo hace de forma especialmente intensa. También aumenta, pero en menor medida, la renta disponible de los hogares, lo que significa que las otras fuentes de ingresos como las transferencias sociales tienen algún efecto compensador.

Gráfico 1. 16. Variación en % en el coeficiente de Gini de los ingresos mercado de los hogares y la renta disponible entre 2007 y 2011



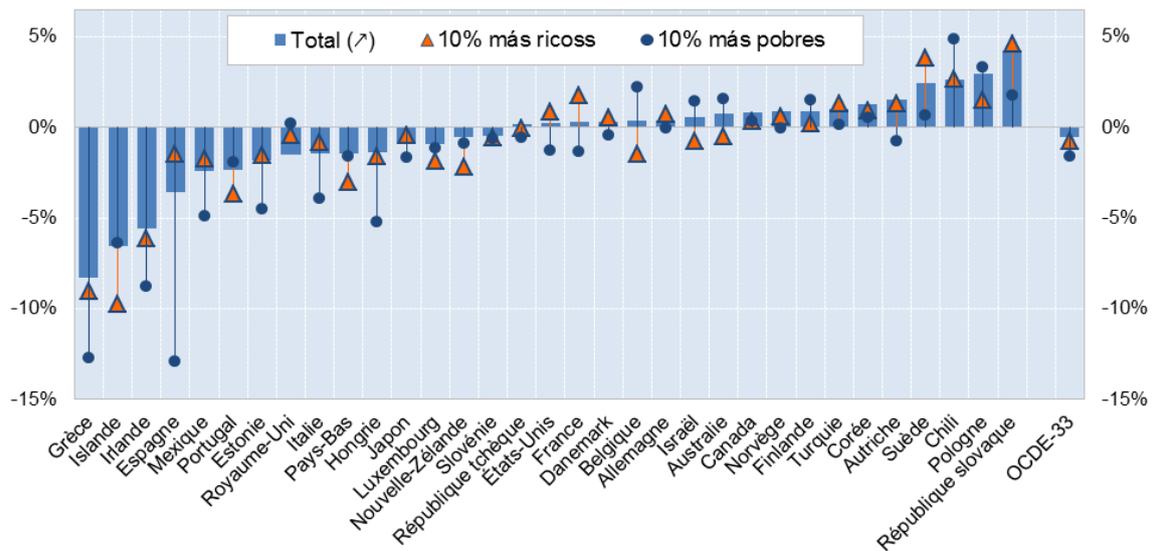
Notas: Los datos de 2007: 2006 para Chile y Japón; y 2008 para Australia, Francia, Alemania, Israel, México, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia y Estados Unidos. Los datos de 2011 corresponden a 2009 para Japón; 2010 para Austria y Bélgica; y 2012 para Australia, Finlandia, Hungría, Corea, México, los Países Bajos y los Estados Unidos. Para Hungría, México y Turquía en los ingresos de mercado no están disponibles datos sobre la desigualdad. Hay una ruptura en la serie en 2011 para el Reino Unido, y los resultados no son estrictamente comparables. Datos de 2011 para Irlanda y el Reino Unido son provisionales. OCDE-30 promedio excluye Hungría, México, Suiza y Turquía.

Fuente: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf>

¹⁶ Los tres estudios de referencia publicados por la OCDE son: [Rising inequality: youth and poor fall further behind](#) (OCDE, 2014-1); [Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?](#) (OCDE, 2014-2); [Inequality and Growth](#) (OCDE, 2014-3). El informe de la OIT es [Global Wage Report 2014 / 15 Wages and income inequality](#) (2014).

2ª. La desigualdad se produce tanto por el aumento de las rentas de la décima parte más rica (o en algunos casos porque han perdido menos) como por el descenso más que proporcional de las rentas de la décima parte más pobre. Pero la desigualdad no sólo aumenta por la pérdida relativa de renta de los grupos de menores ingresos, sino que también se observa en los grupos intermedios, la clase media.

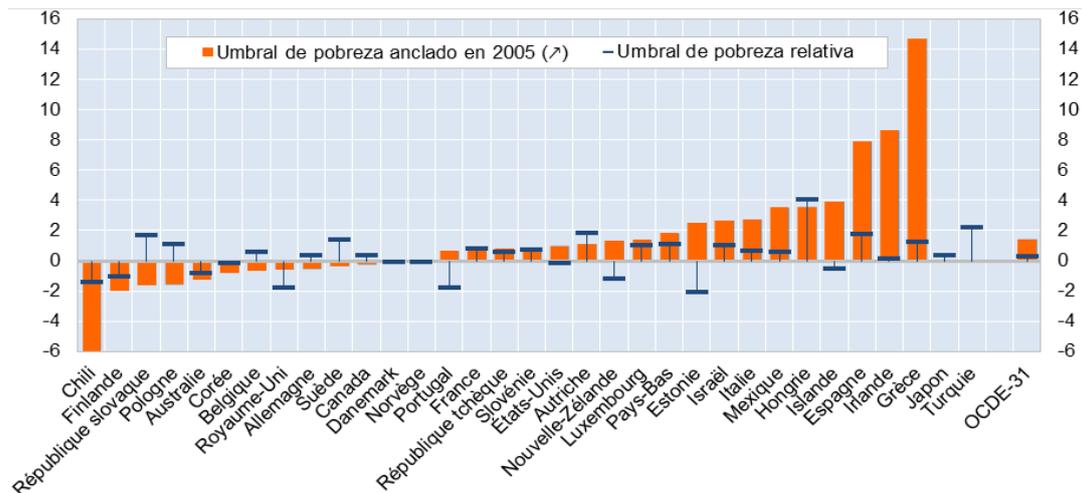
Gráfico 1.17. Variación anual, en %, de los ingresos disponibles de los hogares entre 2007 y 2011 por grupos de ingresos



Fuente: OECD Income Distribution Database. www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm

Nota: Para los años de referencia, véanse las notas del Gráfico 1.16.

Gráfico 1.18. Variación en % de las tasas de pobreza relativa. "Anclado" entre 2007 y 2011



Fuente: OECD Income Distribution Database (via www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm)

Nota: Para los años de referencia y rupturas de las series véanse las notas al Gráfico 1.16. La evolución de la pobreza por ingresos se mide utilizando líneas de pobreza relativa y anclados a base de, respectivamente, el 50% de los ingresos medios actuales y el 50% de la renta mediana 2005 en cada país. Los datos de 2007 no están disponibles para Suiza.

3º. La reducción de las rentas de los grupos de ingresos más bajos ha conducido a un aumento significativo de la pobreza, el porcentaje de personas que viven por debajo de la “línea de pobreza” entendida como los que obtienen unos ingresos inferiores al 50% de los ingresos medios del país.

4º. La pobreza se desplaza de los grupos de edad más avanzada, con pensiones bajas pero que las mantienen, a los más jóvenes, en particular los comprendidos entre 18 y 25 años, como consecuencia de las altas tasas de paro que padecen.

5ª. La pobreza se hace crónica, dado que muchas de las personas que entran en el umbral de la pobreza, por la pérdida de empleo o la bajada de los salarios no consiguen superar esa situación.

¿Cuáles están siendo las causas del aumento de la desigualdad?

Sobre las causas del incremento de la desigualdad todo indica que hay dos fenómenos que contribuyen a explicarlo en mayor medida. El primero es el lento crecimiento de los salarios (en algunos casos reducciones en términos reales) junto con el crecimiento de la brecha salarial, y el segundo el descenso de la acción redistributiva de los estados debida al descenso de la progresividad fiscal.

El informe citado de la OIT señala expresamente que *“En muchos países, la desigualdad comienza en el mercado de trabajo. Las variaciones de la distribución salarial y del empleo remunerado han sido los determinantes fundamentales de las tendencias recientes de la desigualdad. En las economías desarrolladas donde más aumentó la desigualdad, ello se debió a menudo a la combinación de mayor desigualdad salarial y pérdida de empleos”*.

Orden	País	Cambio real en la desigualdad (D9/D1)	Efecto salarios	Efecto empleo	Otras fuentes de ingresos	Orden	País	Cambio real en la desigualdad (D9/D1)	Efecto salarios	Efecto empleo	Otras fuentes de ingresos
1	Bulgaria	-1,22	0,51	-1,19	-0,54	16	Austria	0,01	0,01	0,05	-0,05
2	Rumanía	-1,08	-0,45	-0,06	-0,56	17	Polonia	0,15	-0,06	-0,34	0,55
3	Países bajos	-0,64	0,19	-0,17	-0,66	18	Irlanda	0,15	0,83	0,01	-0,69
4	Portugal	-0,58	-0,39	0,28	-0,47	19	Finlandia	0,17	0,29	0,02	-0,14
5	Noruega	-0,52	0,37	-0,14	-0,75	20	Estonia	0,19	0,37	0,53	-0,71
6	Dinamarca	-0,36	0,46	0,00	-0,82	21	Francia	0,22	0,21	-0,19	0,19
7	Hungría	-0,34	0,03	0,03	-0,40	22	Islandia	0,26	0,13	0,03	0,10
8	Luxemburgo	-0,13	-0,09	0,17	-0,22	23	Eslovaquia	0,26	0,10	0,07	0,10
9	Bélgica	-0,13	-0,17	-0,05	0,09	24	Letonia	0,36	1,22	0,71	-1,58
10	Eslovenia	-0,12	-0,18	0,11	-0,05	25	Chipre	0,45	0,13	0,09	0,24
11	Alemania	-0,12	-0,52	-0,33	0,73	26	Suecia	0,46	0,12	-0,04	0,38
12	Italia	-0,09	0,21	-0,07	-0,23	27	Lituania	0,66	0,78	1,09	-1,22
13	Grecia	-0,04	-0,39	0,70	-0,35	28	EE.UU.	1,15	0,64	0,96	-0,46
14	Chequia	-0,03	0,01	-0,06	0,02	29	España	1,27	0,17	0,97	0,13
15	Reino Unido	-0,03	-0,10	-0,08	0,14						

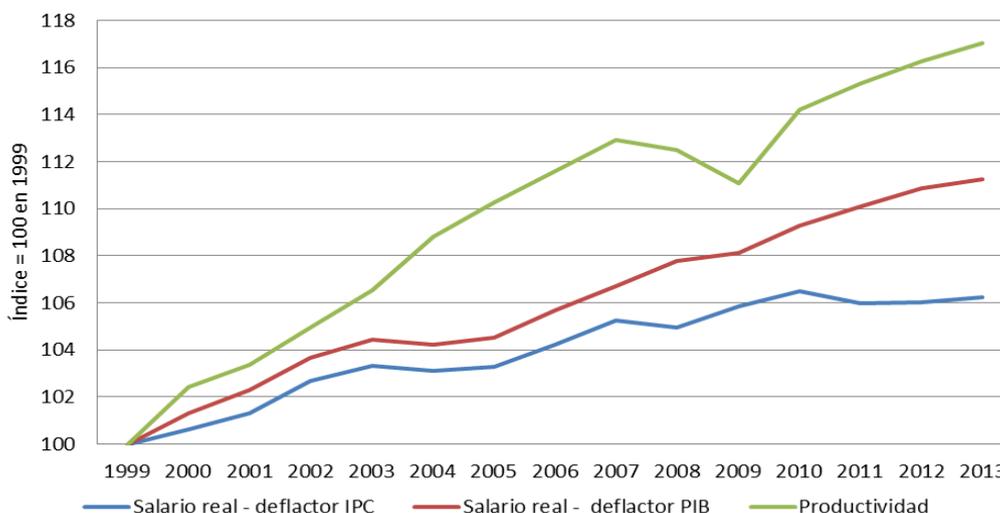
Fuente: OIT. <http://www.ilo.org/gwr-figures>

El papel concreto de los diferentes factores queda reflejado en el Cuadro 1.2, donde puede observarse que en todos los casos en los que la desigualdad ha aumentado, las “variaciones en la distribución salarial” (Efecto salarios) juegan un papel destacado.

En el caso de España, campeona del incremento de la desigualdad, ese efecto es superado por el correspondiente al descenso del empleo (Efecto empleo).

Y al igual que se ha señalado anteriormente para la Eurozona, también en el conjunto de las economías desarrolladas se constata que el crecimiento de la productividad se distancia cada vez más del crecimiento de los salarios.

Gráfico 1.19. Productividad del trabajo y salario real en las economías desarrolladas



Fuente: Fuente: OIT. ILO Global Wage Report 2014/15.

Por lo que respecta al descenso de la acción redistributiva de los estados es la consecuencia del deterioro paulatino de la progresividad del sistema impositivo (OCDE, 2014-2). Este hecho tiene dos consecuencias. La primera es que a medida que se reduce la carga impositiva la proporción de la renta que queda en manos del perceptor es mayor. Y la segunda es que la disponibilidad de recursos por parte de los estados para hacer frente a las prestaciones sociales que pueden contribuir a frenar el deterioro de la renta disponible de los más pobres es menor.

Tal y como puede verse en el Cuadro 1.3, entre 1981 y 2013 el descenso de las tasas impositivas máximas de las principales figuras de la imposición directa ha sido realmente intenso, especialmente en el caso de los ingresos por dividendos. Esto es importante, porque el mismo informe pone de manifiesto que los grupos de mayores ingresos perciben una parte sustancial de sus rentas por esta vía¹⁷, que en algún caso como Estados Unidos llegan al 25% del total. A esto hay que añadir que, en la práctica, debido a exenciones y beneficios fiscales diversos, los tipos efectivos que se pagan son muy inferiores. En este sentido resulta especialmente escandalosa la situación creada con el impuesto de sociedades, en la medida en que la legislación aplicada, a través de fórmulas variadas, en el contexto de la denominada “optimización fiscal agresiva” hace

¹⁷ Esta idea apunta en la misma dirección que una de las conclusiones fundamentales del trabajo de Piketty, el papel de las rentas del capital en la desigualdad al crecer por encima del crecimiento del PIB.

que las empresas multinacionales paguen unos impuestos ridículos como ha puesto de manifiesto la propia OCDE.

	1981	1990	2000	2013	2013-1981
Impuestos sobre las rentas personales	65,7	50,6	46,5	41,7	-24,0
Impuestos sobre las sociedades	47,5	41,0	32,6	25,5	-22,0
Impuestos sobre los ingresos por dividendos (nacionales)	75,2	57,6	49,0	42,6	-32,6

Fuente: OCDE. Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?

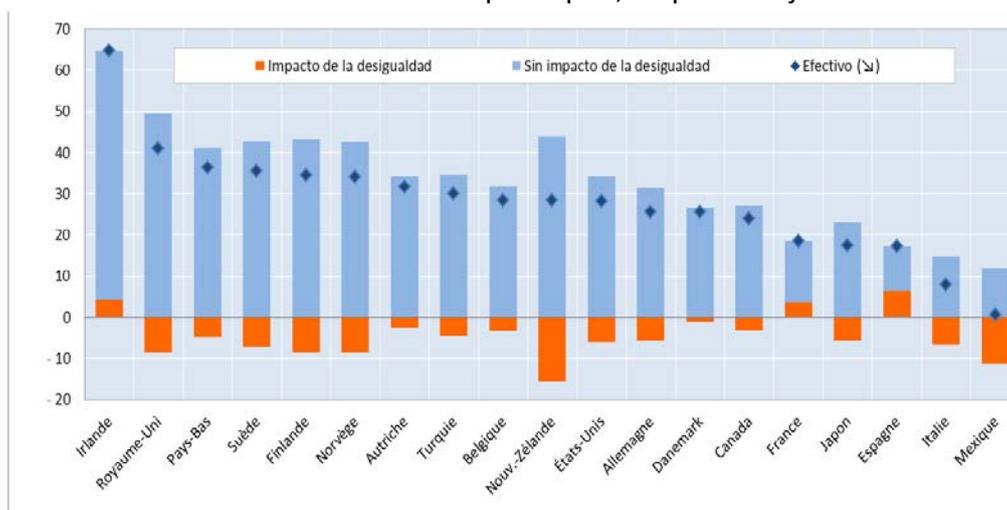
En el propio informe de la OCDE del que proceden los datos precedentes se afirma que: *“las reformas fiscales en casi todos los países de la OCDE redujeron las tasas máximas de impuestos personales así como las tasas de otros impuestos que afectan a los perceptores de ingresos más altos. La crisis puso un límite temporal a estas tendencias - pero no deshizo el crecimiento anterior de los ingresos más altos. En algunos países, los ingresos más altos ya se habían recuperado en gran medida en 2010. Para responder a estas tendencias, los gobiernos tienen varias opciones en la mano para aumentar la eficacia de los impuestos pagados por los beneficiarios de ingresos más altos, sin necesariamente aumentar sus tasas marginales, para mejorar el cumplimiento tributario y para reducir la evasión fiscal”*.

Un aspecto de la reforma fiscal largamente discutido tanto en la bibliografía especializada como entre diversas organizaciones internacionales es el relativo a la fiscalidad de las operaciones de las grandes empresas multinacionales, que vienen utilizando de siempre el mecanismo de la “optimización fiscal agresiva” y que conduce a que muchas de ellas apenas paguen impuestos en los países concretos en los que obtienen sus beneficios. Lo que muestran los datos fiscales de los que disponen los diferentes gobiernos al respecto es que en muchos casos no llegan a pagar ni el 1% de sus beneficios reales. Este tipo de prácticas, en unos casos consentidas y en otros casos pactadas con los gobiernos de turno, han adquirido tal dimensión que se han convertido en un instrumento de chantaje económico contra los estados. La gravedad del problema puesta de manifiesto en diferentes informes como los presentados por la OCDE como el titulado *Erosión de la Base imponible y Traslado de Beneficios* ([OCDE, 2013](#)) es tal que finalmente esta misma organización ha elaborado un plan encaminado a la eliminación de este tipo de práctica titulado *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* ([OCDE, 2014](#)). El país que ha dado el primer paso efectivo para obligar a las empresas a hacer frente a sus obligaciones fiscales reales ha sido el Reino Unido, que a comienzos de [diciembre de 2014](#) ha aprobado una tasa del “25% de los beneficios que las multinacionales obtienen por su actividad económica en el país y que luego desvían para tributar a otro país”.

¿Cuál es la relación entre desigualdad y crecimiento?

La conclusión a la que llega el estudio (OCDE, 2014-3) sobre desigualdad y crecimiento es que en efecto *“cuando la desigualdad de ingresos se eleva, el crecimiento económico cae”*. Dado que los niveles en la desigualdad son diversos, y que en cada país concurren circunstancias específicas, el impacto difiere de unos estados a otros como puede verse en el gráfico.

Gráfico 1. 20. Impacto estimado de los cambios en la desigualdad sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita, en porcentaje



Fuente: <http://www.oecd.org/social/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf> y Figures and data (.xlsx)

Nota: El gráfico muestra el impacto estimado de los cambios en la desigualdad en la tasa de crecimiento del PIB per cápita (calculado en relación con la población de 25 a 64 años) entre 1990 y 2010. ; "Efectivo" significa la tasa de crecimiento real de PIB per cápita. "El impacto de la desigualdad" se calcula a partir de la variación de la desigualdad observada en países de la OCDE (1985 a 2005) y su impacto en el crecimiento estimado en el análisis; "Sin el impacto de la desigualdad" es la diferencia entre las dos anteriores y se interpreta como la tasa de crecimiento que se habría producido si la desigualdad no hubiese cambiado. El crecimiento real en Alemania se calcula a partir de 1991; los cambios en la desigualdad se limitan al período 1985-2000 en el caso de Austria, Bélgica, España e Irlanda.

El efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento se deriva de sus consecuencias sobre la demanda de consumo y a partir de aquí sobre la posibilidades de crecimiento de cualquier economía. En definitiva, como es suficientemente conocido, el problema se sitúa en el hecho de que la propensiones marginales al consumo son menores entre los perceptores de las rentas más altas que entre los perceptores de rentas bajas, la mayoría de los asalariados, con lo que la modificación del esquema de distribución de la renta a favor de las rentas del capital y del segmento de salarios más elevados deteriora la capacidad de consumo, la demanda agregada, el crecimiento y finalmente el empleo. El estudio insiste además en que los efectos de la desigualdad sobre el crecimiento no se derivan solo del 10% más pobre, sino que llegan al 40% de la población con menores niveles de renta.

Por otra parte se subraya que una de las vías por las que la desigualdad y la pobreza afectan al crecimiento es que los hogares de bajos ingresos dedican pocos recursos a la formación, con lo cual es previsible que tengan empleos más precarios,

inestables, y con bajos salarios¹⁸. En definitiva estamos ante el tema clásico de la igualdad de oportunidades. Cuando se nace en un entorno familiar desfavorecido, a no ser que el Estado proporcione los medios para acceder a una formación adecuada, la movilidad social se hace muy difícil.

Las propuestas finales que presenta el estudio son bien claras:

“Abordar la desigualdad a través de políticas fiscales y de transferencias no perjudica el crecimiento, siempre que estas políticas estén bien diseñadas e implementadas”.

“En particular, los esfuerzos de redistribución deben centrarse en las familias con niños y jóvenes, ya que es donde se toman las decisiones claves en inversión de capital humano y deberían promover la formación y el aprendizaje a lo largo de la vida de las personas.”

La vertiente ética de la distribución. Una de las aspiraciones clásicas de las sociedades democráticas, y en concreto del sistema de valores que se va haciendo dominante como consecuencia de la Crisis del 29 y de los desastres derivados de la Segunda Guerra Mundial, es la de avanzar hacia sociedades más justas, y precisamente uno de los referentes de ese tipo de sociedad es el de una distribución más equitativa de la renta. Entre las virtudes que se asocian, tanto en la teoría como en la práctica, a la equidad es la estabilidad social y política, en la medida en que en contextos de crecimiento paulatino de PIB por habitante la equidad se convierte en sinónimo de una creciente igualdad de oportunidades y en definitiva de que la inmensa mayoría de los ciudadanos logran satisfacer sus necesidades de forma razonable y autónoma, esto es, sin necesidad de recurrir a mecanismos específicos de inclusión social y mucho menos de la caridad típica de sociedades tradicionales de raíz religiosa.

Una de las consecuencias de la creciente desigualdad, cada día más visible en las sociedades europeas, es el surgimiento de movimientos sociales y políticos que manifiestan a diario su desacuerdo y su malestar con este estado de cosas, como se ha puesto de manifiesto en los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y más recientemente en los resultados de las legislativas griegas. Se trata de movimientos de diferente signo, pero parece claro que todos ellos tienen en común algunas dosis de populismo. Son muchos los autores que nos advierten cada día de que la continuidad de la crisis y su corolario de desigualdad, ahora como en otros momentos de la historia, puede terminar convirtiéndose en el fermento de una crisis social y política que desemboque en problemas tan graves como los que se produjeron en el contexto de la Crisis del 29 y que terminaron desembocando en la Segunda Guerra Mundial. Desde luego no parece que desentenderse de las lecciones de la historia sea una estrategia inteligente.

En ocasiones se tratan este tipo de situaciones desde la óptica del dilema equidad – eficiencia. Evidentemente se trata de un falso dilema dado que la eficiencia

¹⁸ En un estudio más amplio y posterior a los citados ([OCDE, 2015](#)) se insiste en estas mismas conclusiones

hace referencia a la consecución de unos fines determinados con la utilización de la mínima cantidad posible de recursos. No parece excesivo afirmar que entre los objetivos de cualquier sistema económico debería estar satisfacer de manera razonable las necesidades básicas de todos los miembros de una sociedad. Si el objetivo no se consigue no puede hablarse ni de eficacia ni de eficiencia. Simplemente no se ha conseguido lo que se persigue. Si para algunos el objetivo del sistema económico es otro deberían explicarnos cuál es.

Tras este recorrido por la trayectoria de la economía europea en los años anteriores y posteriores al estallido de la crisis, ¿cuál es la situación general en la que se encuentra la economía de la Eurozona al finalizar 2014?

El primer aspecto a destacar es que en este momento la economía de los Estados Unidos ha recuperado unos valores muy aceptables de crecimiento del PIB, tasa de paro e inflación. Y lo mismo puede decirse del Reino Unido. Así las dos economías principales de referencia para la Eurozona, que desde el principio aplicaron políticas macroeconómicas contra-cíclicas, se puede decir que ya han superado la crisis. Por el contrario la Eurozona no sólo ha tenido unos resultados mucho peores en términos de PIB y paro en 2014, sino que han saltado todas las alarmas al constatarse la existencia de un grave riesgo de que entre en deflación, lo que de confirmarse complicaría todavía mucho más la salida de la crisis.

Cuadro 1.4. Proyecciones principales variables macroeconómicas												
	PIB real			IPC. Variación en %			Balanza cuenta corriente en %/ PIB			Tasa de desempleo		
	Variación en %			Proyecciones			Proyecciones			Proyecciones		
	Proyecciones			Proyecciones			Proyecciones			Proyecciones		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Estados Unidos	2,4	3,1	3,1	1,6	0,1	1,5	-2,4	-2,3	-2,4	6,2	5,5	5,1
Reino Unido	2,6	2,7	2,3	1,5	0,1	1,7	-5,5	-4,8	-4,6	6,2	5,4	5,4
Eurozona	0,9	1,5	1,6	0,4	0,1	1,0	2,3	3,3	3,1	11,6	11,1	10,6
Alemania	1,6	1,6	1,7	0,8	0,2	1,3	7,5	8,4	7,9	5,0	4,9	4,8
España	1,4	2,5	2,0	-0,2	-0,7	0,7	0,1	0,3	0,4	24,5	22,6	21,1
Francia	0,4	1,2	1,5	0,6	0,1	0,8	-1,1	-0,1	-0,3	10,2	10,1	9,9
Bélgica	1,0	1,3	1,5	0,5	0,1	0,9	1,6	2,3	2,4	8,5	8,4	8,2
Austria	0,3	0,9	1,6	1,5	1,1	1,5	1,8	1,9	1,8	5,0	5,1	5,0
Finlandia	-0,1	0,8	1,4	1,2	0,6	1,6	-0,6	-0,3	-0,3	8,6	8,7	8,5
Suecia	2,1	2,7	2,8	-0,2	0,2	1,1	6,3	6,3	6,3	7,9	7,7	7,6
Dinamarca	1,0	1,6	2,0	0,6	0,8	1,6	6,3	6,1	5,5	6,5	6,2	5,5
Italia	-0,4	0,5	1,1	0,2	0,0	0,8	1,8	2,6	2,5	12,8	12,6	12,3
Grecia	0,8	2,5	3,7	-1,4	-0,3	0,3	0,9	1,4	1,1	26,5	24,8	22,1
Portugal	0,9	1,6	1,5	-0,2	0,6	1,3	0,6	1,4	1,0	13,9	13,1	12,6
Irlanda	4,8	3,9	3,3	0,3	0,2	1,5	6,2	4,9	4,8	11,3	9,8	8,8

Fuente: World Economic Outlook. Abril 2015. FMI

Y tan grave como lo anterior es que, como puede verse en el cuadro precedente, las últimas proyecciones del FMI muestran que previsiblemente el crecimiento seguirá siendo mínimo, la tasa de paro será más del doble de las correspondientes a Estados Unidos y el Reino Unido, y la inflación se situará en unos valores muy alejados de los que el BCE considera óptimos, *“por debajo pero cercana al 2%”*.

En resumidas cuentas lo que se puede decir es que la Eurozona ha perdido ya siete años dando palos de ciego, intentando encontrar una salida a lo que parece ya una crisis crónica y al comienzo de 2015 parece estar tan lejos de la salida como al principio. Ante este estado de cosas resulta obligado preguntarse, ¿cuáles son las causas de esta situación?, ¿cómo es posible que una de las áreas de mayor nivel de desarrollo del planeta y con una larga experiencia en superar situaciones críticas se encuentre sumida en este atolladero?

Una explicación de la incapacidad de la Eurozona para superar la crisis

La cuestión de la incapacidad de la UE para superar la crisis ha dado lugar a una amplísima literatura en todo tipo de formatos y medios y desde luego en el ámbito de los artículos de opinión en la prensa diaria. Las explicaciones no son precisamente unánimes, pero puede decirse que existe un alto grado de coincidencia en torno a las grandes líneas explicativas, si bien los relatos que se hacen a partir de ellas son de nuevo diversos y ofrecen diferentes posibilidades de comprender lo que está sucediendo.

Mi punto de vista es que la clave explicativa de la incapacidad de la UE en general y de forma más específica de la Eurozona se encuentra en las deficiencias de su marco institucional y de gobernanza en sus diferentes vertientes. En concreto, para construir un relato que permita entender lo que está sucediendo hay que prestar atención a:

1. La arquitectura institucional relativa a la política monetaria y el BCE.
2. Los principios que inspiran la política fiscal.
3. El enfoque de las políticas de reforma estructural.
4. La forma en la que se gobierna la Eurozona.

La arquitectura institucional relativa a la gestión de la política monetaria y el BCE

Hay que comenzar recordando que la Eurozona constituye un Área Monetaria Única, lo que supone la forma de integración más ambiciosa pero al mismo tiempo más exigente en términos de la arquitectura institucional y de gestión de la economía de los países miembros. La moneda, la política monetaria y el conjunto del sistema financiero que intervienen en la gestión de mecanismo de pagos y en los flujos de financiación denominados en la moneda de referencia constituyen una pieza angular del funcionamiento de cualquier economía. Y esto es así en la medida en que influye en cuestiones tan importantes como la estabilidad de los precios, las condiciones de acceso a la financiación de los agentes económicos y, a partir de aquí, en la aceleración o desaceleración de la actividad económica y, finalmente, en la competitividad exterior de las economías en cuestión. Por lo tanto, la unión monetaria no puede verse como un paso más de un proceso de integración. Se trata de un paso trascendental en la

medida en que lleva aparejada una cesión de soberanía sobre la moneda, el crédito y la gestión de la política monetaria y cambiaria. Lo que esto significa en última instancia es que los países pierden el grado de autonomía con el que contaban para gestionar todos esos aspectos.

Justamente por ello, los procesos de integración monetaria habían atraído la atención de diversos autores¹⁹ preguntándose sobre las condiciones de deberían reunir las economías a integrar para que pudiesen funcionar adecuadamente. Esta línea de pensamiento dio lugar a la Teoría de las áreas monetarias óptimas. Expuesta de forma resumida, lo que viene a decir es que para que un área monetaria funcione correctamente y no termine generando problemas, tanto de equilibrio interno como externo, para las economías a integrar deben cumplirse la serie de requisitos que se presentan de forma resumida en el Recuadro 1.1.

Recuadro 1.1. Características necesarias de las economías a integrar desde la perspectiva de las áreas monetarias óptimas	
Características de las economías a integrar	Efectos esperados sobre el funcionamiento de la economía del área
<i>Papel preventivo</i>	
Diversificación productiva	Todas estas características contribuirían a que: a) el ciclo de las economías que se integran sea similar b) disminuir el riesgo de shocks asimétricos de demanda
Especialización productiva similar	
Competitividad empresarial comparable	
Alto grado de integración comercial	
<i>Papel paliativo</i>	
Flexibilidad salarial	Devaluación interna => posible ↓ precios => Δ competitividad
Movilidad laboral entre países	Exportar mano de obra a los países sin problemas => ↓ el paro
Integración financiera	Entrada de capitales para nuevas inversiones => Δ empleo y renta
<i>Papel compensador</i>	
Presupuesto común integrado	Compensa la falta de ingresos interiores para financiar los ser. públicos

El primer grupo de requisitos son de carácter real, y si se diesen desde el inicio cabría esperar que las economías integradas evolucionasen de forma similar y se evitarían los temidos shocks asimétricos.

Si los países que se integran no tienen esas características comunes, deberían darse las circunstancias para que a través de la flexibilidad en los mercados de factores y la movilidad de los recursos se produjese un ajuste rápido de las diferentes regiones.

Cuando el grupo de requisitos precedentes tampoco se cumple, o no se cumplen en su integridad y por lo tanto existe un riesgo significativo de desajustes en el ciclo de las diferentes economías, para que no se produzcan problemas debería existir una política fiscal y un presupuesto comunes (lo que ahora se llama la Unión Fiscal) que permitiesen la transferencia de recursos de las regiones en mejor situación a las regiones con problemas.

En consecuencia, y visto ahora desde la perspectiva institucional, todo indica que para el correcto funcionamiento de un área monetaria única se precisa:

- a) Un banco central habilitado para cumplir el conjunto de funciones típicas de los bancos centrales convencionales:
 - La gestión de la moneda y sistemas de pagos.

¹⁹ Hay que destacar las aportaciones de Mundell, (1961), McKinnon, (1963) y Kenen, (1994)

- Reserva y operaciones con divisas: el control sobre el tipo de cambio.
- Regulación, estabilidad y supervisión financieras.
- Política monetaria con el doble objetivo clásico de control de la inflación y pleno empleo y crecimiento económicos.

b) Un sistema financiero realmente integrado, con armonización de las normas nacionales, requisitos de capital, sistema de supervisión y de resolución de entidades único, y bancos transfronterizos que en definitiva abriesen la puerta a un mercado de servicios financieros único, donde las condiciones de acceso al crédito fuesen comparables para los agentes económicos independientemente del país de residencia.

c) Un sistema fiscal con figuras y tipos impositivos similares, capaz de suministrar los recursos para un presupuesto común que permitiese la transferencia de fondos de las regiones en coyunturas más favorables a las que atraviesan por coyunturas desfavorables.

d) Facilidad real de desplazamiento de trabajadores entre países y regiones.

Por lo tanto y regresando a la pregunta, en la práctica, cuando estalla la crisis en 2008 estos requisitos no se cumplían en absoluto, y la mayoría siguen sin cumplirse en la actualidad.

Sí, obviamente de lo que estamos hablando es de un sistema institucional más parecido al existente desde hace mucho en Estados Unidos, que como ya se ha puesto de manifiesto durante estos años ha funcionado de forma más ágil que el de la Unión Europea.

Frente a esto, la estructura institucional de la Unión Europea, derivada de los diferentes tratados y de forma específica del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es la que se refleja en el Recuadro 1.2. Esta estructura abarca todos los ámbitos de la Unión, incluidos los relativos a la Unión Económica y Monetaria, pero dada la especificidad de las cuestiones monetarias y dado que sólo 18 de los 28 países miembros han adoptado el euro, a las instituciones anteriores hay que añadir el Sistema Europeo de Bancos Centrales, con el BCE a la cabeza; el [Eurogrupo](#), compuesto por los ministros de economía y finanzas de los 18 países que forman parte del euro y que se reúnen de manera informal una vez al mes, creado a través del Protocolo 14 del TFUE; y por supuesto los estados miembros en cada caso. A este entramado se añadió en 2012, con la firma de Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza de la UEM, la Cumbre del Euro, recogida en su artículo 12²⁰. Por tanto, lo mínimo que se puede decir es que se trata de un entramado muy complejo.

²⁰ “Los Jefes de Estado o de Gobierno de las Partes contratantes cuya moneda es el euro celebrarán de manera informal reuniones de la Cumbre del Euro, junto con el Presidente de la Comisión Europea. Se invitará al Presidente del BCE a participar en tales reuniones”.

Recuadro 1.2. Estructura institucional de la Unión Europea					
¿A quién representa?	Comisión	Consejo		Parlamento	Tribunal de justicia
		Consejo Europeo	Consejo de la UE		
	Al conjunto de la UE	A los Estados miembros	A los Estados miembros	A los ciudadanos	A la ley
Funciones	Promover la integración	Impulsar la UE	Aprueba las leyes de la UE.	Legislar (codificación con el Consejo de la UE)	Sancionar los incumplimientos
	Ejecutar las normas (gestión)	Definir la orientación general de las políticas	Coordina las políticas económicas de los países de la UE.	Solicitar legislación a la Comisión	Interpretar los tratados
	Proponer legislación al Parlamento y al Consejo	Desarrollar la PESC	Firma acuerdos entre la UE y otros países.	Control político del Consejo y de la Comisión	Resuelve disputas entre gobiernos de la UE y las instituciones de la UE
	Denunciar los incumplimientos	Coordinar la cooperación policial	Aprueba el presupuesto anual de la UE, con el Parla.	Nombramiento de la Comisión	
	Representación técnica de la UE en el mundo	Representación política de la UE en el mundo	Desarrolla políticas exterior y de defensa de la UE.	Aprobación del presupuesto con CUE y de control de su ejecución	
Composición	Presidente + Alto representante de la PESC + 25 comisarios independientes organizados por temas en Dir. Generales)	Jefe de Estado de cada Estado miembro + Presidente de la UE + Presidente de la Comisión	Un ministro de cada Estado miembro (el ministro cambia en función del tema). Las reuniones las preside el ministro del Estado que ejerce la presidencia rotatoria	Máximo 751 diputados elegidos por los ciudadanos (organizados por ideologías) En cada Estado se eligen entre 6 y 96	27 jueces independientes. Tribunal de Justicia, Tribunal General, Tribunal de Función Pública
Mandato	5 años	Presidente UE 2,5 años. Se reúne cada 6 meses		5 años	6 años
Toma de decisiones	Decisiones colegiadas	Mayoría cualificada=> mayoría de países y mínimo de 260 votos. AL, FR, IT, UK: 29; ES, PL: 27; RO: 14; NL: 13; BL, RZ, EL, HU y PT: 12; AT, BG, SE: 10; DK, HR, IE, LT, SK, FI: 7; CY, EE, LV, SI: 7		Votación	De acuerdo con la ley
Sede	Bruselas	Bruselas	Bruselas	Estrasburgo y Bruselas	Luxemburgo
Fuente: Elaborado a partir de BUTRAGO, E. M. y ROMERO L.B. (2013) y ¿Cómo funciona la UE? http://europa.eu/about-eu/index_en.htm					

Por lo que se refiere al BCE, es el encargado junto con los bancos centrales de los países pertenecientes al euro, de la gestión de lo que podemos denominar la logística de la moneda, pero en cambio su objetivo central en materia de política económica se ciñe a la estabilidad de precios, y sólo de forma subsidiaria puede “apoyar las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir al logro de objetivos” como el “pleno empleo” y el “crecimiento económico equilibrado”. Por otra parte, las cuestiones relativas a la supervisión y resolución de entidades se dejaban en manos de los bancos centrales nacionales. La consecuencia de este estado de cosas ha sido que en el momento en el que aparece la crisis, y en los años posteriores, el BCE era un instrumento disfuncional para poder hacer frente tanto a los problemas específicos del sistema bancario, como de la crisis en general y por lo tanto para emprender una política expansiva como la que adoptó la Reserva Federal en los EE.UU.

Una vez en plena crisis y ante la evidencia de que la regulación, tanto de las funciones del Banco como de los sistemas de supervisión existentes eran inadecuadas, en el Consejo Europeo de junio 2012, tras largas deliberaciones y siguiendo el Informe de los cuatro presidentes (Consejo; Comisión, Eurogrupo y BCE) [Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria](#), se decide dar los pasos para avanzar hacia la Unión Bancaria. Tras el examen de las directivas aprobadas, resumidas en el Recuadro 1.3 la conclusión que se extrae es que una vez más, las cosas distan de ser lo que parecen. De esta forma si por Unión Bancaria debiera entenderse la existencia de un marco único de regulación de todos los aspectos del sistema bancario (creación, expansión, defensa de la clientela, requerimientos de capital) junto con unos instrumentos comunes de supervisión, recuperación, garantía de depósitos y resolución de entidades, lo que se ha establecido hasta el momento, y que en muchos aspectos se irá implantando progresivamente hasta 2024, es en realidad un remedo de unión, en la medida en que:

- a) La regulación de los sistemas bancarios nacionales va siendo cada vez más convergente como consecuencia de la trasposición a las normas nacionales del conjunto de directivas mencionadas en el recuadro y otras preexistentes, pero:
- b) Los instrumentos de supervisión, garantía de depósitos, recuperación y resolución se hacen duales. Las nuevas autoridades y mecanismos creados se encargan de las entidades “significativas” pero el resto siguen en manos de la autoridad nacional.
- c) La Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancaria (DRRB) introduce principios para romper el vínculo entre las crisis bancarias y los presupuestos de los estados, pero se reconoce que cuando las crisis sean muy graves estos mecanismos serán insuficientes y en consecuencia sólo se generará la confianza necesaria en las entidades si sigue abierta la puerta al presupuesto público.

Recuadro 1.3. El proceso de construcción de la UNIÓN BANCARIA

Por Unión Bancaria debería entenderse la existencia de un marco único de regulación de todos los aspectos del sistema bancario (creación, expansión, defensa de la clientela, requerimientos de capital) junto con unos instrumentos comunes de supervisión, recuperación, garantía de depósitos y resolución de entidades.

Normas fundamentales sobre las que se asienta la construcción de la Unión Bancaria

- Se transpone la normativa Basilea III a través de la reforma de la Directiva de requerimientos de capital ([CRD IV](#)) y del reglamento ([CRR](#)). El objetivo es que las entidades dispongan de más recursos propios con los que hacer frente a sus obligaciones en caso de dificultades.
- Directiva sobre Recuperación y Resolución Bancaria ([DRRB](#)) de 2014. El objetivo es crear un marco que permita recuperar a las entidades en dificultades y/o proceder a su resolución de forma rápida, en caso de que no sean recuperables, y en este supuesto romper el vínculo entre crisis bancaria y presupuesto público. El mecanismo para romper el vínculo es que después de los accionistas pueden perder su dinero el resto de acreedores excepto los depositantes hasta 100.000€.
Para hacer frente a las dificultades se crean el Fondo Nacional de Resolución (FNR) de cada país (1% de los depósitos asegurados en cada estado miembro, a constituir entre 2015 y 2022). Cuando se agoten los recursos de acreedores y los provenientes del FNR, y en caso de riesgos sistémicos sigue abierta la vía al presupuesto de los estados y del MEDE
- Directiva del sistema de garantía de depósitos ([DSGD](#)) de 2014. Se constituyen sistemas nacionales. Protegen hasta 100.000€. En 2014 se reducen a 7 los días para poner los fondos a disposición de los clientes.

La nueva arquitectura institucional de la Unión Bancaria

La regulación: el sistema único de regulación

El organismo encargado de desarrollar las normas es la Autoridad Bancaria Europea ([ABE](#))

La supervisión

- S. Macroprudencial. Objetivo: evaluar riesgos relacionados con la evolución general de la economía y los mercados y emitir alertas. En 2011 se crea la Junta Europea de Riesgo Sistémico ([JERS](#)).
- S. Microprudencial. Objetivos: velar por la solvencia de las entidades, reducir los costes públicos en caso de dificultades o resolución de las entidades.

Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Se crea en 2013. Dependiente del BCE y las autoridades nacionales de supervisión. Funcionamiento **previsto** del MUS: se encarga de supervisar a las entidades significativas (mínimo de 30.000 millones € de balance) Son unas 130 que representan el 82% de los activos bancarios. El resto unas 5.900 las supervisan los BCN

- Se crea el Consejo de Supervisión en BCE
- Comienza a operar a partir de las pruebas de estrés de octubre de 2014.

Mecanismo Único de Resolución (MUR). Será el encargado de proponer al BCE la resolución de entidades que estén bajo la supervisión del MUS y de ejecutar la resolución.

Fondo Único de Resolución (FUR) Dotado con el 1% de los depósitos asegurados en los estados miembros, hasta unos 55.000 millones de €. A constituir entre 2016 y 2023. Se comenzará con fondos compartimentalizados por países, y se ira mutualizando hasta 2024.

Otros organismos Implicados. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Puede proceder a la recapitalización directa de los bancos siempre que se acuerde por unanimidad de los estados hasta un máximo de 60.000 millones de euros.

d) Y finalmente, el recurso a la recapitalización directa de entidades a través del MEDE, sin que esta pese sobre los presupuestos nacionales, sólo podrá utilizarse de forma excepcional.

En resumen se puede concluir que algo se ha avanzado en relación con la situación previa a la crisis pero las resistencias son de tal envergadura que el avance en el sentido de la federalización es lentísimo.

Por lo que se refiere a la integración financiera que facilite no solo los movimientos de capitales sino unas condiciones de financiación similares para los agentes económicos, estados, familias y empresas, independientemente del país en el que se sitúen, en definitiva de un mercado único de servicios financieros, hay que decir que de momento se trata de una entelequia. A lo largo de estos años las condiciones de financiación de los países del sur, y España es un ejemplo perfecto a estos efectos, se han caracterizado por: 1) un diferencial o prima de interés altísimo respecto a los agentes de los países centrales, y 2) por la dificultad de acceder al crédito, y por la existencia de unas condiciones mucho más exigentes para acceder al mismo.

Si en el terreno de la regulación y supervisión del sistema financiero, esto es de la Unión Bancaria, se ha avanzado algo, en el otro aspecto crucial, el del marco normativo que abriese las posibilidades de utilización de la política monetaria como instrumento para expandir la demanda agregada, no se ha avanzado nada.

Por otra parte, el debate sobre las posibilidades legales y la conveniencia de que el BCE pusiese en práctica una política efectiva de facilidades monetarias ha estado abierto de forma permanente durante estos años, pero se ha encontrado siempre con la negativa de Alemania. La consecuencia es que en las ocasiones en las que ha sido imprescindible actuar de manera más activa se ha hecho siempre bordeando las normas y realizando alardes de imaginación por parte de Draghi.

El debate arreció a lo largo de 2014 al constatarse dos fenómenos interrelacionados. Uno es que la Eurozona avanzaba inexorablemente hacia la deflación. Y el otro que en las actuales circunstancias de tipos de interés en el entorno de cero, la política monetaria tradicional ya no resulta efectiva y en última instancia el crédito no terminaba de llegar a los agentes económicos. Ante esta situación, en absoluto se consideró la posibilidad de cambiar las normas, una vez más Alemania no lo consentiría, pero el Presidente del BCE, alegando que la caída de los precios conduce al incumplimiento del objetivo de inflación (*IPC por debajo pero cercano al 2%*) y tras arduos debates en el seno del Consejo del Banco, logró alcanzar los apoyos necesarios (no tuvo lugar [una votación](#) para no evidenciar la falta de [consenso](#)) para poner en práctica un plan de expansión cuantitativa con un doble objetivo: evitar entrar en deflación (el IPC de la Eurozona de diciembre de 2014 fue el -0,2%) y al mismo tiempo facilitar que el crédito llegue a los agentes económicos a un tipo de interés más parecido al fijado por el BCE, situado ahora en el 0,05%.

Los puntos clave del [plan](#) finalmente puesto en práctica son los siguientes:

- Se prevé adquirir 60.000 millones de euros al mes de títulos de deuda, fundamentalmente pública, pero también privada como ya se estaba haciendo.
- El periodo inicialmente previsto es entre marzo de 2015 y septiembre de 2016, pero se mantendrá activo hasta lograr situar la inflación en torno al 2%.
- Las compras se efectúan por los bancos centrales nacionales. El BCE sólo asume el 20% del riesgo, en consecuencia aparece aquí de nuevo el rechazo a la mutualización, en este caso del riesgo.

El plan comenzó a aplicarse el 9 de marzo de 2015, y aparentemente ya ha empezado a tener efectos positivos, como la bajada de los tipos de interés, la caída generalizada de la prima de riesgo (hasta el punto de que algunos países ya se financian en el mercado primario con intereses negativos) y la devaluación del euro frente al dólar, lo que abarata los productos europeos en los mercados internacionales, favorece las exportaciones y, en consecuencia, debería facilitar el incremento de la demanda y por lo tanto la recuperación en la Eurozona.

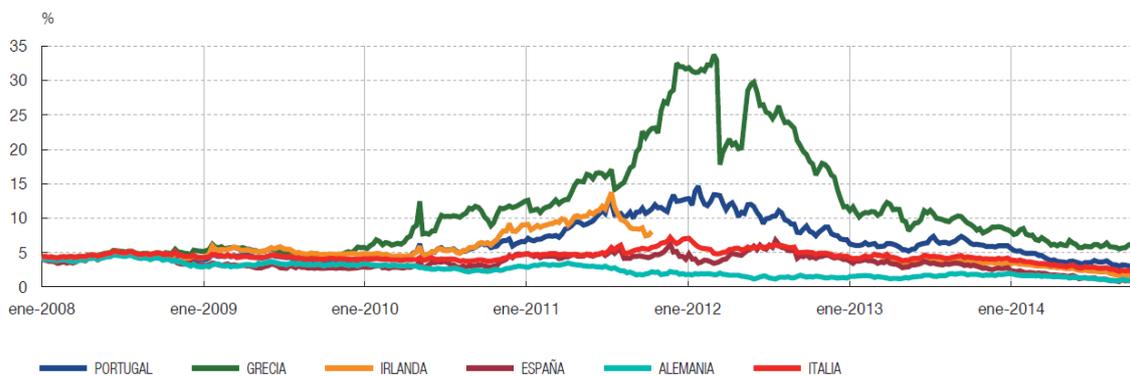
La conclusión de lo visto es bien sencilla: el marco institucional del que se dotó inicialmente la UEM en un ámbito tan trascendental para una zona monetaria única, como es el la gestión de la moneda, política monetaria y regulación y supervisión del sistema financiero, era absolutamente disfuncional. Algunos aspectos se han encauzado mínimamente (los relativos a regulación y Unión Bancaria) pero la mayoría no, entre ellos las posibilidades para practicar una política monetaria adaptada a las necesidades actuales, y en consecuencia puede decirse que el mencionado plan de expansión cuantitativa, ha comenzado a aplicarse con siete años de retraso en comparación a EE.UU. y Reino Unido y por la puerta de atrás.

Las consecuencias de este estado de cosas han estado presentes a lo largo de todos los años de la crisis y siguen estándolo en la actualidad y tienen dos grandes manifestaciones. La primera, que ya ha quedado suficientemente explicada, es que las posibilidades de practicar una política monetaria, adaptada las actuales circunstancias (tipos de interés en el entorno del cero) dirigida a estimular el crecimiento y a la reducción del desempleo son escasas y son una fuente de conflicto entre los miembros de la Eurozona. La segunda es que el objetivo de crear un espacio financiero integrado, en el caso de que realmente hubiese existido, ni se ha logrado y dista mucho de lograrse. Y esto es así porque, por un lado, como acabamos de ver, incluso con los pasos que se han dado hacia la denominada Unión Bancaria, la configuración es dual, y los periodos para alcanzar lo previsto muy dilatados. Y por otro lado es un hecho que las condiciones de financiación²¹ a las que se han enfrentado el conjunto de los agentes económicos en función del país de residencia han sido y siguen siendo muy diferentes. Como puede verse en los siguientes gráficos: a) el diferencial de los tipos de

²¹ Un análisis más amplio de estos fenómenos y de su relación con los motivos para avanzar hacia la Unión Bancaria puede verse en Vegara, (2014).

interés de la deuda pública, medido a través del diferencial con el bono alemán a 10 años en el mercado secundarios, (Gráficos 1.19 y 1.20) ha sido enorme²² y únicamente a partir del momento que comenzó a hablarse del plan de expansión cuantitativa empezó a caer de manera efectiva; b) los tipos de interés a los que se enfrentan las empresas y las familias (Gráfico 1.21) son muy diferentes en función del Estado de residencia, a lo que debe añadirse que las exigencias impuestas a los prestatarios son muy superiores en los países del sur, y c) el volumen de créditos realmente concedidos al sector privado en muchos países, como es el caso de España, (gráfico 1.22) ha estado descendiendo desde 2008 y sólo a comienzos de 2015 ha empezado a recuperarse tímidamente al calor del anuncio de las medidas de expansión cuantitativa del BCE.

Gráfico 1.21. Rentabilidad de los bonos públicos a diez años

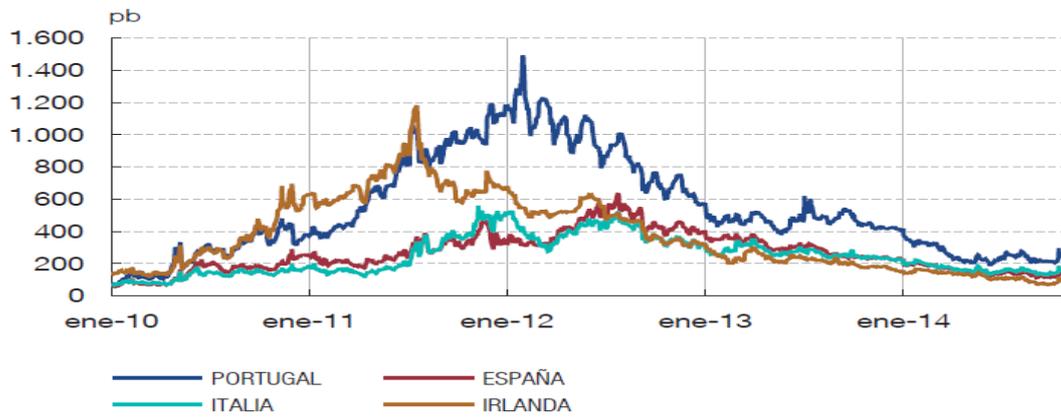


Fuente: Banco de España. Estabilidad financiera. [Nº 27](#)

²² Una forma de paliar este problema, propuesta por muchos expertos y responsables políticos, es la emisión de Eurobonos para facilitar que cuando menos las condiciones de financiación de los diferentes países fuesen similares. Entre otros, esta medida fue defendida en diciembre de 2010 por el entonces primer ministro luxemburgués y presidente de Eurogrupo y ahora presidente de la Comisión Europea, [Jean-Claude Juncker](#). Posteriormente en octubre de 2011 la propia [Comisión Europea](#) aprobó un informe favorable a la emisión de Eurobonos. Sin embargo las propuestas en este sentido no han salido adelante entre otras razones porque han tenido enfrente en todo momento al gobierno alemán. Expuestos de forma sintética los argumentos a favor de la emisión son: a) contribución a la estabilidad financiera por la solidez de las garantías que respaldarían las emisiones; b) reducción de los costes de financiación de la mayoría de los países y nivelación de los costes de financiación; c) aumento de la eficacia de la política monetaria al disponer de un alto volumen de activos seguros y líquidos; d) aumento de la eficacia de los mercados de deuda al contar con un mercado amplio con un único valor de referencia; e) se facilitarían las inversiones de cartera en valores denominados en euros, lo que a su vez reforzaría el papel internacional de la moneda única.

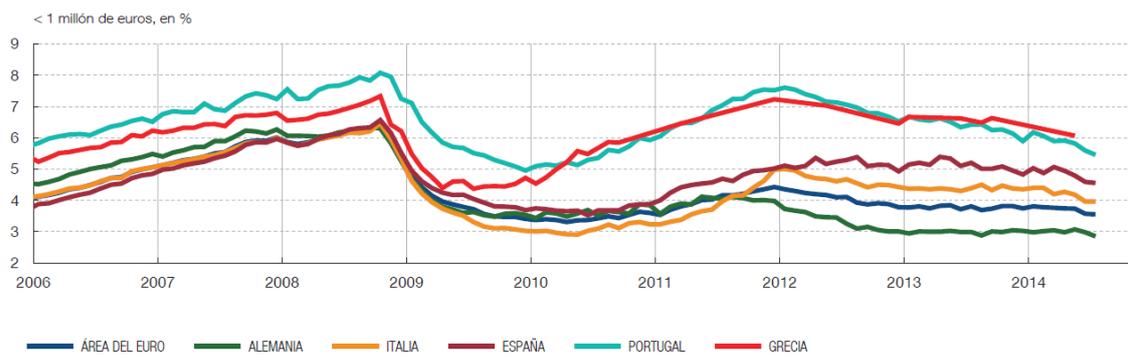
En cambio para los contrarios a la emisión, el argumento fundamental, más allá de la necesidad evidente de reformar los tratados, es que existe un problema de “riesgo moral”. Lo que en este contexto significa que podría darse el caso de que una vez con el respaldo de los Eurobonos algunos países se desentendiesen de su obligación de mantener una adecuada disciplina fiscal y que en definitiva eso diese lugar a que los disciplinados terminasen financiando a los dispuestos a gastar con prodigalidad. En Requeijo (2014) puede verse un exposición más amplia sobre el debate en torno a la los Eurobonos.

Gráfico 1.22. Diferencial frente a Alemania de la rentabilidad del bono a diez años



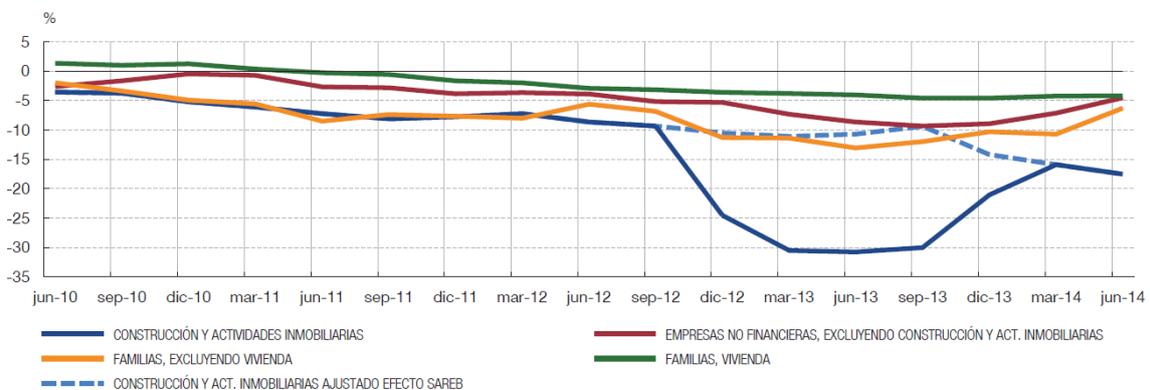
Fuente: Banco de España. Informe de estabilidad financiera [11/2014](#)

Gráfico 1.23. Tipos de interés a empresas no financieras



Fuente: Banco de España. Estabilidad financiera. [Nº 27](#)

Gráfico 1.24. Tasas de variación interanual del crédito al sector privado en España por sectores



Fuente: Banco de España. Informe de estabilidad financiera [11/2014](#)

Los principios que rigen la política fiscal

De igual manera que la utilización de la política monetaria como instrumento para hacer frente a la recesión choca con los obstáculos de los objetivos asignados al BCE y en consecuencia con las prácticas que le están permitidas y prohibidas, la otra gran herramienta de estabilización para enfrentarse a la crisis, la política fiscal expansiva, es prácticamente imposible.

Como en el caso de la aplicación de facilidades monetarias por parte del BCE, los argumentos doctrinarios para no utilizar la política fiscal y, en concreto, el endeudamiento público como medio para fomentar la demanda agregada, se encuentran en los temores alemanes al empleo de instrumentos que en determinadas condiciones pueden ser inflacionistas, y los obstáculos normativos para aumentar los déficits están sembrados en gran parte del marco institucional de la UEM.

Para comenzar, si bien la UEM parte del principio de autonomía y flexibilidad de la política fiscal, en el largo artículo 126 del TFUE se establece que los *“Los estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.”* Y a partir de aquí se enuncian los mecanismos a utilizar para coordinar, primero, supervisar después y, en su caso, sancionar a los estados incumplidores. Paralelamente en el Protocolo nº 12 del TFUE se concretan los límites máximos del déficit, 3% del PIB, y de la deuda pública, 60% del PIB.

Con posterioridad, y ante el miedo de Alemania a que algunos de los socios no aplicasen con todo el celo necesario la disciplina fiscal, en 1997 se aprueba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) cuyo objetivo último declarado es prevenir la aparición de déficit presupuestario excesivo en los estados miembros. Este pacto se desarrolla por medio de los reglamentos (CE) nº [1466/97](#) y [1467/97](#). El primero relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el segundo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Y por si todo lo anterior era insuficiente, finalmente el 2 de marzo de 2012 se firma el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. El objetivo de este Tratado es *“reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria...”* Hay que aclarar que este ni tan siquiera es un tratado de la UE en sentido estricto, sino que consiste en un tratado internacional que afecta a las partes contratantes independientemente de las normas comunitarias.

En la práctica este Tratado contiene tres novedades importantes. La primera es que establece (art.3, a) *“la situación presupuestaria de las administraciones públicas de cada Parte Contratante será de equilibrio o superávit”*. La segunda, el art. 3, b) establece de forma un tanto retorcida que la norma se considerará respetada siempre que el déficit de las administraciones públicas no supere el 0,5% del PIB, y la tercera que *“se incorporarán al derecho nacional de las Partes Contratantes a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante*

disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales”. Esto es lo que se hizo en el caso de España con la reforma de artículo 135 de la Constitución, sólo que aquí nos anticipamos al Tratado, dado que la reforma se realizó en 2011.

En consecuencia se puede decir que la UEM se ha confeccionado y enfundado un traje fiscal destinado a prevenir los déficits, y para corregirlos en el supuesto de que estos aparezcan inevitablemente en circunstancias de crisis, como resultado automático del descenso de los ingresos y el aumento de los gastos.

En estas circunstancias se comprenderá que el aumento del gasto público como instrumento para la expansión de la demanda agregada, o dicho de otra forma, como herramienta contracíclica, no es posible si se quiere cumplir con la normativa. Y aquí tenemos, en consecuencia, la explicación de por qué cuando en Estados Unidos se ha utilizado la política de gasto como instrumento para superar la recesión la Eurozona está donde está.

En consecuencia y a pesar de que la letra de TFUE establece el principio de autonomía y flexibilidad de los países miembros en materia de política fiscal, para alejar cualquier tentación de utilizar el gasto público como instrumento contracíclico, lo que se va forjando a través de las tres normas principales citadas más arriba es el procedimiento de control del déficit de cada Estado que se sintetiza en el siguiente recuadro.

Recuadro 1.4. Esquema del procedimiento de control del déficit integrado en el Semestre Europeo

Principio fundamental: El equilibrio presupuestario.

Objetivo: Las cuentas públicas deben situarse entre el superávit o -0,5% de déficit sobre el PIB.

Los instrumentos:

A. La coordinación de las políticas económicas. En el contexto de Semestre Europeo. A partir de las previsiones y recomendaciones del Consejo

B. La vertiente preventiva

Paso 1º. Los estados **presentan sus programas de estabilidad** (miembros de la Eurozona) o convergencia (no miembros).

Paso 2º. **Evaluación** (de avances y previsiones) por el Consejo con los informes de Comisión y Comité Económico y Financiero.

Paso 3º. **Dictamen** del Consejo basándose en los informes de Comisión y Comité Económico y Financiero. El dictamen puede contener la solicitud de introducir y de ajustes en el programa.

Paso 4º. **Supervisión**, sobre la aplicación de los programas de estabilidad o convergencia.

Paso 5º. **Alerta rápida**, con emisión de advertencia en el caso de observarse desviaciones.

Paso 6º. Imposición de **sanciones**, si el Estado miembro (Eurozona) no adopta las medidas de ajuste.

C. La vertiente correctora

Procedimiento de déficit excesivo (PDE)

Objetivo: evitar el déficit excesivo y garantizar su pronta corrección.

Supuestos de déficit excesivo:

Criterio de déficit: superior al 3 % del PIB

Criterio de deuda: la deuda es superior al 60 % del PIB

Cuando se da alguna de estas situaciones se pone en marcha un proceso de informe de la Comisión, Comité Económico y Financiero, y finalmente el Consejo puede tomar medidas sancionadoras, entre el 0,2 % del PIB y un componente variable, hasta un máximo del 0,5 % del PIB para la suma de ambos componentes.

La pregunta que hay que formularse aquí, teniendo en cuenta la consistencia de la teoría económica en este punto y la experiencia histórica relativa a la utilidad del gasto público y el déficit en la gestión del ciclo económico es: ¿por qué las autoridades comunitarias han puesto tanto empeño en prohibir y por lo tanto en privarse a sí mismas de la utilización de estos instrumentos que una y otra vez han demostrado su utilidad?

En mi opinión, más allá del tan repetido “miedo germano” a la relación entre gasto público e inflación, lo que está en el fondo de todo es que el edificio normativo de la UEM no está diseñado para contener una auténtica unión económica y monetaria y con la perspectiva de avanzar hacia una unión política, sino que está construido con dos claves esenciales. La primera, la de los viejos países que se enfrentaron una y otra vez en infinitas guerras a lo largo de la historia continental, que son conscientes de su diferente potencial, de sus dispares niveles de bienestar y que temen que la construcción de un auténtico espacio económico, social y político común, en definitiva una unión federal al estilo de los Estados Unidos, suponga un retroceso para los que están en mejor situación. La segunda es que lo que primó a la hora de poner en marcha la moneda única fue el disponer de un instrumento facilitador de las transacciones comerciales y financieras, que sin duda ha traído ventajas para la mayoría y en particular para las grandes empresas, pero olvidando que dadas las funciones cruciales de la moneda era necesario un cambio institucional mucho más profundo. Ese cambio podía haberse ido introduciendo de forma progresiva en la fase alcista del ciclo, pero en esos años la economía funcionaba relativamente bien, no se hizo nada y así estamos.

Los movimientos políticos de orientación nacionalista que están floreciendo por toda Europa en estos momentos, con mayor o menor componente xenófobo, son la manifestación extrema de esta forma de pensamiento. Y los movimientos políticos cuya orientación todavía está en el alambique y que iremos viendo en los próximos meses en qué sentido se decantan, entre un populismo sin perspectiva o una izquierda convencional, constituyen la otra cara del asunto. Pero debería quedar bien claro que estos últimos hundirían las raíces de su éxito presente en el hecho objetivo de que la crisis ha empobrecido a millones de ciudadanos en toda Europa, y especialmente en los países del sur, y la bochornosa realidad de que los partidos políticos convencionales, como se demuestra en el caso español, sufren una auténtica metástasis de corrupción, compadreo, y lo que es peor, carecen de perspectiva política, y sin ella es imposible encontrar soluciones y avanzar.

Los dogmas y la realidad. Frente al empecinamiento de los responsables de la Eurozona en sostener que los déficit públicos son los causantes principales de todos los males de Europa, y del blindaje para no utilizar el endeudamiento público para luchar contra la crisis, la tozudez de la realidad, corporizada en forma de la continuidad de la crisis, ha forzado a los nuevos responsables de la Comisión, con Jean-Claude Juncker a

la cabeza, a recordar las enseñanzas de Keynes. El resultado es que han diseñado un plan (Recuadro 1.5) que en definitiva responde a la idea de incrementar la demanda agregada mediante un programa de inversiones, centrado en las infraestructuras y orquestado desde la Comisión, pero recurriendo mínimamente al gasto público e intentado que esta parte del gasto no se tenga en cuenta para medir el déficit.

Recuadro 1.5. Aspectos básicos de Plan de Inversiones para Europa

1. Creación del **Nuevo Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas** dotado con 21.000 millones de € (La Comisión propone al Consejo la aprobación de este fondo antes de junio de 2015).
2. **Origen de los recursos del Fondo:**
 - 16.000 millones de la UE, la mayoría rescatados de otros planes no ejecutados o previstos.
 - 5.000 procedentes del Banco Europeo de Inversiones.
3. **Destino de la inversión:**
 - 16.000 millones de € a proyectos a largo plazo : *“inversiones estratégicas de significancia europea en infraestructuras, en particular banda ancha y redes energéticas, así como infraestructuras de transporte, sobre todo en los centros industriales; educación, investigación e innovación; y energías renovables y eficiencia energética”*
 - 5.000 millones de € a Pymes y empresas de capitalización mediana: *“superar la escasez de capital, aportando mayores cantidades de participaciones directas en el capital, así como garantías adicionales para una titulación de los préstamos a las pymes de gran calidad.”*
4. **Dependencia funcional:** del BEI como fondo fiduciario específico.
5. **Finalidad de los Fondos públicos:** cubrir los riesgos y movilizar la inversión fundamentalmente privada.
6. **Efecto esperado:**
 - Cada € de riesgo asumido por el Fondo tendría un efecto multiplicador de 3 €.
 - Cada uno de los 3 € iniciales atraería otros 5 adicionales. $1 \times 3 \times 5 = 15 \Rightarrow 15 \times 21.000 = 315.000$ millones de €
7. **Criterios para la selección de los proyectos:**
 - Los méritos propios de cada proyecto y la maximización del valor añadido del fondo
 - No debería haber pre-asignaciones por razones geográficas o temáticas.
 - Crear una reserva de “proyectos clave de importancia europea”
8. **Razones para recurrir a la inversión privada:**
 - La existencia de grandes cantidades de recursos ociosos en busca de proyectos rentables.
 - El estado de endeudamiento del sector público y la política de consolidación fiscal

El proyecto se denomina “[Un Plan de Inversiones para Europa](#)”, y en su primer párrafo puede leerse “*Europa necesita con urgencia un Plan de Inversiones. A raíz de la crisis económica y financiera, el nivel de inversión en la UE ha disminuido significativamente, desde su nivel máximo en 2007, en torno a un 15 %. Este nivel se*

sitúa también muy por debajo de su tendencia histórica. En los próximos años solo se prevé un repunte parcial. Como resultado de todo ello, la recuperación económica, la creación de empleo, el crecimiento a largo plazo y la competitividad se resienten". Como puede verse, aquí se apunta un diagnóstico significativamente diferente del realizado hasta ahora. El contenido del plan se recoge de forma resumida en siguiente recuadro.

En cuanto a la entrada en vigor de este plan se propusieron varias posibilidades, en el mejor de los casos se aplicaría a partir del 22 de enero de 2015 y como alternativa en marzo. En realidad ninguno de estos plazos se ha cumplido y a comienzos de mayo de 2015 no había noticias nuevas al respecto.

¿Representa este plan un cambio sustancial respecto a lo que se ha venido haciendo hasta ahora?

Lo primero que hay que subrayar es justamente que de momento es un plan, y cuando se habla de planes en el contexto de la Unión Europea, en el mejor de los casos hay que cargarse de paciencia y en el peor esperar a que Alemania, junto con alguno de sus aliados, los tire por tierra o dilate en el tiempo su aplicación hasta que pierdan cualquier virtualidad que pudiesen tener.

En segundo lugar, el plan de inversiones de Junker merece tres consideraciones. Para comenzar, su puesta sobre la mesa tiene de positivo el reconocimiento de la necesidad de reactivar la inversión, tanto como instrumento de estímulo de la demanda como para acometer inversiones necesarias para restablecer las condiciones de crecimiento de la economía europea a medio plazo. En segundo lugar, se trata de trasladar al sector privado la política de inversión que en condiciones normales debería acometer el sector público, pero que se ha convertido en tarea imposible como consecuencia de las prohibiciones autoimpuestas por medio del Tratado de Estabilidad. A partir de aquí, y en tercer lugar, lo que resulta evidente analizando la propuesta es que estamos ante un ejercicio de ingeniería financiera, a través del cual se trata de estimular, o tal vez habría que decir premiar, la inversión privada revelando a estos inversores dónde están los chollos y ofreciendo un seguro en el caso de que finalmente los hipotéticos chollos resulten un fiasco.

Las diferencias y deficiencias estructurales de los países miembros

Como ya se indicado, la existencia de unos sistemas productivos comparables, y de los sistemas institucionales en los que estos se desarrollan, es la primera de las condiciones que deberían cumplir los países que quieran integrarse en una zona monetaria para disminuir el riesgo de que se produzcan impactos asimétricos. Esto no se cumplía en el momento de la adopción del euro y las diferencias eran especialmente agudas entre los países del norte y del sur. Sin embargo, a estas diferencias estructurales no se les dio la importancia que tenían. Tampoco puede decirse que se ignorasen y la evidencia de ello es que de una u otra forma la corrección

de las deficiencias estructurales era el objetivo de los [fondos](#) estructurales o de cohesión y también parte de las inversiones del BEI tenían esa finalidad. Pero los objetivos alcanzados son modestos, si debemos valorarlos en términos de en qué medida los sistemas productivos de las regiones del sur de Europa tienen una capacidad competitiva comparable a los de Alemania, Holanda o Suecia.

No obstante, la actual preocupación por las reformas estructurales, que en los últimos años se ha convertido en obsesión, y paradójicamente está siendo considerada la tabla de salvación de la crisis por las autoridades europeas, tiene un origen un poco diferente y se remonta a finales de los años noventa del pasado siglo. Era un momento caracterizado por el hecho de que las consecuencias de los cambios en la economía mundial derivados de la “globalización profunda” (Rodrik, 2013) y del crecimiento acelerado de las economías de los países emergentes por un lado, y los efectos del crecimiento asociados a las nuevas tecnologías en países como Estados Unidos y Japón ya se estaban dejando sentir en forma de pérdidas de competitividad y relevancia económica y política por parte de Europa.

Ante estas evidencias y tras los preceptivos estudios y debates, se aprueba la [Estrategia de Lisboa 2000](#). Este documento es relevante en la medida en que se valoran, aunque sea escuetamente, las debilidades y fortalezas de la UE, se proponen unos objetivos comunes de desarrollo, y se invita a los países a trasladar esas líneas de actuación a sus propios programas de gobierno, al tiempo que esa traslación se incluye entre los aspectos a estudiar dentro de la denominada “*supervisión multilateral*”. Sin embargo no es hasta la revisión de esta estrategia en la reunión del Consejo Europeo del marzo de 2005, cuando se establece que a partir de 2006 los países tienen la obligación de presentar sus planes nacionales de reforma (PP.NN.RR).

En coherencia con los grandes objetivos de Lisboa 2000, los primeros PP.NN.RR hacen referencia a la lista de indicadores estructurales que se diseñaron teniendo en cuenta fundamentalmente lo que la literatura sobre crecimiento y desarrollo había ido poniendo de manifiesto en las décadas previas. Cuestiones como el stock de capital físico, humano y tecnológico, los factores determinantes de la acumulación de esos stocks: formación de capital fijo, sistemas de ciencia-tecnología, gasto en educación y calidad del sistema educativo... Los criterios [metodológicos](#) que utiliza del Banco de España para la elaboración y [publicación](#) de estos indicadores en el caso de España evidencian que este era el sentido originario.

Con posterioridad, y ya en el contexto de las crisis, el catálogo de factores estructurales se ha ido ampliando y gira hacia los aspectos institucionales, tanto de la propia Unión como los concernientes al marco institucional de los estados miembros. La versión actual parte de lo que se conoce como Estrategia [Europa 2020](#). *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, aprobada en marzo de 2010, y que a su vez es heredera de las estrategias de Lisboa 2000 y Göteborg 2001. Esta última incorpora el objetivo de desarrollo sostenible a los ya contemplados en la de Lisboa.

La Estrategia Europa 2020, parte de una reflexión sobre la evolución y tendencias de la economía mundial y la pérdida de importancia de la UE en el contexto mundial, y a partir de esas consideraciones plantea la necesidad de definir una estrategia para seguir siendo un lugar relevante. A partir de aquí el documento contempla cinco aspectos fundamentales: 1º. Cinco objetivos, con las correspondientes metas a alcanzar; 2º. Tres prioridades estratégicas con sus correspondientes iniciativas emblemáticas a desarrollar por las instituciones de la UE; 3º. Una reflexión sobre los propios problemas de la UE que dificultan el avance y el logro de los objetivos perseguidos; 4º. Otra reflexión sobre las actuaciones específicas que se han llevado a cabo en el ámbito de la lucha contra la crisis y la línea en la que es necesario seguir avanzando; y 5º Un listado de deberes a realizar por cada una de las partes en el que se cita expresamente a las autoridades nacionales, de las que se espera: *“Todas las autoridades nacionales, regionales y locales deberían ejecutar la colaboración, asociando estrechamente a parlamentos, interlocutores sociales y representantes de las organizaciones sociales, para contribuir a la **elaboración de programas nacionales de reforma** y a su aplicación. Al entablar un diálogo permanente entre varios niveles de Gobierno, las prioridades de la Unión se acercan a los ciudadanos, reforzando la asunción que se precisa para la aplicación de la Estrategia Europa 2020”*.

Finalmente la idea de la necesidad y obligación de implantar reformas estructurales se ve reforzada por los acuerdos de la Consejo Europeo de marzo de 2011, en el que se aprueba el [Pacto por el Euro Plus](#) en que una vez más, pero con mayor énfasis, se habla de los programas de reforma estructural como una herramienta para mejorar la competitividad de los diferentes países. En consecuencia puede decirse que con arreglo a las normas citadas, los países miembros de la Eurozona están obligados a:

- a) Elaborar los planes nacionales de reforma.
- b) Presentarlos para estudio y aprobación en el Semestre Europeo. (Recuadro 1.7)
- c) En teoría los países tienen autonomía para decidir sobre los aspectos que se incluyen en los programas, pero en las diferentes normas aparece el catálogo de cuestiones que necesariamente deben incluir. Este catálogo comprende los siguiente aspectos:
 - Sostenibilidad del sistema de pensiones.
 - Mercado de trabajo.
 - Administraciones públicas.
 - Mejora de la competencia.
 - Sistema sanitario.
 - Educación.
 - Sistemas de ciencia y tecnología.
 - Redes de telecomunicaciones de alta velocidad.
 - Mejoras en el entorno institucional de la creación de empresas.

La última versión de estos listados se ha incorporado a la [documentación](#) de la propuesta del programa de inversiones efectuada a finales del 2014 por Junker.

Si la idea de renunciar a la utilización del gasto público como instrumento para luchar contra la crisis parece más comprensible en términos psiquiátricos que económicos, la necesidad de acometer cambios estructurales está bien fundamentada desde el punto de vista de la dinámica económica. El momento histórico en el que vivimos es extraordinariamente dinámico. La liberalización de los movimientos de mercancías y capitales, los rápidos cambios en la tecnología, la irrupción en la escena económica internacional de actores como China o la India que reúnen por si solos cerca del 40% de la población mundial, la evidencia del cambio climático, y por supuesto la generalización del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, han imprimido un ritmo de cambios desconocido antes de las tres últimas décadas.

Uno de los aspectos más interesantes de los cambios y el dinamismo de la economía mundial de estas tres últimas décadas es justamente el hecho de que la geografía económica mundial se ha visto alterada de forma sustancial. Se ha pasado de una situación en la que EE.UU., Japón y los principales países europeos (con Reino Unido, Alemania y Francia a la cabeza) dirigían la economía y el uso de los recursos mundiales prácticamente a su antojo, a otra en la que los nuevos actores como los ya mencionados de China e India, pero a los que perfectamente se puede añadir una lista de no menos de otros diez (Brasil, Rusia, México, Turquía, Sudáfrica....) han adquirido un peso creciente y están haciendo girar el peso de la economía mundial hacia el sur y hacia el este, léase Asia.

La implicación principal de todo lo anterior es que las autoridades económicas de los países deben encontrar las estrategias adecuadas para adaptar las economías de forma satisfactoria a esos cambios, y dar continuidad a sus procesos de crecimiento y desarrollo o de lo contrario corren el peligro de convertirse en espacios marginales en el contexto de la economía global. En el caso concreto de la Eurozona si los gobiernos siguen empeñados en mantenerla instalada en la crisis puede terminar convertida en un bonito parque temático.

La pregunta es entonces, ¿cuáles son los cambios estructurales necesarios? O dicho tal vez de forma más precisa, ¿cuáles son los elementos de la estructura y de las relaciones entre ellos que hay que reformar? ¿Cuáles deben ser los objetivos de las reformas y en consecuencia en qué sentido hay que orientarlas? Y dado que es complicado reformarlo todo a la vez, ¿cuáles deben ser las prioridades?

El enfoque adecuado para responder a estas preguntas depende de la respuesta que demos a otro interrogante que tiene un carácter previo, ¿cuáles son los factores determinantes del crecimiento y del desarrollo a medio y largo plazo de cualquier economía?

Los determinantes de crecimiento y el desarrollo constituyen un tema capital pero al mismo tiempo es un tema complejo y controvertido. Es complejo porque a

poco que se analice se llega a la conclusión de que los factores implicados en el crecimiento y el desarrollo son muy diversos e interactúan unos con otros. Y es controvertido porque aunque los términos de crecimiento y desarrollo aparecen a menudo entrelazados en la literatura, se trata de dos perspectivas del análisis que demasiadas veces y de forma poco comprensible han seguido derroteros divergentes, cuando resulta más útil verlos en paralelo.

No es mi intención entrar aquí ni en una revisión de la literatura sobre estas cuestiones, ni la de hacer valoraciones sobre los trabajos que pueden estar más o menos acertados, porque creo que el asunto central es otro, y se puede plantear en términos más operativos para afrontar la cuestión de las reformas estructurales.

Mi punto de vista en este asunto es que cuando situamos la discusión en el terreno de juego común de la economía, la política y la manera en que las personas y las sucesivas generaciones pueden hacer frente a sus necesidades de una forma digna, es decir, cuando se entiende que tal vez el problema central de la economía como ciencia es encontrar las mejores soluciones para que la generalidad de la población pueda satisfacer sus necesidades de una forma regular y continuada a lo largo del tiempo (esto es lo que yo entiendo por desarrollo), tanto la literatura que aparentemente habla de crecimiento como la que aparentemente habla de desarrollo, han realizado aportaciones sustanciales. Estas aportaciones nos permiten afirmar que en la práctica contamos con un cuerpo de conocimientos razonablemente consistente sobre qué características deberían tener los sistemas productivos para mantener el mínimo de estabilidad a medio y largo plazo, cuáles son las prioridades del gasto público, cuáles son las prácticas de los agentes políticos que resultan positivas para el desarrollo y cuáles son las nocivas. Y de igual manera existen aportaciones de esa misma literatura que permiten entender dónde se sitúan las tensiones y en ocasiones los dilemas entre fenómenos, procesos y decisiones que pueden ser objetivamente contradictorios, dado que pocas veces se puede conseguir todo al mismo tiempo.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el Recuadro 1.6 de la siguiente página se presenta una síntesis de los que, desde mi punto de vista, constituyen los factores estructurales que están detrás de los procesos de desarrollo a medio y largo plazo y la forma en la que cada uno de ellos contribuye al desarrollo. Es posible que gran parte de los economistas que se han ocupado en algún momento de cuestiones de crecimiento y desarrollo estén de acuerdo tanto con el listado de factores estructurales identificados en el recuadro (aunque no necesariamente con la formulación concreta) como con la relación con el desarrollo recogida, pero también es posible que el acuerdo, en el caso de existir, termine aquí y desde luego la controversia está servida desde el momento en el que lo que se discute es: ¿cuál es el tipo de reformas más adecuadas que deben emprenderse en el momento de crisis en el que nos encontramos y que pueden ayudar a superarla? O formulada de otra manera, ¿en qué sentido hay que orientar la reforma de los factores estructurales para recuperar el crecimiento y salir de la crisis?

Recuadro 1.6. Un esquema general para entender los factores condicionantes del desarrollo económico	
Papel en el desarrollo	Factores determinantes del desarrollo económico
<p>El Estado desempeña un papel central en los procesos de desarrollo desde 4 perspectivas diferentes: 1ª Establecer un marco institucional adecuado - que cree los incentivos propicios para la actuación de los agentes económicos- 2ª Es el encargado de la provisión de los bienes públicos, entre ellos las infraestructuras; 4ª Es el responsable de garantizar la igualdad de oportunidades, la educación y de ofrecer protección social (salud, pensiones...); 4ª Tiene la responsabilidad de la gestión macroeconómica</p>	<p>Un estado que provea</p> <p>Un marco institucional inclusivo, que genere incentivos correctos a la acción de los agentes económicos e impida conductas extractivas</p> <p>Seguridad jurídica en relación con el cumplimiento y la evolución de las normas y el respeto de los derechos de propiedad</p> <p>Condiciones de entorno favorables para el emprendimiento empresarial (licencias, procesos burocráticos, registros)</p> <p>Seguridad personal dado que la incertidumbre sobre la vida o la integridad física resulta desincentivadora de todo tipo de actividades</p> <p>Buen gobierno: legalidad, rendición cuentas, eficaz, eficiente, responsable, transparente, ori. consenso, sensible</p> <p>Un sistema de infraestructuras eficiente que facilite la localización de actividades y la movilidad de personas y mercancías</p> <p>Igualdad de oportunidades, imprescindible para que las personas de menos recurso puedan desarrollar sus potencialidades</p> <p>Sistema de protección social: salud; pensiones y desempleo, discapacidad</p> <p>Soluciones a los fallos del mercado</p> <p>Control de los equilibrios macroeconómicos (tipos de i, B, P., precios...) estabilizando los ciclos económicos</p> <p>Regulación de los mercados favorable a la competencia: condiciones de entrada y de salida; posiciones de dominio...</p> <p>Regulación del mercado de trabajo que haga compatible flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores</p> <p>Regulación de sectores estratégicos que permita una formación objetiva de los precios (electricidad, agua, telecomunicaciones)</p> <p>Regulación de sistema financiero que garantice el acceso al crédito y la solvencia de las entidades</p> <p>Regulación y gestión del sistema fiscal que sea progresivo, que impida la evasión, y que no facilite la elusión con normas injustas</p>
<p>Una de la ideas sobre las que existe mayor grado de consenso es el que tanto el crecimiento como el desarrollo económico son imposibles sin la progresiva acumulación de factores convencionales (capital y trabajo) así como de lo ahora se denomina capital humano y tecnológico</p>	<p>Acumulación de factores productivos</p> <p>Capital físico</p> <p>Trabajo</p> <p>Capital humano: sistema educativa la adquisición de un nivel de competencias creciente y continuado a toda la población</p> <p>Capital tecnológico: sistema de ciencia y tecnología capaz de facilitar la generación y difusión de innovaciones</p>
<p>Si crecimiento y desarrollo precisan de la acumulación factorial, esta sólo es posible si se genera ahorro y si existe un sistema financiero capaz de hacerlo llegar a los agentes inversores</p>	<p>Sistema de distribución de rentas que favorezca el desarrollo</p> <p>Que permita la existencia de ahorro con que financiar la formación de capital</p> <p>Que los salarios incentiven el trabajo y hagan posible el consumo</p>
<p>Los procesos de desarrollo a lo largo de la historia que han ido acompañados de cambios estructurales en los sistemas productivos, dotándolos de complejidad y de articulación</p>	<p>Estructura sectorial de la producción y el empleo</p> <p>Equilibrada, con suficiente diversificación productiva</p> <p>Articulada, mediante relaciones de interdependencia productiva</p>
<p>Las investigaciones específicas en este campo muestran que las sociedades abiertas a la diversidad, la innovación, al cambio e interactivas, generan más capital social que ayuda al desarrollo</p>	<p>Sistema social</p> <p>Abierto al cambio y que asuma la diversidad y disponga de mecanismos de inclusión</p> <p>Capaz de generar capital social</p>
<p>La relación positiva entre comercio y desarrollo está bien demostrada (derivada de la especialización, economías de escala, obtención de recursos ...) pero las evidencias de los peligros del libre comercio absoluto son abrumadoras, lo que implica la necesidad de alcanzar un punto de equilibrio</p>	<p>Relaciones externas abierto con mecanismos nacionales de control</p> <p>Libertad de comercio sujeta a aranceles</p> <p>Libertad para al inversión extranjera directa</p> <p>Control sobre los movimientos de capital a corto plazo</p>
<p>La producción de bienes y servicios para satisfacer la necesidades humanas exige la utilización de recursos y la interacción con los ecosistemas, por ello el desarrollo sólo es sostenible si se preservan unos y otros</p>	<p>La sostenibilidad ambiental</p> <p>Mediante el uso eficiente de los recursos naturales haciendo posible su conservación</p> <p>La sostenibilidad de los ecosistemas naturales que hacen posibles los ciclos biológicos (hidrológico, carbono)</p>

Como creo que ha quedado claro a lo largo del trabajo, en la práctica existen dos alternativas a las que se pueden añadir matices a la carta en función de la sensibilidad de cada cual: la alternativa neoliberal y la alternativa socialdemócrata-keynesiana.

Fiel a sí misma, la alternativa neoliberal insiste en dar prioridad y enfocar las reformas en el sentido de dejar el campo en manos del mercado, lo que en la práctica significa: reducción del gasto público y del Estado del Bienestar; regulaciones mínimas; introducir todos los elementos que se consideran necesarios para que los mercados sean competitivos y que las empresas puedan adaptarse con facilidad a las condiciones cambiantes del mercado; que existan incentivos que motiven el emprendimiento; que los impuestos sobre los beneficios y los costes del trabajo sean los mínimos y se traspase la imposición a los impuestos indirectos... En realidad ni el ideario genérico del neoliberalismo ni los principios para su aplicación recogidos en el Consenso de Washington se ha modificado un ápice.

Frente a esto una alternativa socialdemócrata puesta al día debería tener en cuenta:

- Que la libertad individual para pensar, crear, y emprender es el motor del cambio social y económico y en consecuencia debe ser respetada y promovida.
- Que Estado y mercado son dos instrumentos necesarios y complementarios.
- Que las acciones de empresas, individuos y del propio Estado tienen frecuentemente externalidades negativas que reducen el bienestar social y que deben ser corregidas.
- Que la acción del Estado en todos los órdenes debe tener como prioridad la promoción de una sociedad inclusiva, en la que tengan cabida todos los ciudadanos.
- Que las administraciones públicas utilizan recursos sociales y en consecuencia deben mejorar los procedimientos de actuación para que sean eficientes.
- Que en algunos ámbitos subsiste una maraña reglamentaria que en ocasiones, esconde intereses particulares o corporativos (grupos profesionales, fedatarios públicos...), que perjudica el interés general y que es preciso revisar preguntándose qué aportan al bienestar general y al desarrollo.
- Que el mantenimiento de las condiciones ambientales y la funcionalidad de los ecosistemas es un requisito para preservar las condiciones de vida en el planeta tal y como las conocemos, y en consecuencia deben ser una prioridad absoluta.
- Que la existencia de una sistema fiscal justo, que tenga en cuenta la capacidad de pago, con una administración tributaria capaz de eliminar la evasión, y con la presión fiscal comparable a la media de la OCDE, es el requisito para el mantenimiento de un necesario Estado del Bienestar, la estabilidad de las finanzas públicas, la igualdad de oportunidades y la imprescindible justicia social.

- Que el sistema financiero constituye una pieza esencial en el funcionamiento de cualquier economía, que exige una regulación que compatibilice el acceso al crédito, la seguridad de ahorro y la solvencia y viabilidad de las instituciones.
- Que la regulación del mercado de trabajo debe preservar el equilibrio necesario entre la flexibilidad para las empresas y la seguridad en la regularidad de los ingresos de los trabajadores, siempre que unas y otros actúen de forma responsable.
- Que la corrupción constituye un tumor maligno en el centro del sistema económico y social, que actúa como una modalidad de *institución económica extractiva*, cuyos resultados son la desmoralización de los ciudadanos en unos casos, la desafección hacia las instituciones en otros y/o la aparición de movimientos ideológicos cuyo potencial ascenso al poder, en el mejor de los casos genera incertidumbre.

En principio, este conjunto de ideas podrían servir de orientación para dirigir las reformas estructurales relacionadas con el catálogo de elementos estructurales mencionados más arriba y sobre los que puede existir consenso en la necesidad de acometer reformas. Lo que sucede es que, en la práctica, cuando se analiza la rapidez y el entusiasmo con que se han acometido, la orientación de las recomendaciones, en concreto respecto a los cuatro primeros puntos de la lista, y cuando parablemente se observa el enfoque que han aplicado los países, y de forma más específica los países que están sujetos a rescates a los que directamente las reformas les han sido dictadas, el panorama es claro. Las reformas tienen un sello inequívoco, flexibilización sin seguridad en el mercado de trabajo; recortes de personal y de prestaciones, acompañadas de copagos en la sanidad; resortes a escala de personal en las administraciones públicas, incluida la educación, más que racionalización y modernización de las estructuras administrativas; reducción de las pensiones mediante alargamiento de los años de cotización y la alteración de otros parámetros, acompañado de la promoción de los planes privados.

Es posible que algunos de los aspectos reformados tengan el enfoque adecuado (algunos de los parámetros de los sistemas de pensiones sin duda lo tienen) pero el denominador común a este grupo de reformas está siendo el de la reducción del gasto público, y sus resultados más palpables, el aumento de las desigualdades y la pobreza ya documentados anteriormente.

En el otro grupo de elementos estructurales, que en buena lógica llevan aparejado gasto, y esencialmente inversión, tanto pública como privada, el énfasis que se ha puesto es mucho menor, y cuando las inversiones dependían de los estados se han reducido. El propio plan de inversiones de Junker, que en principio propone inversiones en alguno de estos puntos tal y como ya hemos visto, está dirigido a la inversión privada, mientras que los recursos públicos se ofrecen esencialmente como seguro para cubrir los riesgos de inversiones fallidas. En conclusión, el enfoque neoliberal parece evidente.

La gobernanza de la Unión Económica y Monetaria

Por gobernanza debe entenderse la forma en la que se toman o dejan de tomar las decisiones y la manera en la que las decisiones se ponen o dejan de ponerse en práctica.

Existe una doctrina internacionalmente aceptada sobre los principios que debe seguir la gobernanza encaminados a lograr el “buen gobierno” (Nonell, 2006). Cuando se comparan estos principios con la forma en la que se ha venido practicando el gobierno real de la UEM, los contrastes surgen por todas partes, y los propios responsables de las instituciones han sido más o menos conscientes de ello. Esta es una de las razones por las que han ido haciendo esfuerzos a lo largo del tiempo por introducir mejoras. No obstante, la causa concreta por la que finalmente se han acometido reformas en la gobernanza tiene que ver con el hecho de que, en ausencia del marco institucional lógico que exigía la creación de una unión monetaria y sin la voluntad de instaurarlo, a medida que se ha agravado la crisis, el conjunto de los implicados en la UE se han ido dando cuenta de que, cuando menos se necesitan mecanismos que permitan discutir y evaluar los problemas existentes. Y la preocupación fundamental, en ausencia de una política económica común en sentido estricto, ha venido siempre del lado de los desequilibrios macroeconómicos, la política fiscal, y reformas estructurales.

En este contexto primero se ve la necesidad imperiosa de coordinar de forma más estrecha la actuación de los diferentes países miembros y finalmente se decide crear los mecanismos para poner en práctica esa coordinación²³. Dicho de otro modo, la reflexión puede haber sido: dado que no queremos crear la arquitectura institucional que requiere una unión monetaria, y que cada país tiene en teoría autonomía en los terrenos fiscal y de reformas estructurales, y la obligación de controlar sus propios desequilibrios macroeconómicos; pero teniendo en cuenta al mismo tiempo que los problemas de cada país miembro pueden afectar negativamente a todos los demás, no nos queda otro remedio que coordinar nuestras actuaciones. La decisión específica que se adoptó al respecto, en el Consejo Europeo de Jefes de Estado del 28 y 29 de octubre de 2010, fue la creación del denominado Semestre Europeo, cuyos rasgos esenciales se recogen en el Recuadro 1.7.

En la práctica se puede decir que de lo que se trata es de un mecanismo a través del cual la Comisión y los estados económicamente más fuertes imponen a los estados más débiles las medidas que deben adoptar para corregir sus desequilibrios, con la ventaja de que al no existir una política fiscal y un presupuesto común son los ciudadanos de esos países los que corren con la cuenta de los costes económicos y sociales que esas correcciones llevan aparejadas. El sistema sigue teniendo tres

²³ Puede verse un análisis sobre las circunstancias y necesidad de estas reformas en Caballero J.C, Pilar García P. y Gordo E. (2011) “La reforma de la gobernanza económica en la UEM”, [Boletín de Estudios Económicos](#), BdE.

problemas principales, cuyo reflejo nos encontramos de forma regular en los medios de comunicación.

Recuadro 1.7. El semestre Europeo: objetivos y funcionamiento

Definición: ciclo de reuniones a través de las que se coordinan las políticas económica y presupuestaria de los miembros de la UE. Tiene lugar el primer semestre de cada año, con los objetivos de garantizar unas finanzas públicas saneadas, fomentar el crecimiento y prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos en la UE.

Políticas objeto de coordinación

- **Reformas estructurales**, enfocadas a promover el crecimiento y el empleo de conformidad con la Estrategia Europa 2020.
- **Políticas presupuestarias**, para garantizar la sostenibilidad de la hacienda pública de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- Prevención de **desequilibrios macroeconómicos** excesivos.

Funcionamiento

Fase preparatoria: análisis de la situación y seguimiento del año anterior

- La Comisión publica: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC): visión de la Comisión sobre las prioridades de actuación de la UE del año siguiente y el Informe sobre el mecanismo de alerta, que examina la evolución macroeconómica en cada país de la UE.
- Los Estados están invitados a considerarlas al elaborar sus políticas económicas del año siguiente.

Primera fase: orientaciones políticas a nivel de la UE

Enero y febrero

El Consejo de la Unión Europea (en sus diversas configuraciones temáticas) debate el EPAC, formula directrices y adopta conclusiones.

El **Parlamento Europeo** debate el EPAC, puede publicar un informe y emite un **dictamen sobre las orientaciones para el empleo**.

Marzo

El **Consejo Europeo** (Jefes de Estado y de Gobierno), basándose en el EPAC y en los análisis y conclusiones del Consejo de la UE, formula orientaciones políticas.

Se invita a los Estados a tomar en consideración las orientaciones al elaborar sus programas nacionales de estabilidad y de convergencia y sus Programas Nacionales de Reformas

La Comisión hace públicos los exámenes sobre los desequilibrios macroeconómicos de los Estados miembros donde se percibe que el riesgo de tales desequilibrios es elevado.

Sobre la base de estos exámenes, la Comisión puede elaborar recomendaciones destinadas a los países en cuestión, con el propósito de corregir los desequilibrios.

Segunda fase: Planes, políticas y objetivos específicos por país

Abril

Los Estados miembros presentan sus planes de actuación, entre 15 y el 30 de abril:

- **programas de estabilidad y convergencia, con la estrategia presupuestaria a medio plazo.**
- **programas nacionales de reformas, Mayo**

La Comisión evalúa estos planes y presenta un proyecto de recomendaciones específicas por país.

Junio

El Consejo de la UE debate el proyecto y llega a un acuerdo sobre las recomendaciones específicas por país definitivas. Estas son presentadas al Consejo Europeo para su aprobación.

Julio

El Consejo de la UE adopta las recomendaciones específicas por país e invita a los Estados a que las apliquen.

Tercera fase: Ejecución

En el mes de julio, los Estados miembros toman en cuenta estas recomendaciones en el proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto nacional del año siguiente, que les permitirá aplicar las correspondientes políticas según lo previsto.

Fuente: elaborado a partir de: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester?lang=es>

Para comenzar, como se ha dicho tantas veces, y a pesar de que el Parlamento ha ganado algunas atribuciones como la elección del presidente de la Comisión, el sistema sigue presentando un marcado déficit democrático. Esto es así porque las grandes decisiones se toman en el Consejo Europeo y son más el fruto de las preferencias de los grandes estados con mayor poder, y aquí en los últimos años hay que citar expresamente a Alemania, que de un consenso que responda a los intereses mayoritarios del conjunto de los ciudadanos implicados por las decisiones adoptadas.

En segundo lugar, el sistema institucional de toma de decisiones es extraordinariamente complejo y pocos ciudadanos, en cualquiera de los países que nos situemos, llega a entenderlo. Si el sistema institucional y de gobierno hubiese que tratarlo con arreglo a las normas que se han ido dictando en los últimos años sobre las características de los activos financieros, habría que retirarlo de la circulación o declararlo apto únicamente para "*ciudadanos institucionales*" con altos conocimientos en derecho europeo.

En tercer lugar, el sistema de toma de decisiones es lento, lo que hace que los problemas se traten tarde, y en muchas ocasiones cuando ya han adquirido una gravedad que hace que resulte muy complicado solucionarlos. Frecuentemente los debates sobre un mismo asunto se abren una y otra vez. En ocasiones se toman acuerdos tras largas sesiones y a las pocas horas algunos de los participantes en las mismas se desdicen de lo acordado. Táctica especialmente apreciada por la señora Merkel y su ministro de finanzas Schäuble. Esto es así hasta el punto que se ha acuñado el expresión "*La maldición europea: demasiado tarde, demasiado poco*", complementada con la definición de la [dinámica europea](#) como "*un paso adelante y dos atrás, por dos pasos adelante y uno atrás*", esto es, la dinámica del inmovilismo.

Así pues la incapacidad de la Unión Europea en general pero especialmente de la Eurozona para salir de la crisis sería el resultado de la confluencia de los cuatro factores examinados: a) la inadecuada arquitectura institucional creada para el gobierno de la *zona monetaria única*, que en definitiva es en lo que consiste la Eurozona; b) la gestión que se ha llevado a cabo en los ámbitos de las políticas fiscal y monetaria; c) el menú de reformas estructurales elegidas y especialmente la forma en que se han puesto en práctica, y d) la naturaleza misma y las prácticas de gobernanza.

La forma en la que se articulan estos cuatro elementos es la siguiente. Para el correcto funcionamiento de la UEM, como unión monetaria que es, hubiese sido necesario que el grado de convergencia real (especialización y diversificación productivas, competitividad empresarial...) fuesen mucho mayores. Alternativamente las cosas podían funcionar siempre que hubiese un sistema financiero integrado que asegurase el acceso a la financiación en circunstancias similares, unas condiciones objetivas que facilitasen la movilidad de trabajadores y especialmente, un sistema fiscal y un presupuesto comunes que en última instancia permitiesen compensar y mantener los sistemas de prestaciones públicas en condiciones comparables en el conjunto de regiones de la zona.

En la práctica, ninguna de estas condiciones se daban, por lo que en el momento que aparece la crisis financiera ésta adquiere rápidamente el carácter de asimétrica, la propia asimetría que existía y existe entre las diferentes economías nacionales. A partir de aquí la Eurozona se convierte en rehén de su propio diseño institucional, dado que por un lado el BCE debe centrarse en el objetivo de la estabilidad de los precios y en consecuencia tiene vetado realizar una política monetaria expansiva, y sólo haciéndose trampas a sí mismo, logra parar in extremis la crisis de euro y a posteriori atemperar las condiciones de financiación de los estados acosados por primas de riesgo injustificadamente altas. Por otro lado, como consecuencia del diagnóstico que imponen Merkel y sus secuaces al situar las causas últimas de la crisis en el elevado nivel de deuda, se opta por una política de reducción acelerada del gasto público, convirtiéndolo en un elemento procíclico y por lo tanto contrayendo todavía más la demanda agregada.

Por si todo lo anterior fuese poco, entendiendo que además del problema del déficit y la deuda el otro gran problema de Europa es la pérdida de competitividad, se fuerza a los países, en particular a los del sur, a un programa de reformas estructurales, que en la práctica tienen poco que ver con los factores más directamente relacionados con el crecimiento y el desarrollo a largo plazo y en cambio se priman aquellos que de nuevo están más relacionados con el gasto públicos. En consecuencia la política de reformas se convierte en una forma paralela de contención del gasto, con el agravante de que de inmediato pasa a ser una fuente de destrucción de empleo, de deterioro de las prestaciones sociales y en última instancia, como se ha mostrado, en una de las causas de la extensión de la pobreza y a partir de aquí de deterioro de la capacidad de crecimiento y desarrollo futuros. Y finalmente hay que añadir que todo esto se hace a través de una gobernanza lenta, contradictoria y cicatera, dominada por el principio de defensa a ultranza de los intereses y/o de los prejuicios específicos de cada país y en especial de los de Alemania. En estas circunstancias, los pequeños avances, hasta ahora esencialmente en política monetaria, han llegado por la puerta de atrás y casi siempre con la negativa implícita o explícita de Alemania.

SEGUNDA PARTE

LA CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA

Una vez expuestos los grandes rasgos de los procesos que permiten entender el origen y el desarrollo de la crisis a escala internacional, y de forma más específica en la Eurozona, es el momento de analizar qué es lo que ha sucedido con la economía española tanto en el contexto de la fase expansiva como una vez que estalla la crisis.

El objetivo específico de esta segunda parte es analizar las razones por las que la crisis está siendo más larga y sobretodo más intensa que en las otras áreas con las que se ha comparado en la primera parte y en concreto que en la Eurozona con la compartimos la misma moneda. Esta exposición gira en torno a los que desde mi punto de vista son los cuatro ejes fundamentales que, permiten entender la especial prolongación y la profundidad de la crisis en España. El primero de esos ejes es el relativo a las contradicciones, desequilibrios y mal gobierno económico en la fase expansiva. El segundo, las consecuencias para España de las deficiencias en la arquitectura institucional, la política de austeridad y los problemas de gobernanza de la Eurozona expuestos en la primera parte. El tercero, la naturaleza y consecuencias de la propia política económica nacional. Y el cuarto, los problemas estructurales fundamentales de la economía española desde la perspectiva del desarrollo a largo plazo y el tipo de reformas que se han emprendido, así como las que siguen sin abordarse.

Las contradicciones de la economía española en la fase expansiva

Principales manifestaciones de la expansión: crecimiento del PIB, el empleo y la renta. El inicio de la fase expansiva de la economía española se puede situar a caballo entre 1994 y 1995. A partir de este momento las variables macroeconómicas fundamentales entran en una senda de crecimiento generalizado. Entre 1995 y 2007 el PIB creció con tasas comprendidas entre el 2,7% y el 5,3%, y la tasa media se situó en el 3,8%. El empleo crece a un ritmo desconocido en la historia de los registros del mercado de trabajo, con tasas entre el 1,4 y el 5%, y una tasa media del 3,6%. Como consecuencia de esto el paro, que desde la crisis de los setenta mantenía la doble

característica de elevado y persistente, entra en una senda claramente descendente, pasándose de una tasa del 24,1% en 1995 a otra del 8,2% en 2007.

En consonancia con el crecimiento de la producción y del empleo, el PIB per cápita pasa de los 18.037 euros de 2005 a los 24.702 de 2007, expresado en euros constantes de 2010. El mayor crecimiento de la producción española que la del conjunto de la UE permitió un proceso de convergencia hasta el punto de que si en 1995 el PIB por habitante se situaba en el 76,4% de la media de la Eurozona, en 2007 se había alcanzado el 83,7%.

La observación de estos datos favorables trimestre tras trimestre, hizo que a algunos el éxito se les subiese a la cabeza y que a finales de 2007 presumiesen públicamente de haber superado a Italia en PIB por habitante y anunciaran la superación inminente del nivel de [Francia](#), y posiblemente indujo a que no se observase con la debida atención *la otra cara* de lo que estaba sucediendo en la economía española. Y lo cierto es que *la otra cara* mostraba un panorama bastante inquietante cuando se contempla desde la perspectiva de la evolución de los factores determinantes del desarrollo a medio y largo plazo. Situándonos en esta perspectiva cabe referirse a los cuatro elementos siguientes.

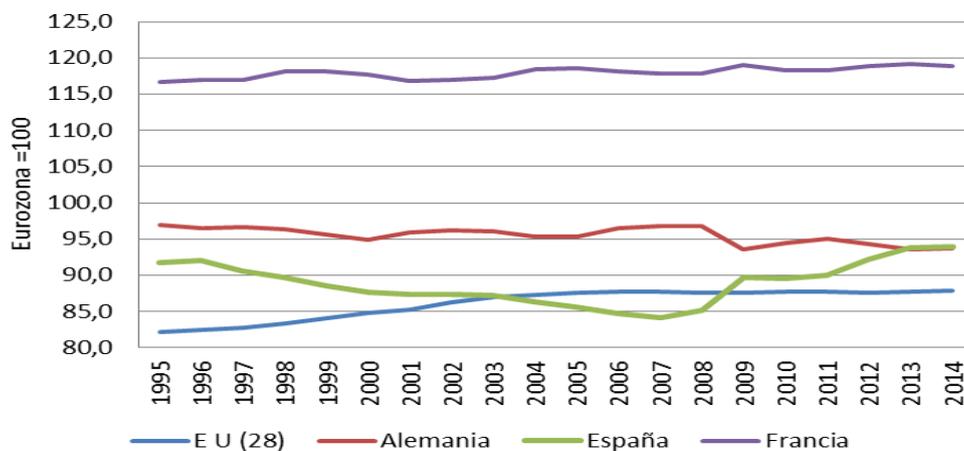
Los desequilibrios sectoriales en el crecimiento del PIB y del empleo. Al lado de la expansión del PIB y del empleo que se han señalado anteriormente, hay que indicar que ese crecimiento fue muy desequilibrado, y en concreto, como ahora es sobradamente conocido, lo que ocurrió es que se centró de manera excesiva en el sector de la construcción y en las actividades relacionadas con él, del tipo input para el sector o inmobiliarias. El resultado fue que la construcción pasó de representar el 9,2% % del PIB en términos nominales en 1995 al 11,2% en 2007. El tamaño de la desmesura se aprecia si se tiene en cuenta que la media de este sector en la Eurozona en este último año era del 6,2% y en el caso de Alemania no llegaba al 5%. Por lo tanto, en este, aspecto en lugar de estar en un proceso de convergencia de la estructura sectorial, estábamos creando la divergencia y preparando el choque asimétrico que vivimos a partir de 2008.

	Eurozona a 18			España		
	1995	2007	2013	1995	2007	2013
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura; ganadería y pesca	2,6	1,7	1,7	4,2	2,7	2,8
Industria sin construcción	23,2	20,6	19,5	21,4	18,2	17,6
Construcción	6,3	6,2	5,3	9,3	11,2	5,7
Servicios	67,9	71,4	73,6	65,1	67,9	73,9
Industria manufacturera	19,9	17,5	16,0	17,9	14,0	13,1

Fuente: Elaboración propia a partir de AMECO http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm

La parálisis de la productividad. Como ya se ha indicado, tanto el PIB como el empleo crecieron de una forma paralela, pero justamente este crecimiento en paralelo llevaba aparejado el práctico estancamiento de la productividad. Si bien es cierto que los analistas de la economía española pusieron de manifiesto este problema de manera continuada, las autoridades le prestaron escasa atención. La productividad es un indicador esencial para entender la evolución de una economía a largo plazo, en la medida en que está detrás de su capacidad para la mejora tanto de las rentas salariales como las del capital. Al mismo tiempo es un determinante de la evolución de su competitividad tanto interior como exterior.

Gráfico 2.1 Evolución de la productividad en relación con la Eurozona



Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

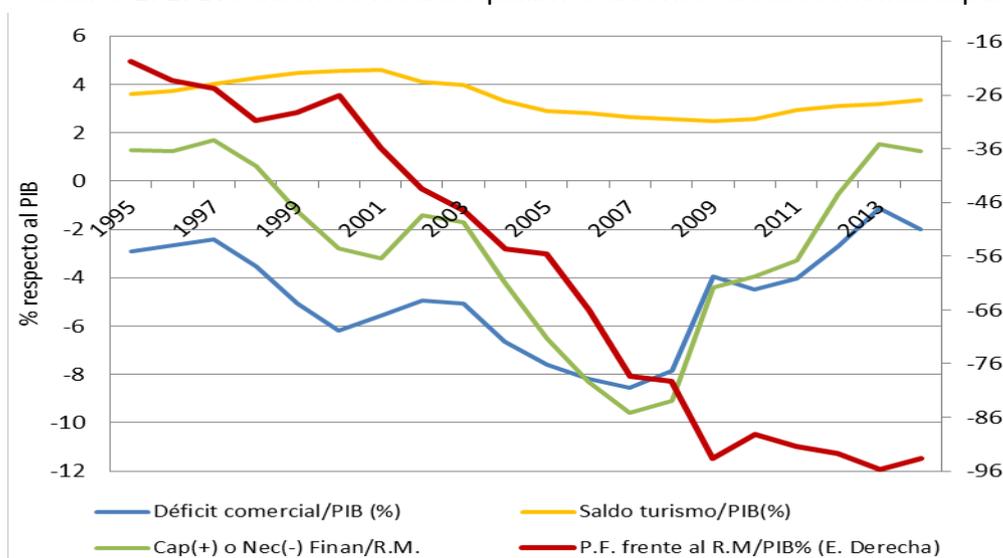
Pues bien, la productividad de la economía española entre 1995 y 2007 creció con una tasa media del 0,38% frente al 1,1% de la Eurozona. Como consecuencia de estas diferencias la productividad española, que en el primero de los años ya sólo alcanzaba el 91,8% de la media, pasó al 84,1% en 2007.

La evolución de la productividad está directamente relacionada con la capacidad de las empresas e instituciones para incorporar mano de obra más cualificada, tecnologías más avanzadas, implementar procesos productivos más eficientes e introducir mejoras organizativas. Además, dado que las posibilidades de hacer lo anterior difieren de unos sectores a otros, la evolución de la productividad está relacionada también con el tipo de sectores en los que la producción y el empleo crecen más o menos. Pues bien, los mayores niveles de productividad se obtienen en el sector industrial, seguido a distancia del de servicios, mientras que las actividades menos productivas son la agricultura y la construcción. Como ya hemos visto, el sesgo constructor del crecimiento de los 12 años anteriores al estallido de la crisis fue manifiesto, por lo tanto queda por ver qué sucedió con los otros elementos y de forma específica con la cualificación de la mano de obra y la tecnología que se examinan más adelante.

Los desequilibrios de las relaciones externas. Al tiempo que la economía crecía en términos de PIB, empleo y renta y descendía el desempleo, se estaban agravando otros problemas tradicionales de la economía española como los relativos a nuestras relaciones externas.

Como puede observarse en el Gráfico 2.2, el origen del problema se sitúa en el déficit permanente de los intercambios de mercancías, que a lo largo de estos años no bajó de 2,4% del PIB. Parte de este déficit se ha enjugado tradicionalmente con los intercambios de servicios, y más en concreto con las entradas de divisas procedentes del saldo positivo por turismo y viajes, pero en la inmensa mayoría de los años esas entradas han sido insuficientes. Además, el problema se veía agravado por los correspondientes saldos negativos de la balanza de rentas, fundamentalmente por las salidas de capital derivadas de la repatriación de beneficios obtenidos por las inversiones extranjeras en España.

Gráfico 2. 2. Evolución de los desequilibrios externos de la economía española



Fuente: Elaborado a partir de Balanza de Pagos. BdE.

Como consecuencia de todo lo anterior, la balanza por cuenta corriente, si bien es cierto que presenta altibajos, entre 1995 y 2007 muestra una tendencia que no deja lugar a dudas. Así se pasa de un superávit del 0,1% del PIB en el primero de los años a déficit del -10,8% en segundo. Una parte mínima de este déficit se compensó a lo largo de estos años con la entrada de transferencias de capital procedentes principalmente del presupuesto comunitario, destinadas a la financiación de diversas infraestructuras, pero el grueso del déficit por cuenta corriente seguía ahí y por lo tanto se traducían en necesidades de financiación para la economía española.

La forma en que se cubren las necesidades de financiación es mediante la entrada de recursos a través de la cuenta financiera, ya sean inversiones directas, en cartera o créditos. En la práctica las entradas a través de estas vías, aunque con oscilaciones significativas fueron creciendo. En el caso concreto de los créditos que

entre los años 1994 a 1996 no llegaba al 3% del PIB, en 2007 alcanzaron el 8,9%. Como ya se ha expuesto, tuvieron dos componentes principales, uno fue la toma de dinero prestado en el resto del mundo por parte de las empresas no financieras, ya fuese mediante créditos o la colocación de emisiones de activos de renta fija (bonos, pagarés...) y la otra, y fundamental, fue la toma en el mercado interbancario europeo de grandes cantidades por parte de bancos y cajas para hacer frente a sus créditos e inversiones.

El resultado de la existencia de una situación permanente de necesidad de financiación y de las correspondientes entradas de capital a través de los mecanismos mencionados se refleja en el indicador de Posición de Inversión Internacional frente al resto de mundo. Pues bien, este indicador pasa de una posición deudora equivalente al 19,7% del PIB en 1995 a otra igualmente deudora del 78,5% en 2007, y alcanza el 95,7% en 2013.

En definitiva, como puede verse, la fiesta de ese crecimiento desequilibrado, asentado en actividades tradicionales de escaso nivel de productividad y en muchos casos cerradas a la competencia internacional, como ocurre con el sector de la construcción, se estaba pagando en buena medida con el recurso al endeudamiento, y hay que decir que en esta etapa, esencialmente con el endeudamiento privado.

Justamente este endeudamiento constituyó uno de los polos en torno a los que se estaba gestando la crisis financiera a la que me referiré posteriormente. Lógicamente, como es bien sabido, el otro polo era el relacionado con la forma en la que se gestionó ese dinero por parte de las instituciones financieras, especialmente por las cajas, que lo transfirieron a paladas en forma de créditos, a promotores inmobiliarios, constructoras y particulares para la adquisición de viviendas, además de descuidar una parte del mismo en los bolsillos de la trama de directivos delincuentes.

Calidad de la gobernanza y ética. Otro de los factores determinantes del desarrollo a medio y largo plazo al que resulta imprescindible referirse es el que tiene que ver con lo que tradicionalmente se ha denominado el marco institucional y la calidad del gobierno. Los análisis más recientes insisten en la idea de que el desarrollo a largo plazo solamente es posible en el marco de instituciones inclusivas, que generen los incentivos necesarios para que los agentes económicos introduzcan innovaciones, que den lugar al proceso de “destrucción creativa” inseparable de los procesos de desarrollo.

En términos generales no parece que pueda decirse que el marco normativo existente en España, que en sus grandes líneas responde al modelo común de la Unión Europea, sea un marco de carácter no inclusivo, o extractivo. Sin embargo existen suficientes razones para afirmar que la forma en que la ciudadanía en general, los responsables políticos y buena parte de la clase empresarial han actuado en el interior de ese marco se ha caracterizado por la utilización de un conjunto de prácticas encaminadas a maximizar sus intereses, ignorando los principios éticos más

elementales. Esos intereses eran de carácter crematístico en unos casos, de permanencia en el poder en otros, o una combinación de ambos como se está viendo en el caso de la cúpula dirigente del Partido Popular y su entorno. Las prácticas improcedentes han oscilado entre las actuaciones irresponsables, las situadas en el borde mismo de la legalidad, y las directamente ilegales. Algunos ejemplos pueden ayudarnos a comprender el alcance de estas afirmaciones.

La gestión de las cajas de ahorro. En el ámbito de la gestión privada el ejemplo más claro de una nefasta gobernanza lo tenemos en las cajas de ahorro. Durante el periodo de referencia, se trataba de instituciones privadas sin fines de lucro, cuya gestión, con arreglo a las normas establecidas, estaba encomendada a una serie de órganos en los que participaban los representantes de los propietarios del capital (por lo general instituciones públicas como ayuntamientos, diputaciones o comunidades autónomas, o de carácter benéfico y la iglesia en algunos casos), de los clientes de estas instituciones y de los trabajadores. En la práctica los órganos de gestión han estado dominados por las personas designadas directa o indirectamente por las direcciones de los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales, que han funcionado, de hecho, como una *oscura coalición* o si se prefiere como una *coalición en la sombra*, para el control de estas entidades. La información que ha ido saliendo a la luz en los últimos siete años nos habla de dos grandes tipos de problemas.

El primero es el relacionado con los criterios y prácticas de gestión del negocio financiero²⁴ en sí, donde se ha visto que eran habituales: a) la concesión de créditos que superaban el 100% del valor de las tasaciones; b) la ausencia de evaluación individual del riesgo de cada operación; c) la concesión de créditos a personas o empresas que no reunían las condiciones mínimas para obtenerlo; d) la creación directa de sociedades de promoción inmobiliaria, que se dedicaron a la especulación con el suelo y la vivienda como hacían gran parte de sus principales clientes, que a la vez eran sus dirigentes (bástenos evocar aquí el caso de Santos Llamas en Caja España) o a los amiguetes (caso de Blesa y Díaz Ferrán en Caja Madrid); y e) la estafa perpetrada contra miles de pequeños ahorradores a través de las “preferentes” o salidas a bolsa como se han puesto de manifiesto en los [informes](#) de los peritos judiciales en el caso Bankia.

El segundo es el concerniente a las prácticas corruptas en beneficio de los miembros de los órganos de gestión: a) la concesión de créditos indebidos a miembros de los órganos de gestión (se puede citar aquí de nuevo el caso de Santos Llamas en Caja España) o a los amiguetes (caso de Blesa y Díaz Ferrán en Caja Madrid); b) la existencia de contratos blindados de los directivos con indemnizaciones elevadísimas, planes de pensiones y un largo etcétera de prebendas; c) la auto asignación de salarios injustificados a los [directivos](#) y/o la asignación de retribuciones excesivas a los

²⁴ En el libro de De Juan A., Uria F. y De Barrón I. (2013) se describen buena parte de estas prácticas.

miembros de los consejos de administración, tratándose de personas que en demasiados casos no tenían el mínimo de conocimientos sobre cuestiones financieras y a los que se nombraba bajo la condición de votar en todo momento las propuestas de la dirección; d) y la última revelación que parece haber colmado el vaso de la paciencia ciudadana, la concesión de la denominadas “tarjetas negras” que ha terminado por dejar en la más absoluta de las vergüenzas a personajes como Blesa o Rato, los amiguetes de José María Aznar, el campeón de la democracia y el liberalismo hispano.

Al lado de esto hay que decir que los organismos encargado de controlar la gestión de estas instituciones, las comunidades autónomas en ciertos aspectos, y el Banco de España, o no han sabido o no han querido poner coto a este desaguisado²⁵, y ha tenido que ser la crisis en sí, debida en buena medida a este tipo de prácticas, la que ha obligado a la puesta en cuestión de su modelo de gobernanza y al replanteamiento de la existencia misma de las cajas. En este contexto no deja de sorprender que algunos personajes públicos que han estado en los consejos de administración de estas instituciones y que han gozado del sistema de prebendas establecido continúen en la escena pública y se dediquen a dar lecciones al resto de la ciudadanía y todavía resulta más incomprensible que la ciudadanía lo tolere. Y lo mismo puede decirse de los sindicatos, que siguen manteniendo en la cabecera de sus ejecutivas, nacionales y/o regionales a algunas de estas personas. Semejantes complicidades sólo pueden entenderse como signos de la flojera ética de una sociedad acostumbrada a convivir y practicar la corruptela como componente estructural de una cultura a todas luces necesitada de un cambio radical.

La consecuencia de este tipo de prácticas, en el contexto del agravamiento de la crisis, es que la inmensa mayoría de las 45 cajas existentes en 2007 llegaron a una situación de inviabilidad, por lo que se hizo necesario el proceso de reestructuración del sector que se analiza con más detenimiento posteriormente.

Corrupción y megalomanía en una parte de los gestores públicos. La segunda manifestación de los problemas asociados con la calidad de la gobernanza lo tenemos en la forma en la que determinados políticos han utilizado el poder. Dentro de este apartado es conveniente citar de forma separada las dos clases de prácticas que han estado saliendo a la luz pública en los últimos años y que al día de hoy tienen su reflejo cotidiano en los medios de comunicación: la corrupción política y los megaproyectos.

Las formas de la corrupción política son muy variadas, pero en esencia se trata de prácticas “extractivas”, o dicho de otra forma, de personas con responsabilidades públicas y poder de decisión que utilizan ese poder para lucrarse personalmente u ofrecer un trato de favor a correligionarios, amigos o familiares.

Por lo que sabemos de algunos de los casos ya juzgados y de otros que están en diferentes momentos procesales, los mecanismos más habituales han consistido en: a)

²⁵ El [informe](#) los inspectores del Banco de España en relación con el caso Bankia deja claro este aspecto.

conceder un proyecto a un amigo, inflar artificialmente el presupuesto del proyecto y desviar esos sobrecostes a las cuentas de los políticos infladores, o de los partidos políticos a los que pertenecían (el ejemplo del Caso Palma Arena); b) inventarse la celebración de un evento, las más de las veces absurdo y sin ningún beneficio social observable, encargar la organización al amigo y/o correligionario, inflar el presupuesto y repartirse las ganancias (Caso Gürtel); c) realizar obras o celebraciones de carácter particular o familiar y pasar la factura a la institución pública correspondiente (Casos Palau y variantes de Gürtel como la que afecta a Ana Mato como “*partícipe a título lucrativo*”); d) adjudicación de obras con presupuestos a la baja, a empresas amigas, para luego permitir el incremento del proyecto inicial en porcentajes que han llegado al 60% (esta práctica se puede considerar como una auténtica plaga dada su proliferación); e) incluir a familiares y conocidos en el listado de afectados por EREs de empresas o instituciones en las que nunca habían trabajado (Caso EREs en Andalucía); f) colocar a parientes y amigos en empleos públicos al margen de los procedimientos legales para la provisión de empleos públicos (caso Baltar en la Diputación de Orense); g) utilización de la posición y renombre público para realizar negocios fraudulentos en beneficio particular (caso Urdangarín e infanta); h) y finalmente, la salida a la luz pública de los sobresueldos de la cúpula del Partido Popular, y su contabilidad “b” a lo largo de casi 20 años, parece una combinación macabra de todas estas prácticas, y sus consecuencia en el estado de ánimo de los ciudadanos y la evolución de la economía española resulta complicado calibrar es este momento, pero en principio parecen fatales.

Aunque esta es la tipología más destacada y conocida por la magnitud y transcendencia pública de algunos de los casos, todo indica que la pequeña corruptela va mucho más allá de esto y que la podemos encontrar en el cobro abusivo de dietas y la utilización a baja escala de medios públicos en beneficio privado (caso del, en su momento, presidente del Tribunal Supremo). La magnitud económica unitaria de esas prácticas puede ser escasa, y en muchos casos la demostración de la ilegalidad puede ser más costosa que lo que ha supuesto el delito, pero su presencia generalizada revela una vez más la falta de calidad de la democracia y la debilidad ética de gran parte de la ciudadanía, aspecto este del que parece que estamos comenzando a recuperarnos.

Otro de los males que han afectado a la gobernanza pública durante esto años ha sido la proliferación de los megaproyectos²⁶. El concepto se aplica a la construcción de infraestructuras y equipamientos de grandes dimensiones y de utilidad discutibles en relación con su dimensión, impacto y elevados costes. El origen de estos proyectos responde a diferentes perfiles.

En el caso de algunas de las grandes infraestructuras diseñadas en aquellos años en España, parece que responde esencialmente a decisiones estratégicas

²⁶ Ver al respecto Aguilera F. y Naredo J.M. eds (2009) *Economía, poder y megaproyectos*, Ed. F. Cesar Manrique.

equivocadas o cuando menos perfectamente discutibles, en la medida en que las necesidades que se intentaba cubrir ni eran tan grandes, ni tan urgentes y existían y existen formas alternativas de satisfacerlas con menor coste económico y ambiental y con mayores posibilidades de ser financiadas y mantenidas (parte de la red proyectada del AVE²⁷, muchas autovías y autopistas -las [quebradas](#) radiales de Madrid son el ejemplo perfecto-, y unos cuantos aeropuertos y superpuertos entrarían en este apartado).

En el apartado de los grandes equipamientos, esencialmente contenedores culturales y deportivos, la megalomanía parece ser la razón de su construcción. Entre los casos más conocidos figuran la Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia (Camps), la Ciudad de la Cultura de Santiago (Fraga), la Ciudad del Circo de Alcorcón (Enrique Cascallana) o algunos de los edificios construidos en el contexto de eventos como la Torre del Agua de la Expo de Zaragoza. Sin embargo, este tipo de equipamientos, en las escalas correspondientes y sin la presencia de arquitectos de renombre, se han realizado en un gran número de localidades, y en muchos de ellos las necesidades realmente existentes no se correspondían ni se corresponden con la magnitud de lo diseñado y construido. En consecuencia, hay razones para pensar que se idearon y construyeron a mayor gloria de los ideólogos correspondientes, existiendo por lo tanto algún componente patológico en los mismos. También es cierto que dado que muchas de estas obras constituyen el cuerpo del delito de algunos de los casos citados en el apartado anterior, es posible que en buena medida su finalidad fuese crear oportunidades con márgenes suficientes en los que encajar las comisiones ilegales de manera más disimulada.

Por último puede decirse que algunos casos parecen tener una tipología mixta, entre la desmesura de las decisiones estratégicas y la megalomanía. El aeropuerto de Castellón, empeño del señor Carlos Fabra, con la [escultura](#) auto dedicada presenta síntomas de las dos enfermedades.

Ciudadanía y ética. En el contexto de un sistema político de carácter democrático como el vigente en España, las responsabilidades de lo que sucede en ámbitos como los señalados más arriba no son sólo de la clase política como piensan algunos, y de ésta más los empresarios y los banqueros como pretenden otros. Los ciudadanos son de hecho agentes políticos y económicos de primer orden. Participan en los procesos electorales, son miembros, o no, de organizaciones sociales, políticas o sindicales del género que sean, toman decisiones de inversión y de gasto cada día y con estas decisiones impulsan el sistema social, político y económico en una u otra

²⁷ En marzo de 2015 ha salido a la luz un [informe](#) (Betancor O. y Llobet G., 2015) según el cual ni considerando la suma de los beneficios directos e indirectos, como los derivados de los ahorros de tiempo, la descongestión en las carreteras, o el coste evitado en trayectos de avión, se compensa la inversión realizada en ninguna de las líneas del AVE. La razón es que los ingresos obtenidos de la demanda actual y prevista no permite compensar la enorme inversión efectuada. Las diferencias en la demanda de las distintas líneas hacen que sus déficits respectivos sean mayores o menores, pero todas son deficitarias.

dirección. Pues bien, una mirada general a los comportamientos ciudadanos en todos estos campos no arroja precisamente un saldo alentador.

Fenómenos como la baja participación en toda clase de asociaciones ciudadanas, sindicales o partidos políticos; la persistencia incluso en plena expansión económica de una economía sumergida [estimada](#) en el 20% del PIB; el fraude fiscal generalizado, socialmente admitido y en algunos casos admirado; la falta de respeto en parte de la ciudadanía a las normas de todo género; la caída masiva en la trampa de la tenencia de vivienda o viviendas en propiedad sin analizar con un mínimo de rigor las posibilidades de cambio en la capacidad de pago y la participación de un gran número, de lo que podríamos denominar “ciudadanos corrientes”, en la especulación con la vivienda con la esperanza de enriquecerse en cuatro días; o la reelección sistemática de políticos implicados en tramas de corrupción, o visitantes asiduos de los juzgados como consecuencia de la toma de decisiones contrarias a la ley y negacionistas sistemáticos de los principios de buen gobierno, por su insensibilidad, falta de transparencia y su desprecio al rival. Un buen ejemplo de todo esto es la persona que ha ocupado el cargo de alcalde de Valladolid entre 1995 y 2015.

Se trata de síntomas de una ciudadanía, o con escaso criterio y desorientada, o con unos principios éticos muy debilitados, o con una combinación de todo esto y, por lo tanto, una ciudadanía dispuesta a participar en el chanchullo, la corruptela y el compadreo; atributos que nos separan ampliamente de las sociedades con sistemas democráticos más arraigados, participativos y transparentes como los que caracterizan a los países del norte de Europa.

Este contexto, caracterizado por unos éxitos económicos aparentes en la cara visible (crecimiento del PIB, empleo, descenso del paro, aumento de la renta) y los desequilibrios, la falta de atención a las variables estratégicas y el endeudamiento masivo en la otra, era sin duda un caldo de cultivo excelente para el florecimiento de los sujetos dispuestos a participar en el festín que estaba teniendo lugar a costa de lo que fuera. Las sospechas de prácticas irregulares de todo tipo y las evidencias en algunos casos de las prácticas típicas del denominado “*capitalismo de amiguetes*” (Stiglitz, 2002) y del compadreo eran abundantes. Sin embargo, en el largo periodo transcurrido entre 1995 y 2007, la atención que se les prestó tanto por los medios de comunicación, como por el público en general, la policía y los jueces fue mínimo.

Desde la perspectiva actual, y teniendo en cuenta el cambio sustancial que ha tenido lugar en la sensibilidad ciudadana, esto resulta casi incomprensible, pero lo cierto es que cuando se vuelve la memoria hacia aquellos años, aunque injustificable, sí que tiene una explicación. El público en general estaba ocupado en encontrar la forma de participar de las favorables condiciones de empleo, del aumento de las rentas asociado al mismo, de las migajas de bienestar objetivo o subjetivo que le proporciona el acceso a sus nuevas viviendas, abiertas en contextos urbanos de mayor calidad que los de la expansión urbana de los años sesenta y principios de los setenta, el disfrute del paseo las tardes de los fines de semana por los nuevos centros

comerciales poblados de la franquicias de las marcas de éxito internacional, de la salida en chándal de marca las mañanas de los sábados y domingos por las aceras de la urbanización de adosados, paseando al perro o haciendo footing y dejándose ver por los vecinos. La sensación de bienestar es un potente alucinógeno.

Por otra parte la publicación, de tarde en tarde, de información en los medios de comunicación advirtiendo que demasiadas cosas no se estaban haciendo bien se interpretaba como un signo de mal gusto, propio de personajes insatisfechos y lo cierto es que ese tipo de información tenía poca audiencia y hasta resultaba extraña cuando paralelamente las noticias dominantes eran las relativas al crecimiento del PIB, el aumento del empleo, el descenso del paro o la llegada de miles de emigrantes de todas partes del mundo atraídos por nuestro deslumbrante crecimiento. A su vez la policía, los fiscales y lo más florido de los jueces estaban mucho más preocupados por el problema del terrorismo, que en aquel momento era el gran asunto que enturbiaba el horizonte. Si a todo esto sumamos el hecho de que la picaresca ha sido un ingrediente histórico de la cultura nacional y que el interés por una conducta dirigida por valores éticos elementales nunca ha sido nuestro fuerte, posiblemente tenemos los principales rasgos del contexto en el que floreció lo que luego hemos visto que constituía un auténtico deporte nacional.

Algunas conclusiones. La conclusión fundamental que cabe extraer de todo lo anterior es que, si bien es cierto que en el periodo transcurrido entre 1995 y 2007, la economía española creció en términos de PIB, renta y empleo, se trataba de un crecimiento cimentado sobre una base extremadamente endeble y ello por cuatro razones fundamentales:

1ª) El modelo de crecimiento adoptado ignoraba el papel central que en los procesos de desarrollo sostenible a largo plazo desempeña la mejora sistemática de los factores productivos (acumulación de capital productivo; innovación tecnológica, mejora generalizada de la capacitación de la mano de obra)

2ª) Se trataba de un modelo de crecimiento en el que se prestó escasa atención a la naturaleza y los necesarios equilibrios a mantener en la relaciones externas, que se manifestaban en términos del déficit comercial en aumento, la importación de tecnología, la llegada de mano de obra del exterior y el consiguiente déficit de la balanza por cuenta corriente, expresivo de que el crecimiento que tenía lugar se alimentaba en buena medida de la financiación externa. Esta financiación era demandada por empresas fuertemente apalancadas, promotores y compradores de viviendas, y la facilitaban fundamentalmente las instituciones financieras recurriendo a su vez a los mercados mayoristas externos para complementar el ahorro nacional.

3ª) Las formas de gobernanza practicadas por muchas administraciones e instituciones semipúblicas como las cajas de ahorro, oscilaron entre la corrupción y el compadreo más descarado, generando un clima propicio al triunfo de mecanismos extractivos (explotar la posición en las instituciones en beneficio propio ignorando la ley y los principio éticos más elementales) frente a una gestión responsable y una

retribución basada en la calidad del desempeño. Finalmente gran parte de la sociedad participó y/o consintió esta atmósfera viciada a través de mecanismos como la economía sumergida, la evasión fiscal, la falta de respeto a todo tipo de normas y la reelección de políticos que eran y siguen siendo devotos practicantes de un nulo respeto a los principios del buen gobierno.

4ª) Una mirada transversal a lo expuesto más arriba permite decir que el epicentro, o el eje fundamental sobre el que giró este modelo de crecimiento se situó en el sector de la construcción. Es complicado establecer el orden en el que actuaron y el conjunto de elementos que convergieron en torno a esta actividad y que contribuyeron a alimentar su peso, pero todo indica que en su crecimiento concurren:

- a) La obsesión creciente de la población por tener una vivienda en propiedad y el interés en participar de los beneficios de la especulación desatada a su alrededor. Obsesión a cuyo desarrollo contribuyeron promotores, constructoras, entidades financieras y administraciones públicas, creando entre todos un dogma, que la sociedad en su conjunto aceptó con la fe del converso, consistente en cuatro principios básicos: comprar sale más barato que alquilar; todo lo que se construye se vende; si no compras hoy, mañana lo comprarás más caro; puedes comprar hoy, vender dentro de unos meses y obtener pingües beneficios.
- b) El crecimiento acelerado del sector de la construcción y de toda la cadena productiva relacionada con él: industrias de materiales de construcción, muebles, inmobiliarias, sistema bancario, notarios, registradores de la propiedad...
- c) El sistema bancario y especialmente las cajas de ahorro, que centraron su negocio y su estrategia de expansión en la concesión de créditos, en un contexto de bajos tipos de intereses propiciados por la integración en el euro, a los promotores, constructoras y compradores de vivienda. Créditos que se concedían sin evaluar mínimamente el riesgo, para plazos muy largos, superando los precios de tasación o imponiendo unas tasaciones exageradas realizadas por tasadoras [propiedad](#) de las propias instituciones financieras²⁸. Todo esto alimentaba el flujo de beneficios que justificaba los altos salarios de los ejecutivos, los planes de pensiones, los contratos blindados y las prebendas repartidas entre los miembros de la *coalición en la sombra* que participaba en los órganos de gestión y control de estas entidades. Las *black card* fueron la guinda del pastel.

²⁸ El 90% del capital de Tinsa pertenecía hasta finales de 2010 a 35 cajas de ahorro; Tasamadrid estuvo controlada hasta comienzos de 2012 por Bankia; Servatas hasta diciembre de 2012 pertenecía a BBK, Kutxa y Caja Vital; LKS Tasaciones pertenece Caja Laboral y VTH a La Caixa. Lo inapropiado de esta situación ha obligado por fin al Banco de España a modificar algunos aspectos de la [regulación](#) de estas entidades con el objetivo de aumentar la independencia entre las tasadoras y las entidades financieras que solicitan las tasaciones para dar los créditos.

- d) Las administraciones públicas en sus diferentes niveles, dado que las compraventas del suelo recalificado y de viviendas, y las licencias de edificación, generaban un flujo de ingresos para todas ellas a través de los diferentes impuestos: Administración Central (IVA, IRPF y Sociedades); administraciones autonómicas (Transacciones y Actos jurídicos documentados); ayuntamientos (Licencias de obras y Plusvalías). En estas circunstancias se entiende la reforma de la Ley del Suelo por Rato en 1998, las adaptaciones correspondientes efectuadas por las administraciones autonómicas, y el interés de los ayuntamientos por la rápida recalificación de suelos y la concesión de licencias.

Lo anterior refleja lo que a mi entender era el clima en el que se movía la economía española cuando a finales de 2007 en Estados Unidos y otros países desarrollados comenzaron a aparecer los primeros síntomas de que la larga fase de bonanza vivida desde mediados de los noventa llegaba a su fin. Las circunstancias en las que se gesta y estalla la crisis ya se han expuesto en la primera parte. Lo fundamental a recordar aquí es que el efecto de este descubrimiento fue la aparición de un clima de desconfianza entre las propias instituciones financieras sobre la solvencia de cada una de ellas, la paralización del mercado interbancario, la quiebra o la necesidad de intervención inmediata de un gran número de bancos en Estados Unidos y en Europa, y la paralización en seco del flujo de financiación que desde ese mercado había llegado en la década previa a las entidades financieras españolas y que había servido para financiar, o si se prefiere para inflar la burbuja inmobiliaria. El resultado sobre la economía española es bien conocido:

- a) Parálisis de la construcción y de toda la cadena productiva relacionada con ella: productos cerámicos, cemento, yeso, suministros metálicos, alquiler de maquinaria y equipos, inmobiliarias, y las propias cajas y bancos y por lo tanto descenso de la producción.
- b) Caída drástica del empleo en todas estas actividades, y en consecuencia de las rentas y de la demanda.
- c) Descenso de los ingresos de todas las administraciones.

A quienes todavía siguen pensando y argumentando que la crisis y la gravedad de la misma no es responsabilidad de nuestro país, hay que recordarles que los acontecimientos anteriores o no se hubiesen producido o no habrían sido tan graves de no haberse organizado una economía sobre bases tan objetivamente insostenibles como la que se fraguó entre 1995 y 2007. La crisis financiera originada en Estados Unidos lo que hizo fue mover el debilísimo *pilar maestro* sobre el que se asentó el crecimiento económico de ese periodo: el crédito basado en el dinero obtenido en lo que se puede denominar el “sistema piramidal de la compraventa de viviendas” y el obtenido en los mercados internacionales de capitales.

La secuencia posterior de los acontecimientos también es conocida. El deterioro de los ingresos de todas las administraciones públicas coincide con un

incremento paralelo de sus necesidades de financiación, consecuencia de la aparición de tres auténticos agujeros negros:

a) El incremento de las prestaciones sociales: desempleo, pensiones...

b) Las necesidades de financiación crecientes de la mayoría de las cajas de ahorro; de las originales y de las que resultaron del proceso de concentración a través de fusiones y sistemas institucionales de protección (SIP).

c) El pago de los intereses de la deuda pública, que como consecuencia del incremento paralelo de su cuantía y de su coste comenzó a crecer con gran rapidez.

De esta forma, la explosión de la formidable burbuja inmobiliaria a cuya formación contribuyeron con entusiasmo, parte del público, las instituciones financieras, en particular las cajas, y las administraciones públicas, arrasó primero la demanda y la producción, luego el empleo y más demanda, seguidamente generó la crisis de las cajas, y finalmente la crisis de la deuda soberana.

La falta de criterio de muchos ciudadanos, de los miembros de la *coalición en la sombra* que gobernó las cajas, del Banco de España y de los responsables de las administraciones públicas, con los sucesivos gobiernos de la nación al frente, a los que el éxito aparente de la economía española nubló el juicio están ahí, en la base de la crisis, y son difícilmente discutibles. Pero una vez detectado el problema, todo indica que lo único que tenía y continúa teniendo sentido es intentar solucionarlo con los menores daños posibles para el conjunto de la sociedad.

La política económica frente a la crisis aplicada en España

Si tenemos en cuenta todo lo anterior, la pregunta a responder seguidamente es, ¿por qué seguimos aquí siete años después padeciendo la crisis? Como he señalado más arriba, desde mi punto de vista las respuestas se encuentran en los efectos sobre la economía española de las deficiencias institucionales y las políticas impulsadas desde la Eurozona, la propia política económica practicada en España y la cuestión de los problemas y estructurales y sus reformas o no reformas.

La inoperancia e irracionalidad de la política económica de la UEM

Como se ha expuesto en la primera parte, la incapacidad de la Eurozona para salir de la crisis responde fundamentalmente a las deficiencias de diseño y al mal funcionamiento de cuatro aspectos de la arquitectura institucional:

1. La regulación y la gestión de la política monetaria y el BCE.
2. Los principios que inspiran la política fiscal.
3. El enfoque de las políticas de reforma estructural.
4. La práctica de la gobernanza en la Eurozona.

Teniendo en cuenta lo anterior la pregunta a formular en este caso es, ¿de qué forma cada uno de esos aspectos ha influido y sigue influyendo en el desarrollo de la crisis en España?

La regulación y la gestión de la política monetaria y el BCE.

En relación con los diferentes aspectos relativos al BCE y a la gestión de la política monetaria mencionados en la primera parte hay dos que tienen especial relevancia para España y el resto de los países que han sufrido la crisis con mayor intensidad. El primero es el relativo a la concentración del BCE en el control de la inflación, y el desentendimiento del otro objetivo tradicional de los bancos centrales el crecimiento y pleno empleo, y el segundo, la ausencia de un mercado integrado de servicios financieros y de forma más específica de una Unión Bancaria.

La consecuencia del primero de esos puntos es que hasta el 9 de marzo de 2015 no se ha aplicado una política de facilidades monetarias a la altura de lo que hubiese sido necesario. Con anterioridad a esa fecha únicamente en momentos especialmente críticos el BCE, y esencialmente en la etapa como presidente de Draghi, ha ampliado su balance para facilitar financiación a las entidades financieras, en concreto en momentos en los que el acceso al mercado interbancario era prácticamente imposible. Pues bien, si la política de facilidades monetarias es una herramienta a través de la cual se inyecta financiación en el sistema para que finalmente llegue a los agentes económicos, está claro que frente a lo sucedido en EE.UU. con la Reserva Federal, esta herramienta no se ha utilizado en la UEM, y esto ha perjudicado especialmente a los países como España en los que el nivel de actividad estaba descendiendo de forma más alarmante. Y esta es una de las razones por las que en última instancia, como ya hemos visto, el volumen de crédito ha estado descendiendo de forma continuada y los tipos de interés para el conjunto de los agentes económicos han sido muy superiores a los existentes en países como Alemania.

La ausencia de un mercado integrado de servicios financieros y de forma más específica de una Unión Bancaria también ha tenido varias consecuencias negativas para España. Para comenzar la ausencia de un mercado único de servicios financieros es otra de las causas por las que las condiciones de financiación siguen siendo muy diferentes en unos países que en otros. Si el mercado interbancario está semiparalizado, si las regulaciones sobre muchos aspectos del funcionamiento de las entidades son diferentes, si las entidades transfronterizas apenas existen y, en definitiva, en ausencia de una *“auténtica unión económica y financiera”* como reza el título del Informe de los cuatro presidentes, se entiende que por todas partes se percibe que, al margen de las condiciones de cada agente económico concreto, los riesgos de cada país son específicos y por lo tanto en un caso como el de España, donde la crisis ha golpeado de manera especialmente fuerte, los riesgos son mayores.

Justamente la atenuación de esos riesgos diferenciales es uno de los servicios que podría haber rendido la existencia de una Unión Bancaria con todo lo que ello

debería significar: una normativa única, un sistema de supervisión único, así como unos mecanismos de garantía de depósitos, de recuperación y en su caso de resolución de entidades comunes. Esto no existía en 2008, y en consecuencia la desconfianza en las entidades y por lo tanto su acceso a los recursos ha sido una vez más desigual en función del país de residencia de las entidades, independientemente del grado de saneamiento y de los riesgos específicos de cada una. En este caso las consecuencias para España han sido de nuevo que el conjunto de sus entidades se han visto castigadas, y eso una vez más ha contribuido a reducir el volumen y a endurecer las condiciones del crédito.

Como se ha visto, algunas de estas cuestiones están comenzado a cambiar con la construcción de la versión de Unión Bancaria que se está acometiendo en estos momentos, pero como ya he expuesto, buena parte de los mecanismos siguen teniendo ese carácter dual: hay cosas que quedan en manos de la Unión y otras que quedan a cargo del país.

Un campo específico en el que la existencia de la Unión Bancaria hubiese podido prestar un buen servicio a España es el del rescate de las cajas de ahorro. La ausencia de los instrumentos ahora creados llevó a España a una situación absolutamente crítica en 2012, dado que tuvo que solicitar un rescate específico con esta finalidad que de otra forma podría haberse afrontado con una mayor normalidad y comodidad.

Los principios que inspiran la política fiscal.

El marco institucional de la política fiscal y presupuestaria y la forma en la que se ha practicado durante estos años ha influido en el desarrollo de la crisis en España a través de tres vías principales: 1ª La carencia misma de una unión fiscal y un presupuesto común; 2ª La insistencia puesta en la consolidación fiscal (reducción acelerada del gasto públicos) como instrumento de lucha contra la crisis, y la otra cara de esta política, 3ª La negativa al incremento del gasto como instrumento para aumentar la demanda agregada.

En el contexto de una zona monetaria, como ya se ha expuesto, la existencia de una política fiscal y un presupuesto común debería actuar como un mecanismo de compensación para los países más castigados por la crisis, en la medida que permite financiar gastos a partir de recursos procedentes del presupuesto común. Como ya se ha visto, la filosofía con la que se construyó la UEM es justamente la contraria. El artículo 126 del TFUE, primero declara la política fiscal como una competencia de los estados, y segundo prohíbe expresamente la mutualización de déficit y de la deuda. Por lo tanto el papel compensador de este instrumento previsto en la teoría está vedado, y por esta misma razón no se ha llegado a un acuerdo sobre la emisión de Eurobonos. En consecuencia cada país tiene que lidiar con sus caídas de la recaudación, su déficit y su deuda, a no ser que ante la imposibilidad de obtener financiación en los mercados, se vea obligado a solicitar un rescate, acudiendo a la

troika, como en el caso de Irlanda, Grecia y Portugal. España no ha llegado a estos extremos, pero ha tenido que soportar diferenciales respecto al bono alemán de algo más de 6 puntos porcentuales (Gráfico 1.22)

Además de no contar con el apoyo de ese presupuesto común, el diagnóstico impuesto por Alemania sobre la causa de la crisis fue, y sigue siendo, la existencia de niveles de déficit y de deuda muy elevados, y la receta para enfrentarse a la misma, la política de consolidación fiscal acelerada, la conocida austeridad, convirtiendo de este modo la política fiscal en una política procíclica.

La consecuencia de esta visión para la economía española ha sido una reducción progresiva del gasto público de todas las administraciones, con el consiguiente descenso de partidas fundamentales para mantener los servicios más directamente relacionados con el bienestar de la población. Como puede verse en el Cuadro 2.2, entre 2010, año en que el gasto público alcanza su máximo valor antes del comienzo de los recortes, y 2015 el conjunto de las partidas más directamente ligadas a la protección social, sanidad, educación, servicios sociales, incluso desempleo, han descendido de forma muy significativa, hasta el punto de que en 2015 sólo representan el 76,2% de lo que suponían en 2010.

Cuadro 2.2. Evolución de la distribución del gasto según los Presupuestos Generales del Estado consolidados (en %)											
Políticas	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010 (%)
1 Defensa, Seguridad ciudadana y Pol. exterior	5,9	6,2	6,4	5,8	5,6	5,7	5,2	4,4	4,2	4,3	
2 Pensiones	31,4	31,4	31,2	30,3	30,9	35,5	37,2	35,2	35,9	37,8	121,6
3 Gestión y Admon. de la Seguridad Social	3,4	3,6	3,6	3,7	1,8	2,5	0,9	1,3	1,2	1,5	84,0
4 Servicios Sociales y Promoción Social	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,5	0,6	71,0
5 Justicia	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	82,9
6 Fomento del empleo	2,4	2,5	2,4	2,2	2,2	2,3	1,8	1,1	1,1	1,4	61,2
7 Otras Prestaciones Económicas	4,4	4,4	4,5	4,3	4,1	4,3	3,9	3,4	3,3	3,1	76,0
8 Desempleo	5,0	5,0	5,0	5,6	8,8	9,6	9,2	7,8	8,4	7,3	81,7
9 Acceso Vivienda y Fomento Edificación	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	39,2
10 Sanidad	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	83,4
11 Educación	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6	0,7	73,5
12 Cultura	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	62,5
13 Investigación civil	1,8	2,2	2,4	2,3	2,3	2,4	1,8	1,6	1,6	1,6	70,1
Total 4 a 13	17,8	18,4	18,8	18,6	21,7	23,0	20,5	17,3	17,4	16,6	76,2
14 Agricultura, industria, comercio y transpote	5,0	4,6	4,7	4,4	4,4	4,6	4,2	4,1	4,5	4,9	111,5
19 Infraestructuras	4,8	4,9	4,7	3,8	4,1	2,8	2,2	1,7	1,5	1,8	42,9
20 Otras	4,5	4,5	4,4	9,6	3,9	3,8	4,6	10,8	11,8	9,4	240,3
21 Transferencias a otras AA.PP.	20,8	20,9	21,1	19,0	21,0	13,5	15,9	14,0	13,0	13,6	64,1
22 Deuda Pública	6,5	5,5	5,3	5,0	6,6	8,7	9,3	11,2	10,3	10,2	153,0
28 TOTAL	100,0	99,2									
TOTAL (Millones de €)	269.831	291.191	314.522	350.213	350.696	315.992	311.777	345.446	354.626	347.843	

Fuente: Elaborado a partir de Presupuestos consolidados. Ministerio de Hacienda

En el contexto de esta reducción general del gasto en cambio ha aumentado de forma muy significativa el dedicado al pago los intereses de la Deuda Pública, hasta llegar al 153% de su valor en 2010. De forma menos intensa también ha aumentado el gasto en pensiones. No obstante, sobre este último punto debe advertirse que el número de pensionistas ha crecido más de un 6%, en consecuencia la pensión media ha aumentado mucho menos que el gasto global en pensiones; de hecho los dos últimos años han quedado prácticamente congeladas. Al mismo tiempo se han reducido los salarios de los empleados públicos, y un largo etcétera que en última instancia, sumado al alto nivel de paro, ha conducido a un incremento de la

desigualdad sin parangón en el resto de los países, no ya de la UEM sino de la OCDE, tal y como se ha visto en la primera parte.

Por supuesto la otra cara de la moneda de esta opción política ha sido la negativa a utilizar la expansión del gasto público como herramienta para incrementar la demanda agregada y aumentar la actividad y el empleo.

Para finalizar hay que recordar que, paradójicamente, si bien la política fiscal es una competencia de los estados, el establecimiento primero de unos límites del déficit (3% PIB) y de la Deuda (60% del PIB) en el Protocolo 12 del TFUE, más la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus sucesivas actualizaciones, y finalmente del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, en realidad ha dejado a los estados maniatados. En consecuencia, frente a la autonomía fiscal declarada en el TFUE, lo que se ha hecho por la vía de las normas mencionadas es imponer unas limitaciones absolutas a esta política, al tiempo que se han creado unos estrictos mecanismos de control y seguimiento a través del ya citado Semestre Europeo.

Dicho en otros términos, en el supuesto de que los gobiernos de España hubiesen tenido una visión diferente de la política de gasto a aplicar hubiesen chocado de lleno con los tratados y las prácticas impuestas en la UEM. Como es bien sabido este no ha sido el caso, dado que Zapatero y Rajoy acordaron en cuestión de horas la reforma del Artículo 135 de la Constitución, incorporando de forma anticipada los límites que luego se generalizaron con en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.

El enfoque de las políticas de reforma estructural.

Al igual que en el caso de la política fiscal, la política de reformas estructurales, como se ha visto en la primera parte, es competencia de los estados miembros, pero de nuevo nos enfrentamos aquí al hecho de que, en la práctica, tanto los elementos estructurales a reformar como el enfoque de las reformas está completamente mediatizado. La mediatización tiene tres componentes fundamentales.

Para comenzar existe una mediatización en cuanto a la orientación que deben seguir las reformas. El Consejo Europeo, tras el análisis del estudio prospectivo sobre el crecimiento presentado por la Comisión, dicta las orientaciones políticas que deben seguir los estados, y por lo tanto en este caso España. A partir de aquí, y como segundo paso de la mediatización, los estados elaboran sus planes de reforma y seguidamente la Comisión emite unas recomendaciones específicas para cada país, que aprueba el Consejo de la UE y se refrendan en el Consejo Europeo en la reunión de junio de cada año. Por lo tanto estas recomendaciones ya no sólo recogen las orientaciones políticas sino los temas. La última edición de estas recomendaciones para el caso de España figura como un [anexo](#) del Plan de inversiones de Junker. Finalmente la tercera forma de mediatización se practica mediante los estudios

periódicos de la Comisión y otras instancias sobre el grado de cumplimiento y avance en las reformas.

En consecuencia, en la práctica, y cada vez en mayor medida y en concreto de la mano de lo que en los textos y declaraciones de las autoridades comunitarias se denomina “la gobernanza europea reforzada”, las autoridades nacionales tienen dictado el guion. Obviamente en esto como en cualquier otro aspecto del funcionamiento de la Unión las cosas no son idénticas para todos los países. Alemania lleva la voz cantante en cuanto a orientación y catálogo de reformas; luego los países de mayor peso como Francia e Italia gozan de mayores márgenes de actuación; finalmente los países rescatados tienen que seguir a sangre y fuego los principios, las listas de elementos a reformar y las políticas generales a aplicar, bajo la amenaza de dejarles caer en el infierno de los mercados para obtener financiación a cualquier precio.

La evidencia de hasta qué punto las cosas son de esta manera comenzamos a tenerla en el mes de enero de 2015, al anunciarse las nuevas elecciones anticipadas en Grecia y al conocerse los resultados de las encuestas, según los cuales podía resultar ganador Syriza. Las presiones, nada sutiles por cierto, ante la eventualidad de que si esta fuerza ganaba las elecciones rompiera los acuerdos con la troika, aparecieron de forma automática por todas partes. Y una vez que los “malos augurios” se confirmaron con la victoria de Syriza, y ante la pretensión del nuevo gobierno griego de renegociar las condiciones del rescate, y su denuncia de la falta de legitimidad democrática de la troika, la respuesta casi unánime -algunos matices se han oído- de los gobiernos de la Eurozona ha sido repetir el mantra de “los compromisos de cumplen”, “lo firmado se cumple”, “los contratos se cumplen”²⁹.

La forma en la que se gobierna la Eurozona.

La primera de las consecuencias para España del modelo de gobernanza que se practica en Europa proviene de la complejidad del sistema de gobierno, derivada de la densa trama de instituciones que participan en el proceso de toma de decisiones. Las consecuencias de ese sistema son la lentitud a la hora de estudiar y llegar a conclusiones sobre el origen de los problemas, más lentitud todavía a la hora de decidir, y finalmente cuando llega la hora de poner en práctica las medidas adoptadas

²⁹ Lo más penoso de esta historia está siendo que ante la demostración por parte de Grecia de que las medidas impuestas por la troika y firmadas por sus anteriores gobiernos, han sido contraproducentes y que han conducido ya a una crisis social sin precedentes, no haya habido ningún responsable del UEM que haya alzado la voz para decir que estamos ante una estafa intelectual, dado que lo mínimo que se debe exigir a los que gobiernan y a los que los asesoran es que sean capaces de confrontar sus hipótesis de trabajo con la realidad. El asunto todavía resulta más bochornoso si se tiene en cuenta que ya en 2013, el FMI (miembro de la troika) publicó un [informe](#) (Blanchard y Leigh 2013) en el que reconocía públicamente que se había equivocado al estimar las consecuencias contractivas de los programas de ajuste y que finalmente estos podían acabar con el crecimiento.

en muchas ocasiones terminan no aplicándose dado que los problemas ya han desbordado lo acordado.

En mi opinión, una de las causas de todos estos problemas reside en la inoperancia y contradicciones internas del modelo de gobierno colegiado que se ha dado la UE. El colegio está formado por los gobiernos de los países miembros, que de entrada pueden tener intereses y objetivos diferentes, y además esos objetivos son interpretados por partidos de diferentes ideologías y sensibilidades respecto a cualquier tipo de problema. En estas circunstancias no se gobierna intentando responder a los intereses generales de un “soberano” único, los ciudadanos de la UE, sino procurando que las decisiones que se toman beneficien los intereses específicos del país y de sus grupos presión, o que estos resulten lo menos dañados posible. De hecho es sobradamente conocido en todos los países el espectáculo de los líderes políticos que gobiernan en cada momento reprochando a los anteriores que no han defendido correctamente los intereses nacionales en tal o cual asunto. Y a su vez a los que en ese momento están en la oposición criticando a los que gobiernan que no defienden correctamente los intereses nacionales.

La única forma de romper con esta contradicción es ir avanzando hacia la formación de un Estado Federal, donde exista un parlamento federal que legisle, un gobierno elegido directamente por todo los ciudadanos, unas normas comunes, en todos los asuntos relevantes, un sistema tributario único y un presupuesto común, que en última instancia es el que debe permitir que cuando las decisiones que se toman tienen consecuencias diferenciadas por países o regiones, los perjudicados se vean compensados a través de una prestación homogénea de servicios públicos o en el peor de los casos por el mantenimiento de una calidad mínima de los servicios prestados.

La segunda de las vías por las que el modelo de gobernanza está afectando de forma negativa es la paradoja que se produce en la práctica relacionada con el binomio: autonomía de los estados - supervisión y coordinación en el marco del Semestre Europeo. Los países tienen autonomía en muchos aspectos, como el fundamental de la política fiscal, pero mientras que la Unión no se responsabiliza de sus deudas embrida las decisiones que se pueden tomar a través de los límites de gasto y deuda y los procedimientos de control y sanción. Bien es cierto que finalmente las sanciones no se aplican porque sólo servirían para agravar los problemas o simplemente porque en ocasiones los incumplidores son los más poderosos (como ocurría con Alemania antes de la crisis) y, como en la fábula de *Los animales enfermos de la peste* de Jean de La Fontaine, cuando los crímenes los comete el rey no suponen ningún problema. Dicho en términos más comprensibles: la UE y en mayor medida la Eurozona se hace trampas a diario en el solitario porque de otro modo el juego no podría continuar, y lo importante es “que siga el juego”.

La política económica española

A lo largo de 2008 las autoridades españolas lo que hicieron esencialmente fue valorar la crisis como algo externo y pasajero. El fenómeno de la hipotecas basura aparentemente no se había producido en España, o por lo menos no en los términos desaforados en que había tenido lugar en Estados Unidos. Los bancos españoles no habían comprado de forma significativa los productos derivados de estas y por lo tanto se vieron poco afectadas directamente. Al mismo tiempo el Banco de España los había obligado a constituir fondos contracíclicos, ("*provisiones dinámicas*" en la terminología de Banco de España) lo que en un primer momento indujo a pensar que nuestro sistema financiero era sólido y estaba a salvo, frente a los rescates públicos a los que se vieron forzados otros bancos tanto americanos como europeos. Todo esto indujo a algunos a pensar que la crisis pasaría en poco tiempo, y que podríamos seguir a lo nuestro, el negocio inmobiliario. En consecuencia las únicas medidas que se tomaron fueron las de estímulo del gasto público mediante el Plan-E. Parece evidente que en esos momentos, en la esfera gubernamental nadie acertó a entender la debilidad de las bases del crecimiento español de los años dorados, la naturaleza especulativa del mismo, las enormes cantidades de dinero invertido por promotores y constructoras en suelo y promociones ya invendibles y lo que es más importante, la dependencia de todo ese castillo de naipes de una financiación externa que se había parado en seco, y que, por lo tanto, el castillo se vendría abajo más pronto que tarde. De hecho tampoco los responsables del Partido Popular habían entendido nada de la naturaleza perversa e inviable del modelo del que ellos mismos habían puesto los cimientos en los dos gobiernos presididos por el señor Aznar. Esos gobiernos en los que supuestamente el señor Rato se convirtió en el "*mejor Ministro de Economía de la democracia*"³⁰

Una vez asumido por todos que la crisis estaba aquí para quedarse por cierto tiempo comienza a plantearse la necesidad de adoptar medidas encaminadas a afrontar las tres grandes vertientes de la misma en nuestro país: a) el círculo vicioso: caída de la actividad, destrucción de empleo, caída de la demanda; b) la crisis del sistema financiero y en particular de las cajas de ahorro; c) el déficit público y el crecimiento de la deuda. ¿Qué es lo que se ha hecho en cada uno de estos campos y cuáles son los resultados visibles al día de hoy?

Para comenzar hay que señalar que tras la fase de *negación- incomprensión* de la crisis por parte del gobierno de Zapatero, en el verano de 2011 y tras la [carta](#) remitida por J.P Trichet el día 5 de agosto de 2011 y su [respuesta](#) del día siguiente, Zapatero termina aceptando la gravedad de los problemas a los que se enfrenta la economía española y alineándose con la estrategia dominante en la Eurozona para hacer frente a la crisis, la de la austeridad. En consecuencia da un giro a la política económica que había aplicado hasta ese momento, iniciando así la orientación de la

³⁰ Cuando se observa la trayectoria de Rato desde su salida del Gobierno, uno no puede por menos de tener la sensación de que la historia se sintió ofendida por las palabras de Aznar y se las ha arreglado para tomarse su venganza y ponerlo en ridículo.

política que tiene continuidad en el gobierno de Rajoy hasta el día de hoy. Se puede decir que en esencia esa política gira en torno a tres ejes: la austeridad, la reforma del sistema bancario, y las cacareadas reformas estructurales, entre las que destacan las relativas a pensiones y mercado de trabajo, al lado de otras menores como administraciones públicas u horarios comerciales, etc. La reforma del sistema financiero puede considerarse como una más de las reformas estructurales, pero dada su relevancia se analiza de forma separada.

La austeridad como principio fundamental de actuación

El eje fundamental es el de la austeridad a ultranza, encaminada a corregir de forma acelerada el desequilibrio presupuestario derivado de la caída de la recaudación y el incremento del gasto. El principio se sacraliza con la [reforma](#) del Artículo 135 de la Constitución de 27 de septiembre de 2011 que introduce el principio de “*estabilidad presupuestaria*” para todas las administraciones públicas.

Dado que el desequilibrio se produce como consecuencia de la reducción de ingresos y el aumento de los gastos, en la práctica este eje se aplica por un lado en forma de reducción del gasto público en todas las administraciones y por otro mediante el aumento de los impuestos en la práctica totalidad de sus vertientes, centrales, autonómicos y locales. Como era previsible la aplicación de esta política ha tenido dos consecuencias generales fundamentales. La derivada del aumento de los impuestos, consistente en un descenso de la renta disponible y por consiguiente de la demanda agregada. Y la derivada del ajuste del gasto en todas las administraciones, que ha tenido a su vez como consecuencias fundamentales la reducción de servicios públicos y prestaciones de todo género. A su vez una de las vertientes de la reducción del gasto público o, si se prefiere, una de las vías ha sido la reducción del empleo público, que en algunos momentos ha sido el principal motor de la destrucción de empleo como ocurrió entre los primeros cuatrimestres de 2012 y 2014 teniendo en cuenta los datos de la EPA. Por lo tanto, el efecto global de la aplicación de este enfoque no es otro, no podía ser otro, que el agravamiento de la recesión.

La reforma del sistema bancario

Para comprender tanto las causas de la crisis como la necesidad de la reforma del sistema bancario y poder valorar la pertinencia de lo que se está haciendo es preciso tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1ª. La función principal de un sistema bancario es la de captar recursos de los agentes con capacidad de financiación (ahorradores) y transferirla a los agentes con necesidad de financiación (inversores) que cumplan con ciertas garantías, esto es, que demuestren que pueden reintegrar en tiempo y forma el capital que se les ha prestado. Se trata de una función esencial para el correcto funcionamiento de la economía, dado que si ese flujo se interrumpe tanto la actividad normal de las

empresas como la inversión del conjunto de los agentes económicos, en el mejor de los casos se limitaría a su propio ahorro en el supuesto de que lo tuviesen.

2ª. La función anterior, se deja en manos de las entidades bancarias que actúan en un mercado (captación de depósitos – concesión de créditos) y como en todo mercado para que funcione correctamente debe de existir competencia, y ésta sólo se garantiza cuando existe un número suficientemente grande de entidades independientes.

3ª. Para que el flujo de financiación entre ahorradores e inversores se mantenga vivo deben cumplirse como mínimo dos condiciones: a) garantizar los derechos de los ahorradores para que confíen en las entidades y depositen su dinero en ellas, y b) asegurar la viabilidad de las instituciones bancarias a largo plazo, para lo cual es fundamental que los prestatarios devuelvan el dinero recibido de las entidades bancarias.

4ª. Dada la trascendental función que desempeña el sistema bancario en la economía (la mencionada transferencia de financiación) y el hecho de que los ciudadanos confíen sus ahorros a los bancos, la actividad de las entidades financieras ha estado tradicionalmente mucho más regulada que la de otras empresas de cualquier sector. La regulación está encaminada a crear las condiciones anteriormente mencionadas y en consecuencia tiene tres objetivos básicos interrelacionados: a) garantizar que la financiación fluya de manera continuada, dado que de lo contrario la economía se paraliza; b) defender los derechos y la confianza de los ahorradores y c) velar por la viabilidad de las instituciones a largo plazo, que es otra forma de garantizar que la financiación fluya y los derechos y la confianza de los ahorradores. La regulación afecta a todas las facetas de las entidades que puedan tener relación directa o indirecta con los objetivos precedentes: creación, composición de los órganos de dirección y condiciones a cumplir por el presidente y los miembros de los consejos (*experiencia y honorabilidad*), expansión, orientación del negocio, supervisión, solvencia y protección de los clientes.

5ª. Cuando hablamos de crisis financiera de lo que estamos hablando en la práctica es de la interrupción del flujo de financiación entre ahorradores e inversores. En el ámbito de las economías desarrolladas occidentales, este flujo se interrumpió de forma bastante brusca tras la quiebra de Lehman Brothers, a consecuencia de las famosas hipotecas basura (subprime) y el descubrimiento de que los títulos derivados de las mismas, ahora con un valor nulo, estaban ampliamente difundidos entre las instituciones financieras de gran parte del mundo, por lo cual corrían a su vez el peligro de quebrar. La desconfianza que esto generó paralizó los intercambios de financiación entre instituciones, a su vez esto originó una falta de liquidez en las mismas, seguidamente se paralizó el crédito a los inversores y, a partir de aquí, la crisis se fue transmitiendo a toda la economía.

La crisis afectó en primer lugar a las actividades más dependientes del crédito como la compra de viviendas y a todos los sectores relacionados con el inmobiliario:

promotoras, constructoras e industria auxiliar. La parálisis de estas actividades en una economía como la española, en la que el sector de la construcción representaba cerca del 12% del PIB y del empleo, provocó un descenso inmediato de la ocupación, la caída de la renta, la demanda, la recaudación impositiva, y el aumento de déficit público y por lo tanto el contagio al resto de sectores, con lo que se cierra un circuito de retroalimentación de la crisis. Como consecuencia, los agentes que se habían endeudado en la etapa precedente, y que únicamente contaban como garantía de sus créditos con los bienes inmuebles adquiridos (suelo, viviendas construidas o en construcción) comenzaron a dejar de devolver el dinero a los bancos; en unos casos como resultado de la pérdida de sus empleos, en otras por la parálisis de la venta de las nuevas viviendas. Al mismo tiempo, al caer la demanda en picado, el precio de esos activos comenzó a deteriorarse. En estas circunstancias las cuentas de los bancos sufren un doble choque: por un lado dejan de cobrar los créditos y por otro se encuentran con que si bien pueden quedarse con las viviendas, suelo y promociones en diferentes fases de construcción, esos activos reales cada día valen menos y en la mayoría de los casos son invendibles.

A la luz del relato precedente alguien podía pensar que en realidad la crisis financiera fue algo que a los bancos les cayó encima, que fueron sus víctimas y que no tuvieron ninguna responsabilidad en su gestación. Sin embargo la realidad es muy diferente, ya que la información que ha ido saliendo a la luz lo que ha puesto de manifiesto es que: a) por un lado el diseño del sistema de gobierno de una parte de las entidades financieras, en concreto de las cajas, era inapropiado para dirigir un negocio como el bancario; b) que ese diseño inadecuado se convirtió en el caldo de cultivo del compadreo y que en ese contexto se desarrollaron toda una serie de prácticas corruptas; c) que los criterios habituales para la concesión de crédito se relajaron y de manera muy específica el análisis del riesgo asociado a cada cliente y operación, sustituyendo este por un criterio estadístico relacionado con la mora total, que ignoraba la existencia de riesgos sistémicos; d) que no se tuvieron en cuenta unos criterios razonables de concentración de riesgo tanto desde el punto de vista personal como sectorial, e) y finalmente que la supervisión de las entidades por parte del Banco de España se relajó hasta el extremo de convertirse en inoperante. Aparentemente se fío todo al establecimiento de ese fondo contra cíclico ya mencionado, que como mucho permitió resistir el envite de la crisis unos meses. Ante estas evidencias se hizo necesario acometer la reestructuración del sistema. Sin embargo llevamos siete años invertidos en el proceso y todavía no ha concluido, el crédito hacia los inversores fluye lentamente y la confianza de los depositantes continúa siendo escasa.

Llegados a este punto parece necesario responder a tres preguntas: 1ª. ¿Qué reformas se han hecho hasta el momento? 2ª. ¿El rediseño del sistema bancario que se está produciendo (número y orientación del negocio de las entidades) es el más conveniente para que llegue financiación a los diferentes tipos de inversores? 3ª. ¿El

enfoque que se está aplicando a las reformas es el adecuado para superar las crisis y prevenir razonablemente la aparición de otras nuevas en el futuro?

¿Qué reformas se han hecho hasta el momento y cuál es el enfoque de las mismas?

EL proceso de reformas se ha llevado a cabo hasta el momento en dos grandes fases. La primera comprende desde la detección de los primeros problemas y la posterior creación del FROB en 2009, hasta la emergencia del desastre de Bankia y la caída de Rato, el 7 de mayo 2011. Y la segunda desde la fecha precedente hasta la actualidad, momento en que el proceso todavía no está completamente concluido dado que está por ver cuál será el destino final de algunas de las instituciones rescatadas en virtud del Memorando de Entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera.

Tal y como se recoge de manera esquemática en el Recuadro 2.1 el proceso de reestructuración del sistema bancario español ha tenido y sigue teniendo como objetivo fundamental recuperar el flujo de financiación entre ahorradores e inversores, logrando entidades viables a largo plazo. A su vez, para lograr este objetivo último se fijan 5 objetivos intermedios: 1º Saneamiento del balance las entidades dañadas. 2º Consolidación o reducción de su número fomentando un proceso de integraciones y/o fusiones. 3º Reducción de capacidad, eliminando oficinas centrales, sucursales y empleos. 4º Implantación de un nuevo modelo societario, obligando a las entidades tradicionales o a las resultantes de los procesos de integración a la creación de un banco y a traspasar la actividad bancaria al mismo, profesionalizando su gestión. 5º Reforzar la solvencia de las entidades estableciendo unos requisitos de capital principal (capital más reservas) más exigentes, entre el 8 y el 10% de los activos ponderados según riesgo, estableciendo además un calendario para la recapitalización.

Tanto estos objetivos como las líneas de actuación previstas para lograrlos se recogen en las tres normas fundamentales aprobadas en la primera fase de la reestructuración: 1ª Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, a través del cual se crea el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB); 2ª La reforma de la Ley de Cajas mediante el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de [órganos](#) de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, y 3ª Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el [reforzamiento](#) del sistema financiero.

En la práctica se puede decir que la primera de las fases señaladas se cerró con un rotundo fracaso y todo indica que hay tres razones fundamentales por las que esto fue así.

a) La primera es que se tardó mucho en detectar la magnitud del problema, dado que tenía y tiene una naturaleza dinámica. Esto significa que cada día que pasa y que la situación económica general se deteriora (caída de la producción, empleo,

rentas), por un lado los precios de los activos inmobiliarios descienden (y con ello el valor contable del suelo e inmuebles en manos de las entidades) y por otro los impagos se multiplican y, por lo tanto, los problemas de liquidez y de solvencia de las entidades aumentan. Esto es así porque la crisis económica general y la crisis financiera tienen un origen común y se retroalimentan.

Recuadro 2.1. El proceso de reestructuración del sistema bancario español: normas, objetivos e instrumentos utilizados				
OBJETIVO ÚLTIMO del proceso: recuperar el flujo de financiación y la confianza de ahorradores e inversores creando entidades viables a largo plazo				
	NORMATIVA BÁSICA EN QUE SE APOYA	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS CONCRETOS ESPERADOS	INSTRUMENTO OPERATIVO BÁSICO
PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN ENTRE 2009 Y FINALES DE 2011	Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito	SANEAMIENTO	Saneamiento de los balances mediante el reconocimiento de las minusvalías	- Creación del FROB -Apoya integración voluntaria entre entidades viables que comporten: mejora de la eficiencia, racionalización administrativa y redimensionamiento de su capacidad . - Resolución de crisis de entidades no viables. Supone la sustitución de los administradores de la entidad por el FROB y la elaboración de un plan de reestructuración.
		CONSOLIDACIÓN	Reducción del número de entidades mediante fusiones	
		REDUCCIÓN DE CAPACIDAD	Por la eliminación de oficinas centrales, sucursales y empleo	
	Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.	NUEVO MODELO SOCIETARIO	El ejercicio de la actividad bancaria se realizará por bancos=> que sus órganos de gobierno son los propios de las sociedades anónimas. Las cajas originarias sólo son propietarias de parte del capital	Permite a las cajas ejercer la actividad bancaria a través de un banco. Facilita el acceso a los mercados. -Impulsa la profesionalización de sus órganos de gobierno. La creación por parte de las entidades agrupadas en SIP o fisionadas de bancos a los que se traspasa el negocio
	Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.	NUEVOS REQ. DE SOLVENCIA	Entidades capaces de cumplir con unos requisitos de solvencia más exigentes que los tradicionales y que por lo tanto se presume que así se garantiza su viabilidad a largo plazo	Coeficiente de capital principal: 8% sobre activos ponderados por riesgo (10% para las entidades de mayor riesgo). - Exigencia de una estrategia y calendario de recapitalización y para entidades que recurran al FROB, un plan de recapitalización.
CAPITALIZACIÓN				
EL PROCESO SE CONSIDERA PARCIALMENTE FRACASADO A RAÍZ DE LA DETECCIÓN DE LA INSOLVENCIA DE BANKIA				
REDEFINICIÓN DEL PRO. CON ARREGLO AL MOU	Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.	SANEAMIENTO	Sanear las cuentas sacando del balance los activos inmobiliarios depreciados	Se establecen requerimientos de provisiones y capital adicionales en relación con los activos inmobiliarios dañados (AID) Se simplifican los órganos de las cajas que realizan la actividad bancaria de forma
	Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero.		Aumento de los porcentajes de cobertura de los AID: Con garantía real (suelo 45%, promociones sin terminar 22, pro. terminadas 7) Sin garantía real del 45%	Se fijan los porcentajes de cobertura de los AID. Estable la obligación de traspasar los AID a la sociedades para la gestión de activos. Esta función se atribuye a la SAREB
	Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.	REESTRUCTURACIÓN, RESOLUCIÓN Y RECAPITALIZACIÓN DE ENTIDADES	Traspasar los bancos procedentes de las cajas con déficit de capital a los bancos saneados y mejor gestionados. Liquidar las entidades que resulten inviables	Estable el marco para la reestructuración, liquidación y recapitalización de entidades en la perspectiva de aplicación de MoU con la UE
	Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de Cajas de ahorro y fundaciones bancarias	NUEVA REGULACIÓN PARA LAS CAJAS Y LAS FUNDACIONES BANCARIAS	Establece los límites territoriales de acción de la CC.AA, y de propiedad de las fundaciones bancarias provenientes de las antiguas cajas sobre los nuevos bancos	

Fuente: Normas citadas y : <http://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/infointeres/reestructuracion/>

b) La segunda es que el sistema de “consolidación”, reducción del número de entidades mediante fusiones de la primera fase (ver Recuadro 2.1) paradójicamente se dejó en manos de los mismos personajes responsables del desastre, cuando ya habían demostrado hasta la saciedad su falta de ética y de criterio. Como consecuencia de ello y de la incapacidad del Banco de España para imponer un proceso de fusiones racional, en la práctica éste se llevó a cabo como una especie de baile al que algunos llegaron por el procedimiento de cita a ciegas y otros de la mano de sus deseados amantes, empujados por fidelidades políticas y/o personales. La consecuencia fue que gran parte de las entidades surgidas del proceso demostraron su inviabilidad y otros procesos largamente anunciados nunca llegaron a culminar.

c) La tercera es que en la elección de las personas encargadas de dirigir los nuevos bancos, a los que se transfirió la actividad bancaria, y de los miembros de sus consejos de administración, en la mayoría de los casos, se ha demostrado que lejos de aplicarse criterios mínimamente objetivos y profesionales, respondía de nuevo al modelo del compadreo, el amiguismo, el nepotismo en algunos casos, y el reparto de cuotas de poder político. Las consecuencias comenzaron a salir a la luz en el momento que algunas de esas catástrofes llegaron a los tribunales. Como consecuencia de ello todos sabemos ya algo más de quiénes son, sus vinculaciones en el interior de la *oscura coalición*, o las cantidades pagadas a personajes llamados a los consejos para hacer de palmeros, dado que ni su formación ni su experiencia les permite actuar con criterio a la hora de valorar la corrección de las decisiones en las que participan y a las que daban su beneplácito.

A la luz de los resultados correspondientes a 2011 de la mayoría de las entidades y muy especialmente de Bankia, se pone de manifiesto que las medidas precedentes resultaron insuficientes, lo que obligó a reexaminar la situación de cada entidad, llegando a la conclusión de que se necesitaba la ayuda de la Unión Europea para intentar sanear de manera efectiva a una parte del sistema financiero español procediendo a su recapitalización. El Gobierno de España presenta la solicitud de ayuda el 25 de junio de 2012, y tras el estudio de la situación por parte de la Comisión Europea, en coordinación con el BCE, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y el FMI, el 20 de julio de 2012 se aprueba el Memorando de Entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera ([MoU](#)). A tal efecto se encargó a la consultora Oliver Weiman el estudio de la situación de las entidades y a calcular las necesidades de capital de cada una. A partir de los resultados de este [estudio](#) presentado a finales de septiembre de 2012 se reorienta el proceso con arreglo a lo establecido en el MoU.

Los objetivos de la segunda fase del proceso, tanto en lo que se refiere al objetivo último como a los objetivos específicos, siguen siendo esencialmente los mismos, pero en este caso, y teniendo en cuenta las evidencias sobre la situación de los balances y el fracaso del modelo de integración de la fase precedente, se refuerza el objetivo de saneamiento, recapitalización y reestructuración al que se añade de forma explícita el de *resolución*, termino bajo el que se esconde la liquidación de las

entidades inviables. La nueva oleada regulatoria sobre la que se asientan las actuaciones de esta segunda fase incluye hasta el momento cuatro normas básicas.

1ª. El Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de [saneamiento](#) del sector financiero. Por un lado fija requerimientos de provisiones y capital adicionales en relación con los activos inmobiliarios dañados (AID) y por otro simplifican los órganos de las cajas que realizan la actividad bancaria de forma indirecta.

2ª. Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre [saneamiento](#) y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. Fija los porcentajes de cobertura de los AID: con garantía real (suelo 45%, promociones sin terminar 22%, promociones terminadas 7%), sin garantía real del 45%. Establece la obligación de traspasar los AID a la sociedades para la gestión de activos. En definitiva, se crea lo que se conoce como el banco malo, cuyas funciones se atribuyen finalmente a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S. A. (SAREB).

3ª. Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de [reestructuración](#) y resolución de entidades de crédito. Esta Ley establece el marco para la reestructuración, liquidación y recapitalización de entidades en la perspectiva de aplicación de Memorando de Entendimiento con la UE (MoU).

4ª. Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de [Cajas de ahorro](#) y fundaciones bancarias. Se establecen nuevas normas sobre órganos de gobierno, expansión territorial y otros aspectos de la regulación de las cajas y de las fundaciones bancarias.

Los resultados más destacados de este proceso, hasta el [momento](#), se recogen de forma sintética en el Recuadro 2.2, y a partir de esa información cabe hacerse algunas preguntas.

¿Cuáles han sido los costes del proceso de reestructuración?

Con arreglo a la información publicada por el Banco de España los fondos inyectados de forma directa ascienden a 61.495 millones de euros, lo que representa el 5,82% del PIB nacional de 2012, el año del rescate. Pero debe tenerse en cuenta que además la generalidad de las entidades se han beneficiado de las facilidades ofrecidas por el BCE, y que las mismas entidades rescatadas han transferido a la SAREB grandes cantidades de activos inmobiliarios dañados, operación sin la cual hubiese sido prácticamente imposible sanear sus balances. En concreto en la primera fase y procedentes de la entidades nacionalizadas se transfirieron los siguientes activos en millones de euros: Bankia: 22.318; Catalunya Banc: 6.708; NGB: 5707; Banco de Valencia: 1962. En una segunda fase, la sociedad ha recibido los siguientes activos: BMN: 5.819; Liberbank: 2.917; Caja3: 2.212; CEISS 3.137. En total se han transferido a la SAREB activos dañados valorados en 50.781 millones de euros con arreglo a la información publicada por esta [institución](#).

¿Cuál es la estructura del sistema de instituciones resultante del proceso de consolidación?

En lo que se refiere a número de entidades, tal y como se refleja en el Recuadro 2.2, cuando culmine el proceso de reestructuración, el número de bancos significativos que van a subsistir rondará los 12. Al lado de estos se mantendrán unas pocas cajas de ahorro de carácter local y de dimensiones mínimas y algunas cooperativas de crédito que han tenido su propio proceso de reestructuración.

Recuadro 2.2. Resultados del proceso de reestructuración bancaria en España								
Entidades	Año en que se produce la integración					Financiación recibida	%/Activos banca	
	2009	2010	2011	2012	2013			2014
Santander	→					Santander	0	15,2
Banesto	→					Santander		
BBVA	BBVA	BBVA	BBVA	BBVA		953	14,9	
C. Manlleu, C. Sabadell y C. Terrassa	UNNIM	UNNIM			BBVA	12.052		
C. Catalunya+ C. Tarragona + C. Manresa	Catalunya Caixa	→			Cata. Banc			
La Cixa + Caixa Girona	La Caixa	La Caixa	La Caixa		CAIXABANK	6.465	11,2	
C. Navarra; C. Canarias; C. Burgos	Banca Cívica	Banca Cívica	B. Cívica					
Caja Guadalajara + Caja Sol	C Guadala. Sol	→						
Banco de Valencia	→							
Sabadell	SABADELL	SABADELL		Lloyds Es.	SABADELL	5.494	5,2	
Guipuzcuano								
CAM				B. Gallego				
Caja Penedes								
Bankinter	→					Bankinter		1,2
Banco Popular	→		Banco Popular	→		Banco Popular	0	4,5
Banco Pastor	→		Banco Popular	→		Banco Popular		
BBK + Caja Sur	BBK							
Caja Vital	Caja Vital							
Kutxa	Kutxa	KUTXA BANK	→			KUTXA BANK	0	2
C.Madrid+Bancaja + Canarias +Laietana+ Rioja + Ávila y Segovia	Bankia	→			Bankia	22.424	8,3	
Ibercaja	→		Ibercaja					
CAI; Caja Círculo; Caja de Badajoz	→		Caja 3	IBERCAJA	IBERCAJA	407	2,8	
Cajastur+ C. Castilla la Mancha	→							
C. de Extremadura;	→		Liberbank	→		Liberbank	1.864	1,5
Caja Cantabria	→		Liberbank	→		Liberbank		
Caixa Galicia	Novagalicia	→			Abanca	Abanca	9.052	1,7
Caixanova	Banco	→			Abanca	Abanca		
Caja Granada	Banco Mare	→			Banco Mare	Banco Mare	1.646	1,6
Caja Murcia	Nostrun	→			Banco Mare	Nostrun		
Sa Nostra	Nostrun	→			Banco Mare	Nostrun		
Unicaja	Unicaja	→			Unicaja	Unicaja	1.129	2,5
Caja Jaen	Unicaja	→			Unicaja	Unicaja		
Caja España	Banco CEISS	→			Unicaja	Unicaja		
Caja Salamanca	Banco CEISS	→			Unicaja	Unicaja		
Total. Millones							61.486	3.025.756

Fuente: Elaborado a partir de Bde

http://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/notas/Notas_informativ/

En definitiva el proceso de consolidación de entidades va a dar como resultado un sistema con tres características principales: 1ª. Es un sistema con un número reducido de actores; 2ª. Las tres mayores entidades, Santander, BBVA y Caixabank,

tienen un tamaño muy grande. Como muestra el Recuadro 2.2, cada una de ellas supera el 10% de los activos totales del sistema bancario, y entre las tres superan el 41%. Otras tres tienen un tamaño grande, con porcentajes situados en el entorno del 5% de los activos. Por lo tanto se trata de un sistema en el que la competencia se va a ver limitada, con las consecuencias que esto tiene para el buen funcionamiento de cualquier mercado y de la economía en general; 3ª. Es un sistema dominado por entidades sistémicas, lo que significa que el Estado no puede permitir que quiebren por el riesgo que ello supone de arrastrar al desastre a la economía en su conjunto. En consecuencia el Estado se convierte en su garante, lo que puede impulsarlas a asumir riesgos innecesarios, dada la garantía que tienen de que las consecuencias serán soportadas por los contribuyentes. Y esto seguirá siendo así en el contexto de la Unión Bancaria que se está diseñando, dado que si bien se están introduciendo mecanismos encaminados a romper el vínculo entre la quiebra de entidades y los presupuestos públicos, la desvinculación total es imposible³¹.

¿Cuál es el modelo de banca resultante en cuanto a la orientación del negocio?

La orientación del negocio de las entidades se refiere al viejo debate sobre si debe haber un tipo único de banca universal que realice tanto operaciones al por menor como al por mayor y de banca comercial y de negocios, o si es más conveniente forzar la especialización de las entidades obligándolas a optar entre alguna de las dos últimas orientaciones. Es un debate que sigue y seguirá abierto en la medida en que cada uno de estos enfoques tiene ventajas e inconvenientes, pero sí debería estar claro que por su misma naturaleza, las operaciones típicas de la banca de negocios llevan aparejados mayores riesgos e incertidumbres, por lo que podría ser aconsejable que determinadas operaciones sólo se permitiesen a un tipo de establecimiento con el perfil de banca de negocios.

En un punto intermedio entre las dos cuestiones precedentes se sitúa la pregunta de si un modelo de banca protagonizado por grandes entidades de carácter nacional y/o internacional, universal y mixto, es el más adecuado para servir a las necesidades financieras de pequeños ahorradores e inversores (crédito hipotecario no especulativo, autónomos, pequeñas y medianas empresas, entidades locales) para los que los servicios bancarios se podrían considerar como una suerte de servicio público. En definitiva, el tipo de banca que practicaban las cajas de ahorros más el Banco de Crédito Local antes de las reformas de los años ochenta que abrieron el camino al desastre actual. En esta como en muchas otras cuestiones, las posiciones están enfrentadas y posiblemente no exista una verdad única, pero hay buenas razones para pensar que un tipo de banca, de alcance regional, de gestión pública, alejada del modelo del compadreo, con una regulación estricta y orientada a la captación del ahorro de los pequeños ahorradores, a través de productos tradicionales sencillos y

³¹ Sobre la continuidad de esta conexión puede verse Vegara D. (2014) "Un panorama de la Unión Bancaria". BdE

comprensibles para las personas con escasos conocimientos financieros, y a facilitar crédito a la compra de viviendas destinadas a primera residencia, a las pequeñas y medianas empresas y a las administraciones locales, puede constituir un factor de estabilidad del sistema financiero y una herramienta para el desarrollo regional y local.

Este modelo de banca existe en otros lugares y como mínimo exige una valoración rigurosa sobre su pertinencia. El tipo de restricciones que la Comisión impuso a través del MoU, a las entidades rescatadas van en buena medida encaminadas en esta dirección. El problema es que esas restricciones tienen un carácter temporal, hasta situar a los bancos afectados en condiciones de rentabilidad, pensando en su posterior venta. ¿Si esos bancos demuestran su viabilidad no sería adecuado pensar en darles continuidad?

¿Ha permitido la reestructuración superar los problemas de solvencia de las entidades?

Lo más prudente es este momento es responder sí. Lo sorprendente sería que no se hubiese alcanzado un grado de solvencia razonable, si se tiene en cuenta lo visto en el apartado precedente, y en concreto dos hechos fundamentales ya expuestos. El primero es que los activos inmobiliarios dañados, por valor de 50.781 millones de euros, se traspasan al banco malo, la SAREB. El segundo es que se han inyectado de forma directa 61.495 millones de euros de capital público, y se ha beneficiado al conjunto de las entidades de forma indirecta a través de otros mecanismos como las facilidades del BCE, avales... En consecuencia los balances deberían estar saneados durante un tiempo, a no ser que los órganos de dirección de estas entidades continúen con la nefasta gestión de sus predecesores, y que la supervisión de las mismas siga siendo tan negligente como lo fue en la etapa previa a la crisis.

De momento los resultados de los [test de estrés](#) presentados por el BCE, el 26 de octubre de 2014, previos a la entrada en funcionamiento del MUS, muestran que el conjunto de las entidades financieras españolas examinadas están saneadas y cumplen con los requisitos de capital exigidos al día de hoy, pero una vez más hay que recordar que seguimos en una situación económica delicada y que un empeoramiento de las condiciones económicas generales, o dicho en términos de la nomenclatura utilizada en este ámbito, la aparición de las condiciones del “escenario adverso” pueden deteriorar las cuentas de resultados con rapidez.

¿Pueden las reformas efectuadas prevenir la aparición de nuevas crisis en el futuro? Tanto a lo largo de la historia, como en el presente, cuando se mira la escena internacional, nos encontramos diferentes regulaciones de los sistemas bancarios, y lo cierto es que las crisis se han repetido en todo tiempo y lugar. Sin embargo, el estudio de las causas de esas crisis pone de manifiesto que hay algunos factores que se repiten de manera sistemática, entre los que se pueden destacar: a) la falta de regulación o la regulación laxa; b) los problemas de gobernanza: diseño inadecuado de los órganos de

gestión, corrupción de los altos ejecutivos³², la práctica del compadreo; c) la realización de operaciones o inversión en activos de riesgo excesivo o de difícil cálculo y gestión³³ y d) la ausencia o la relajación de la supervisión.

En la práctica, en la mayoría de las crisis, estos factores suelen darse de forma conjunta. La secuencia de acontecimientos suele ser la siguiente. La falta de regulación o la regulación laxa posibilita que los órganos de gobierno no sean los adecuados, que lleguen a los mismos personas sin experiencia en gestión bancaria, sin honorabilidad o movidos esencialmente por el afán de un enriquecimiento rápido. Como consecuencia de esto diseñan operaciones de alto riesgo, potencialmente muy lucrativas, o prestan grandes cantidades de fondos a personas o empresas con las que mantienen relaciones de amistad, afinidad política o participan en su capital. Y finalmente la ausencia o relajación de la supervisión impide que todos esos problemas salgan a la luz en tiempo y forma y que sean sancionados.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay tres aspectos de los cambios regulatorios a los que parece necesario referirse: la naturaleza jurídica de las entidades que ejercen la actividad bancaria, en definitiva, la obligación de ejercerla mediante bancos; la regulación sobre solvencia y la relativa a la supervisión.

La reforma de la Ley de Cajas, que obliga a ejercer la actividad bancaria a través de bancos, que necesariamente deben tener la forma jurídica de sociedades anónimas, no garantiza pero sí favorece la existencia de órganos de gobierno más transparentes, la obligación de rendir cuentas a los accionistas que arriesgan su propio capital y en consecuencia limita las posibilidades del compadreo en el seno de la *oscura coalición*, cuyo componentes no rindieron nunca cuentas a nadie y actuaron esencialmente como cazadores de rentas. En esta misma dirección parece pertinente la prohibición de que las cajas (ahora las fundaciones bancarias) no puedan ser los accionistas mayoritarios de los nuevos bancos, ya que en este caso lo previsible es que nombren como presidentes y miembros de los consejos a los mismos personajes o parecidos de la *oscura coalición*, con lo que se habría ganado poco en materia de competencia profesional, transparencia y honorabilidad. Justamente la falta de esta obligación fue lo que llevo a los consejos de los nuevos bancos procedentes de las cajas a personajes

³² Aunque a algunos les pueda sonar excesivo, la corrupción entre los altos ejecutivos de la banca es algo muy extendido. El [artículo](#) de Xavier Vidal-Folch, La cueva de Alí Babá y los 40 calvinistas, El País, 19 de diciembre de 2012, ofrece un inventario altamente ilustrativo al respecto.

³³ En la crisis actual este ha sido el desencadenante principal. La titulización de las hipotecas subprime en activos difíciles de comprender, cuyo riesgo era difícil de calcular y que las entidades de calificación valoraron incorrectamente, y que eran altamente rentables, favoreció la difusión de los mismos y creo un incentivo perverso para que las entidades financieras concediesen más y más hipotecas para poder formar los paquetes, titularlas y vender los activos correspondientes a buen precio. En teoría estas prácticas se han justificado por algunos (ver como ejemplo Spence, 2012) como un buen mecanismo para redistribuir el riesgo y así abaratar el crédito, apoyándose en la ilusión de que los mercados tienen alguna clase mágica de capacidad autorreguladora. Sin embargo lo que demuestran los hechos es que esa magia no existe, y que lo que domina es el interés por conseguir los máximos beneficios en el mínimo tiempo posible y que todos los incentivos apuntan en ese único sentido.

como Rato y a los 32 consejeros imputados y a situaciones similares en una buena parte de las cajas que han necesitado el rescate.

En lo concerniente a la regulación específicamente destinada a velar por la viabilidad de las entidades a largo plazo, la normativa financiera internacional, contenida en este caso en los sucesivos Acuerdos de Basilea (I,II y III³⁴) y que se ha trasladado a la legislación comunitaria, pone el acento en la solvencia, y encomienda ésta al aumento de los recursos propios (capital más reservas) entre el 8 y el 10,5% de los activos (derechos frente a terceros) ponderados por riesgo. Este mecanismo se ha considerado adecuado en la medida en que si una entidad asume mayores riesgos tiene que disponer de más capital. Sin embargo el problema que tiene este mecanismo es que el cálculo del riesgo asociado a un activo en unas condiciones de mercado normales, no tiene nada que ver con las condiciones que pueden darse con la parálisis de un mercado, que conduce a que los activos que sirven como garantía se deprecien con gran rapidez y/o que directamente no pueden venderse con lo que pierden todo su valor de mercado. Esto puede conducir, y de hecho conduce, primero a la insolvencia de los clientes de las entidades, seguidamente a la imposibilidad de las instituciones de obtener liquidez y finalmente a su propia insolvencia. En última instancia, lo que debe entenderse es que el riesgo no es estático, sino dinámico, asociado a las condiciones de los mercados en los que se negocian los activos (reales o financieros) en los que los clientes de las entidades invierten los recursos que estas les prestan.

Fundamentar la viabilidad esencialmente sobre la obligación de las entidades a constituir elevadas provisiones sobre determinados activos y exigencias de capital muy elevadas, en primer lugar fuerza a las entidades a sobreponderar los riesgos que asumen con los clientes y, en segundo lugar, tiene como resultado la inmovilización de grandes cantidades de recursos prestables, en consecuencia reduce las cantidades disponibles para conceder créditos y por lo tanto retarda la recuperación. Esto es justamente lo que está sucediendo en este momento en prácticamente toda Europa, donde a pesar de que el BCE ha bajado al mínimo los tipos, y está ofreciendo grandes cantidades de fondos a la banca, ésta finalmente no presta dado que la mayoría de los solicitantes de crédito no ofrecen las garantías requeridas en función del capital que consumiría dejar dinero a este tipo de potenciales prestatarios. A esto es a lo que se refieren los responsables del BCE cuando afirman que los mecanismos de transmisión de la política monetaria no están funcionando, y lo que condujo a que a lo largo de 2014 se pusiese sobre la mesa el debate sobre la necesidad de utilizar medidas no

³⁴ Lo que se conoce como Basilea III, son un conjunto de medidas con el objetivo común de asegurar la solvencia de las entidades. Estas medidas van dirigidas en tres direcciones fundamentales: a) aumento del nivel de requerimientos de capital y de la calidad del mismo; b) mejora de los procedimientos para evaluar los riesgos y c) la introducción de un colchón de liquidez anticíclico. Estas medidas tienen un calendario de implantación que termina en 2019. Para una explicación más amplia ver Rodríguez de Codes (2010).

convencionales, como las denominadas *facilidades cuantitativas* (QE) para inundar de dinero el sistema y hacer que este llegue a empresas y familias.

En consecuencia, todo indica que la prohibición directa de las conductas de mayor riesgo, aquellas que se ha demostrado históricamente que están más asociadas a las crisis bancarias, debería ser una pieza complementaria para garantizar la viabilidad de las entidades. Sin lugar a dudas las provisiones y los requerimientos de capital como mecanismo de previsión frente a fluctuaciones cíclicas normales deben existir, pero del mismo modo deberían prohibirse las operaciones de alto riesgo. En el mejor de los casos este tipo de operaciones deberían permitirse única y exclusivamente a entidades que no cuenten con ningún tipo de garantía del Estado y en las que no exista relación con activos o entidades sobre las que el Estado y por lo tanto los contribuyentes asuman cualquier tipo de garantía. El problema es si esta desvinculación puede darse en la práctica.

Sobre el tercero de los aspectos citados, el de la supervisión, como ya he expuesto en la primera parte al tratar la Unión Bancaria, este es uno de los cambios más importantes que se han producido en la normativa y en la arquitectura institucional al crear el MUS. Las ventajas que se suponen al nuevo sistema son: aumenta la independencia del supervisor; aumenta la distancia entre el supervisor y el supervisado; mejora de la calidad técnica de los equipos y de los protocolos de supervisión y el rigor de los procedimientos. En última instancia si todo lo anterior se cumple el sistema sería más creíble y por lo tanto debería contribuir a la mejora de la confianza en las buenas prácticas y la solvencia de las entidades, y ello a su vez debería contribuir a normalizar el flujo de la financiación.

Desde la perspectiva específicamente española la entrada en funcionamiento del MUS se considera positiva en la medida en que se entiende que puede contribuir a la recuperación de la confianza en los bancos españoles, tan maltrecha tras la comprobación del grado de insensatez con la que se habían gestionado una buena parte de ellos. En la práctica, dado el proceso de concentración anteriormente descrito, todas las entidades que figuran en el Cuadro 2.2 superan los 30.000 millones de balance, por lo que serán supervisadas por el BCE, lo que dicho en otros términos significa que aproximadamente quedan bajo el supervisor europeo entidades que en conjunto reúnen el 95% de los activos del sistema. Con ello España se convierte en una auténtica excepción en la medida en que tras la reestructuración se llega a un grado de concentración muy superior a la media de la UE.

La conclusión última que hay que destacar tras todo este recorrido, es que si el objetivo final del proceso de reestructuración era el saneamiento del conjunto del sistema bancario, para restaurar la confianza y las condiciones de solvencia y viabilidad a largo plazo, para que esté en condiciones de prestar de nuevo a familias y empresas, y de esta forma contribuir a la reactivación de la economía, el objetivo de momento todavía dista de haberse conseguido y ello por las siguientes razones:

a) En primer lugar el sistema financiero no ha recuperado la confianza de los ciudadanos, y esto es así entre otras razones porque, por un lado, siguen apareciendo nuevos casos de fraude, corrupción y malas prácticas (como el de BPA y su filial española el Banco de Madrid) y continúan activos muchos de los frentes abiertos en los últimos años. El de las preferentes puede servir de ejemplo.

b) El sistema financiero sigue absorbiendo recursos, dado que tiene que seguir adaptándose a las nuevas exigencias de capital principal, que tienen de plazo hasta 2019.

c) Los efectos de los rescates sobre la deuda pública siguen vigentes y seguirán en tanto no reintegren el dinero que se les ha prestado³⁵.

d) El sistema bancario que se está configurando padece un exceso de concentración por lo que no favorece la competencia y finalmente toma al Estado como rehén, en la medida que las entidades que controlan la inmensa mayoría de los activos son de un tamaño “demasiado grande para quebrar”, tienen eso que se denomina carácter sistémico, por lo que es el propio Estado el que, en caso de dificultades, tendrá que poner de nuevo los recursos para salvarlos.

e) Y finalmente, los últimos datos disponibles indican que el crédito, tanto a hogares como a empresas continúa descendiendo, lo que constituye la evidencia más clara de que este objetivo central del proceso de reestructuración siguen sin cumplirse. Los datos de Cuadro 2.2 ponen de manifiesto tres aspectos de interés. 1º. El crédito sigue descendiendo si bien el ritmo de descenso se ha atenuado; 2º Las más afectadas por el descenso han sido las empresas y 3º el volumen de crédito vivo al comenzar 2015 para empresas y hogares es notablemente más bajo que el existente en 2008, lo que por otro lado muestra el tamaño del desendeudamiento de estos sectores.

	Valores absolutos. Millones de euros				Tasas de variación interanual, %				Distribución por sectores				Evolución en relación a 2008			
	Total	Hogares	Sociedades	AA.PP	Total	Hogares	Sociedades	AA.PP	Total	Hogares	Sociedades	AA.PP	Total	Hogares	Sociedades	AA.PP
2007	2470505	874405	1251441	344659					100,0	35,4	50,7	14,0	93,2	96,0	95,8	79,6
2008	2649433	910537	1305918	432978	7,24	4,13	4,35	25,63	100,0	34,4	49,3	16,3	100,0	100,0	100,0	100,0
2009	2767031	903342	1298602	565087	4,44	-0,79	-0,56	30,51	100,0	32,6	46,9	20,4	104,4	99,2	99,4	130,5
2010	2844462	898146	1301625	644691	2,80	-0,58	0,23	14,09	100,0	31,6	45,8	22,7	107,4	98,6	99,7	148,9
2011	2862714	870960	1255286	736468	0,64	-3,03	-3,56	14,24	100,0	30,4	43,8	25,7	108,1	95,7	96,1	170,1
2012	2804707	830879	1082851	890977	-2,03	-4,60	-13,74	20,98	100,0	29,6	38,6	31,8	105,9	91,3	82,9	205,8
2013	2742461	782982	993308	966171	-2,22	-5,76	-8,27	8,44	100,0	28,6	36,2	35,2	103,5	86,0	76,1	223,1
2014	2725703	748357	943489	1033857	-0,61	-4,42	-5,02	7,01	100,0	27,5	34,6	37,9	102,9	82,2	72,2	238,8
2015	2715376	745217	934686	1035473	-0,38	-0,42	-0,93	0,16	100,0	27,4	34,4	38,1	102,5	81,8	71,6	239,2

Nota: Los datos de 2015 corresponden al mes de enero
Fuente: Elaborado a partir de datos Boletín Económico. BdE. Enero 2009, Enero 2012 y Marzo 2015

³⁵ De hecho el Presidente del FROB, Fernando Restoy, ha reconocido en el [Congreso](#), el día 14 de abril de 2015, que del total de dinero inyectado en los bancos no se recuperarán del orden de 40.000 millones de euros, incluso una vez que se venda la participación del Estado en Bankia y BMN.

Recuadro 2.3. El caso Bankia.

Posiblemente el mejor ejemplo que se puede poner para ayudar a comprender los argumentos precedentes es el caso BFA/Bankia. Es el paradigma del desaguado y puede servir de ilustración para comprender tanto los problemas de gobernanza previos a la crisis como la irracionalidad de muchos de los procesos de fusión puestos en práctica. Todo comienza con la aplicación del principio de consolidación a instituciones con problemas manifiestos, y la constitución de un Sistema Institucional de Protección en el que se integran Caja Madrid, que lidera el proceso, Bancaja, Caja Segovia, Caja Ávila, Caja Canarias y Caixa Layetana. Al frente de la cocción del bodrio, y para sustituir a Blesa, se coloca, tras un encarnizado enfrentamiento en el interior del PP, a un personaje como Rato, que a esas alturas de la historia ya había sido capaz de abrir la espita de la bombona de helio que infló la burbuja inmobiliaria y había dado la espantada del FMI, sin enterarse en absoluto de lo que estaba sucediendo con el sistema financiero internacional. Todas las entidades metidas en la olla de la cocción del susodicho bodrio compartían: riegos inmobiliarios altísimos, estaban implantadas en gran parte en los mismos territorios, y ¡que casualidad! todas tenían en la cabeza de sus gobiernos a conocidos miembros del PP. Y por supuesto, en su consejo elementos prominentes de la *Oscura coalición*.

Lo sucedido con esta entidad, sigue saliendo a la luz en estos momentos como consecuencia del proceso judicial emprendido por la Audiencia Nacional. El repaso de la composición del grupo de los 33 que en su momento llamó a declarar el Juez Fernando Andreu es la ilustración perfecta, por un lado de ese modelo del compadreo en el seno de la *oscura coalición*, y por otro del punto al que llegó el uso de estas entidades por parte del partido dominante en cada caso para dar un retiro dorado a correligionarios, asesores fieles desplazados (o habría que decir lacayos), parientes (sí nepotismo también) amiguetes con disfraz de empresarios y cómo no, personajes diversos que alguna vez soñaron que eran de izquierdas y siguieron creyéndose cuando nadaban alegremente en este mar de corrupción, mientras ingresaban cientos de miles de euros en sus cuentas corrientes y hacían uso sin reparo de las Black card. El repaso del resumen de los nombres, filiaciones, méritos y cantidades recibidas por estar en el consejo de Bankia que se recogen en el Cuadro 2.3 creo que justifica con creces las afirmaciones precedentes. La lista de imputados por el uso de las Black card, invento de Blesa, alcanza a 78 y no todos los miembros del Consejo al que aquí se hace referencia están en el caso de las tarjetas.

Cuadro 2.3. Miembros del Consejo de Administración imputados en el caso Bankia

IMPUTADO	ENTIDAD DE ORIGEN	VINCULACIÓN	Retribución 2011	Gasto Back card
01. RODRIGO RATO	Caja Madrid (enero 2010-2012)	PP	2.080.000	99.000
02. JOSÉ LUIS OLIVAS MARTÍNEZ	Bancaja (Pdte 2004-2012)	UCD->PP	1.620.000	0
03. FRANCISCO VERDÚ PONS	Bankia <- Banca March	Persona de confianza de Rato	2.206.000	0
04. JOSÉ MANUEL FERNÁNDEZ NORNIELLA	Caja Madrid	PP. Y amigo de Rato	576.000	185.500
05. CARMEN CAVERO MESTRE	Caja Madrid Cibeles	PP y cuñado de Ignacio González	173.000	
06. ARTURO FERNÁNDEZ ÁLVAREZ	Bankia	CEIN-CEOE. Grupo Arturo	164.000	38.000
07. ALBERTO IBÁÑEZ GONZÁLEZ	Bankia	CEIN	142.000	0
08. JAVIER LÓPEZ MADRID	Bankia	CEOE. Yerno de Juan Miguel Villar-Mir (OHL)	169.000	34.800
09. JUAN LLOPART PÉREZ	Bankia	CEOE. Grupo Zeta	198.000	0
10. ARACELI MORA ENGUÍDANOS	Bankia	Universidad	125.000	0
11. JOSÉ ANTONIO MORAL SANTÍN	Caja Madrid	IU	278.000	456.500
12. FRANCISCO JUAN ROS GARCÍA	Bancaja	Patronal valenciana. Grupo Ros Casares	124.000	0
13. JOSÉ MANUEL SERRA PERIS	Bankia	PP	209.000	0
14. ATILANO SOTO RÁBANOS	Pdte Caja Segovia	PP. Ex. Pre. Dip. Segovia	129.000	0
15. ANTONIO TIRADO JIMENEZ	Bancaja	PSOE-> PP	182.000	0
16. FRANCISCO PONS ALCOY	Bancaja	Patronal valenciana		0
17. ÁNGEL ACEBES PANIAGUA	Caja Madrid	PP		0
18. FRANCISCO BAQUERO NORIEGA	BFA	CC.OO.		266.400
19. PEDRO BEDIA PÉREZ	BFA	CC.OO.		78.200
20. LUIS BLASCO BOSQUED	Bankia	Gestión empresa. Sogecable, OHL y Real Madrid		51.700
21. RAFAEL FERRANDO GINER	Bancaja y BFA	CIERVAL y CEOE. Edifica		0
22. JOSÉ RAFAEL GARCÍA-FUSTER	BFA	PP de Valencia		0
23. JORGE GÓMEZ MORENO	Caja Madrid	PSM- PSOE		98.200
24. AGUSTÍN GONZÁLEZ GONZÁLEZ	Pret. Caja Ávila	PP. Alcalde del Barco y Pdte. Dipt. Ávila		0
25. MERCEDES DE LA MERCED MONGE	Caja Madrid	PP		287.900
26. JESÚS PEDROCHE NIETO	Caja Madrid	PP. Amigo de Alberto Ruiz-Gallardón		132.200
27. REMIGIO PELLICER SEGARRA	Bancaja y BFA	PSOE		
28. JOSÉ MARÍA DE LA RIVA ÁMEZ	Caja Madrid	PSOE (por impositores)		208.900
29. ESTANISLAO RODRÍGUEZ PONGA	Caja Madrid	PP. Amigo de Rato		255.400
30. MERCEDES ROJO IZQUIERDO	BFA	PP. Amiga de Esperanza Aguirre		119.300
31. RICARDO ROMERO DE TEJADA	Caja Madrid	PP. Secretario. Reg. PP. Madrid		212.200
32. JUAN MANUEL SUÁREZ DEL TORO	Pdte Caja Canarias	Cruz Roja		0
33. ÁNGEL VILLANUEVA PAREJA	BFA - Bancaja			0

Fuentes: El País; El Mundo; y <http://www.20minutos.es/>

<http://www.publico.es/espana/33-imputados-caso-bankia.html>

Las reformas estructurales

Tal y como se ha discutido ampliamente en la primera parte, el problema de las deficiencias estructurales y de la necesidad de solucionarlas se ha ido colocando progresivamente, a partir de la Estrategia de Lisboa 2000 y sus sucesoras, en el primer plano de la política económica de la UEM. Pero como se discutió allí, cuando nos situamos en el ámbito de un país específico, como en este caso España, es necesario responder a dos preguntas complementarias. La primera es, ¿qué reformas estructurales precisaba y precisa España? Y la segunda ¿qué reformas se han emprendido?

Los problemas estructurales de la economía española

¿Qué reformas estructurales necesitaba la economía española a la altura de 2008 y sigue necesitando al día de hoy?

Para responder a la pregunta tomamos como referencia el listado de factores condicionantes del desarrollo mencionados en la primera parte (Recuadro 1.6), y a partir de aquí en el Recuadro 2.4 se presenta una selección de los elementos para los que hay suficientes razones para pensar que han limitado y siguen limitando el desarrollo económico en España. A partir de esta selección el siguiente paso es observar en qué medida la situación en la que se encuentran en España está más o menos alejada de la media de la UEM y en cualquier caso se trata de valorar si la configuración de esos factores favorece o perjudica el desarrollo a medio y largo plazo. En algunos casos este contraste es sencillo dado que se dispone de la serie de indicadores estructurales que mantiene actualizados el [Banco de España](#). En otros la comparación resulta más complicada y controvertida dado que tales indicadores o no existen o son más discutibles porque se refieren a aspectos de naturaleza esencialmente cualitativa y en consecuencia más escurridiza, pero esto no impide que se puedan valorar las implicaciones de su configuración para el desarrollo. En el mismo Recuadro 2.4 se incluye una valoración sintética de la forma en que cada uno de esos factores condiciona el desarrollo.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las siguientes páginas primero se estudia la naturaleza de los problemas estructurales de la economía española con la finalidad de deducir su mayor o menor relieve y en consecuencia urgencia de actuar sobre ellos, y posteriormente se examinan las reformas que se han emprendido y se valora la orientación y el alcance de las mismas.

Marco institucional, intervención del Estado y gobernanza

Por lo que se refiere al primer grupo de factores, los relativos al marco institucional y a la actuación del gobierno, en el apartado dedicado a la calidad de la gobernanza ya se ha puesto de manifiesto que este país ha tenido y sigue teniendo un

problema muy grave, cuyas manifestaciones más evidentes son la proliferación de casos de corrupción de distinto género y el despilfarro de recursos públicos en proyectos de difícil justificación en función de su utilidad para el desarrollo.

Recuadro 2.4. Principales problemas estructurales de la economía española desde la perspectiva del desarrollo sostenible	
Ámbitos en los que se localizan los problemas estructurales	Principales problemas estructurales
1. El marco institucional, intervención del Estado y calidad de la gobernanza	
<ul style="list-style-type: none"> • Marco institucional inclusivo o extractivo • Calidad de la gobernanza y principios del buen gobierno • Contexto para los negocios y creación de empresas • Igualdad de oportunidades y educación • Servicios básicos del Estado del Bienestar • Sistema fiscal 	La debilidad de controles y contrapesos favorecen la corrupción Domina la cultura de control del poder frente al buen gobierno Exceso de trámites y lentitud burocrática Insuficientes garantías por la debilidad del sistema educativo Debilidad prestaciones: sanidad, pensiones, paro, dependencia Evasión, falta progresividad y baja presión fiscal
2. Población	
<ul style="list-style-type: none"> • Descenso poblacional pronunciado • Envejecimiento y dependencia 	Negativo para la demanda agregada y oferta de fuerza de trabajo Afecta a la estabilidad de los sistemas de protección social
3. Acumulación de factores productivos	
<ul style="list-style-type: none"> • Empleo y paro • Capital humano • El capital tecnológico y la innovación • Capital físico 	Baja capacidad de creación del empleo alto paro Insuficiente y desequilibrado en niveles medios Debilidad del sistema de ciencia-tecnología falta de I+D+I Insuficiente y desequilibrado por funciones
4. Sectores estratégicos	
<ul style="list-style-type: none"> • Agua • Energía • Telecomunicaciones 	Modelo de gestión ineficiente para un recurso escaso Carencia de una estrategia definida de transición energética Existencia de un gran margen de mejora en redes y prestaciones
5. Especialización productiva y estructura empresarial	
<ul style="list-style-type: none"> • Especialización productiva • Estructura empresarial 	Industrial: baja intensidad tecnológica y crecim. demanda Predominio absoluto de las pequeñas empresas
6. Los mecanismos de distribución de la renta	
<ul style="list-style-type: none"> • Distribución primaria • Distribución secundaria 	Sesgo peligroso a favor del excedente empresarial Muy limitada por el tamaño insuficiente sector público
7. Las relaciones externas	
<ul style="list-style-type: none"> • Las relaciones comerciales • Las relaciones financieras 	El déficit comercial (energía y prod. de alto C.T y alto C.D.) Necesidad de finan. y la posición de finan. frente al R.M.
8. La sostenibilidad en el uso de los recursos	
<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia general uso de recursos naturales • Eficiencia energética • Generación de residuos 	Baja eficiencia general Baja eficiencia energética y exceso de emisiones de CO2 Exceso de generación de residuos

Este tipo de prácticas responde fundamentalmente a cuatro razones. La primera tiene que ver con la existencia de un marco legal que si bien es cierto que no puede decirse que se trate de un marco *extractivo*, no tiene previstos los suficientes mecanismos de control interno o filtros encaminados a detectar las actuaciones irregulares. La segunda es una falta de una cultura política auténticamente democrática, como consecuencia de lo cual el ejercicio de la función pública se entiende como el control del poder y el desprecio absoluto a los principios de buen gobierno. La tercera, relacionada con la anterior es la forma en que actúan muchos responsables políticos. En unos casos son ellos mismos los promotores o directamente implicados en actividades irregulares. En otros casos prestan escasa atención a lo que hacen los subordinados a los que han nombrado a dedo y los servicios administrativos que están bajo su responsabilidad. La cuarta es, por supuesto, la carencia de unos valores éticos suficientemente sólidos por parte las personas que están a uno y otro lado de la administración y que en consecuencia están dispuestos a participar en prácticas ilegales.

El resultado de estas carencias es la proliferación de actuaciones irregulares ya descritas, que adquieren mayor relevancia y afectan de forma más negativa al funcionamiento de la economía cuando se realizan desde instituciones públicas y son especialmente detestables cuando se ejecutan en beneficio propio o de familiares y amigos.

Hay cuando menos tres indicadores que nos permiten hacernos una idea de la gravedad del asunto. Uno es el ya mencionado enorme número de casos de corrupción³⁶ en el que están implicados políticos que han estado o siguen estando en ejercicio. El segundo, y directamente relacionado con el precedente, es que la corrupción se ha convertido en la [segunda](#) cuestión, después del paro, que más preocupa a los ciudadanos españoles según muestran las encuestas de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). En tercer lugar podemos recurrir al Índice de Percepción de la Corrupción que elabora la ONG [Transparency](#) International. En 2014 esta organización situaba a España en el puesto 37 y con una puntuación de 60. Esto supone 32 puntos menos que Dinamarca que ocupa la primera posición en transparencia.

El problema se agudiza cuando además se observa que por falta de medios, de diligencia o por la interferencia del poder político en el sistema judicial éste actúa de forma extremadamente lenta, con lo que la actuación de la justicia se convierte en sí mismo en una rémora.

En lo referente al funcionamiento y las regulaciones de los mercados de bienes y servicios, los análisis disponibles desde hace tiempo suelen coincidir en la idea de que las limitaciones a la competencia provienen de regulaciones que limitan tanto la entrada en determinados sectores como la existencia de regulaciones que propician poco la competencia entre los agentes que operan en el mismo. El listado abarca aquí actividades como comercio minorista, y la cuestión de los horarios, las profesiones liberales mediatizadas por normas de colegios profesionales, la obligación de acudir a fedatarios públicos para infinidad de asuntos. Los problemas relativos a la unidad del mercado derivada de las normativas de la CC.AA. Buena parte de estos problemas deberían corregirse en la medida en que se aplique de forma efectiva la directiva comunitaria de prestación de servicios.

Uno de los aspectos estructurales dentro de este apartado de la regulación y el marco institucional que ha cosechado más críticas desde hace años es el relativo a lo que se suele denominar el contexto institucional para la creación y actuación de las empresas. El Foro Económico Internacional elabora el conocido informe *The Global Competitiveness Report*, en el que mide y compara el estado de la cuestión en los diferentes países. En concreto, en el apartado institucional y en relación con el sector público incluyen factores como: respeto a los derechos de propiedad, corrupción, independencia judicial, seguridad, confianza en los servicios públicos. Y en el ámbito

³⁶ La base de datos de El [Mundo](#) disponible en este enlace permite hacerse una idea del estado de la corrupción en España.

privado: ética corporativa y calidad de los estándares de contabilidad y auditoría, entre otras cosas. Los resultados que obtiene España no son precisamente buenos. En 2014 se situaba en el puesto 73 de un total de 144 países, con 3,82 puntos. La primera posición la ocupaba Nueva Zelanda con 6,09 puntos. Aunque se pueda relativizar algo la representatividad y validez de esta clase de indicadores, la posición y especialmente la puntuación de España indica que, en efecto, tenemos problemas en este ámbito.

Igualdad de oportunidades y educación

Una de las ideas que ha ido cobrando fuerza en relación con el desarrollo es que éste debe ser inclusivo. Como se ha visto se trata de uno de los objetivos que ha introducido la Estrategia Europa 2020. La inclusión tiene diversas vertientes, entre ellas la de impedir que aparezcan proporciones elevadas de la población que obtienen unos ingresos mínimos, fenómeno que como ya se ha visto en la primera parte ha adquirido en España unas dimensiones inaceptables. La vertiente que afecta al desarrollo futuro es la relativa a la igualdad de oportunidades y que en última instancia hay que interpretar en el sentido de que los seres humanos nacemos con unas capacidades potenciales similares, pero esas potencialidades sólo pueden desplegarse si las personas tienen acceso a unas condiciones de vida digna y a una formación que les permita adquirir los conocimientos y competencias imprescindibles para desarrollar su potencial.

Fenómenos como la proliferación de familias perdiendo sus hogares, en riesgo de exclusión, con problemas para tener una alimentación adecuada, y donde los recursos que pueden dedicar a la formación de los hijos son cada día menores (aspecto este sobre el que ya hemos visto que ha llamado la atención la OCDE), o los recortes en los presupuestos dedicados a educación, o el fenómeno histórico del abandono escolar, son todos ellos indicadores evidentes de que España tiene en este punto un problema estructural que se está agravando en estos mismos momentos.

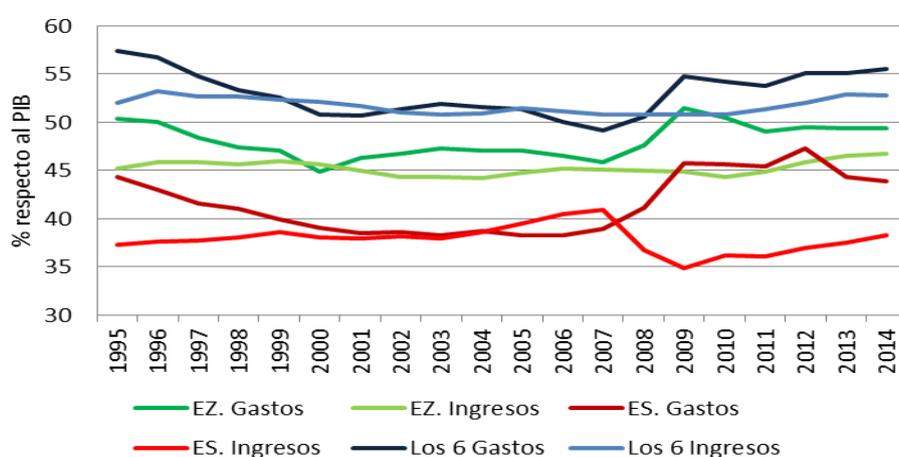
El sistema fiscal

Tal y como se ha mostrado desde diversas perspectivas, uno de los aspectos del marco institucional que más está influyendo en el desenvolvimiento general de la economía y también en los derroteros de la crisis es el relativo al sistema fiscal (figuras impositivas, tipos marginales, tipos realmente aplicados) y a la política de gasto. Los indicadores que se recogen en el Gráfico 2.3 ponen de manifiesto una realidad que contrasta fuertemente con la media de la UEM.

Para comenzar el gasto público en relación con el PIB, que normalmente se usa para medir el tamaño del sector público en una economía, se sitúa como media en torno a 6,5 puntos por debajo de la UEM y es 11 puntos inferior a la media de los seis

países que de forma sistemática, entre 1995 y 2014, tienen un gasto que supera el 50% del PIB respectivo, y que son Bélgica, Dinamarca, Francia, Austria, Finlandia y Suecia. Obviamente el tamaño del sector público guarda relación directa con el segundo de los indicadores, ingresos corrientes en relación con el PIB, lo que habitualmente se identifica con la presión fiscal. Pues bien, en este caso la diferencia respecto a la media de la UEM es todavía superior, situándose en el entorno de los 7,4 puntos. Y si la comparación es con la media de los seis países mencionados llega a los 13,83. Por otra parte hay que señalar que tanto la Eurozona como los seis señalados presentan un menor déficit y una menor deuda pública.

Gráfico 2.3. Gasto público e ingresos corrientes en relación con el PIB.
Eurozona, seis países de más gasto y España



Fuente: Elaborado a partir de datos AMECO.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en la primera parte, el tamaño del sector público está directamente relacionado con la estabilidad de la economía, o dicho de otra forma, con la mayor o menor amplitud de las oscilaciones de la producción y el empleo. Para hacernos una idea más precisa de este fenómeno se comprueba que las varianzas correspondientes a las tasas de variación del PIB durante el periodo 1995-2014 toman los siguientes valores: Eurozona 3,3, los seis 4,6 y España 5,7. Las correspondientes a la variación del empleo son respectivamente: 1,1; 1,0 y 10,5. Y las tasas medias de paro respectivas: 9,7; 7,5 y 15,9. Vistas las cosas de esta manera parece evidente que la economía española tiene un problema estructural en este punto cuando se compara con los países miembros de la Eurozona o con ese otro grupo de economías donde el sector público adquiere las mayores dimensiones de toda Europa.

La conclusión es bien sencilla. En España se ha optado por una baja presión fiscal, y además se ha optado por una presión fiscal centrada en mayor medida en impuestos sobre el trabajo (cuotas a la seguridad social) e indirectos, que por la imposición directa sobre la renta, que cuando es razonablemente progresiva además es más equitativo, y por la medioambiental. Como tenemos una baja presión fiscal y

además ésta es poco equitativa, la capacidad del Estado para redistribuir es escasa, lo que hace que, tal y como se ha visto en la primera parte, España se haya convertido en la campeona de la desigualdad en la distribución de la renta. Como se recauda de forma escasa e injusta, España tiene un Estado de un tamaño insuficiente y como tiene un Estado insuficiente su capacidad para amortiguar los ciclos económicos es escasa, lo que explica en parte la mayor intensidad de la crisis en términos de caída de la producción y el empleo en nuestro país.

La acumulación de factores productivos.

Uno de los apartados en los que existe un mayor grado de acuerdo en relación con su influencia en el crecimiento y desarrollo económico es el relativo a la acumulación de factores de producción en sentido amplio: capital físico, capital humano y capital tecnológico. La literatura sobre el papel de cada uno de estos factores es muy amplia, y no carente de controversias, pero finalmente la relación de cada uno de estos factores con el crecimiento es fácil de comprender. Más y mejores medios de producción físicos facilitan el trabajo humano, y permiten el incremento de la productividad. La acumulación de competencias y destrezas por parte de los trabajadores les permite realizar tareas más complejas y usar las sucesivas generaciones de medios de producción tecnológicamente más avanzados. Y finalmente la introducción de innovaciones tecnológicas en forma de nuevos productos, procesos productivos y modelos de organización más eficientes permiten satisfacer mejor las necesidades y mejorar la eficiencia y, en su caso, un ahorro de recursos naturales.

El capital físico. El volumen de capital por trabajador ha sido históricamente escaso en nuestro país, no obstante a partir de los cambios experimentados por la economía española desde el inicio de los años sesenta del siglo pasado, el nivel de capital por trabajador en cualquiera de las versiones recogidas en el Cuadro 2.3 aumentó con rapidez como resultado de las fuertes inversiones en bienes de equipo e infraestructura. Sin embargo cuando nos situamos entre 1995 y 2007, la tendencia se invierte y así los indicadores relativos a capital total, capital productivo y capital productivo privado descienden de forma sensible, en especial este último. La razón de esta caída tiene que ver lógicamente con el fuerte ritmo de creación de empleo, y con el hecho de que gran parte del mismo se creó en sectores menos intensivos en capital. Sin embargo la caída fue tan intensa que nos hizo alejarnos sobremanera de los niveles medios de la Eurozona.

A partir de 2007, debido de nuevo al efecto del empleo, solo que ahora en sentido contrario a la fase precedente, el nivel de los tres indicadores mencionados se ha recuperado y en 2013 presentaban valores sensiblemente superiores a la media de la UEM. Sin embargo, debido a la inercia que tiene el sistema de cálculo es muy posible que estos indicadores estén sobrevalorados, dado que como consecuencia de las empresas que han cerrado o que tienen un bajo nivel de utilización de su capacidad,

cabe pensar que una parte de este capital no se está utilizando y otra parte puede estar obsoleto.

Cuadro 2.3. Indicadores de formación de capital fijo en España														
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Stock de capital total/ empleo (miles de euros/persona)	56,4	75,2	100,9	122,2	124,3	150,5	150,1	159,0	120,8	186,3	194,3	199,9	210,3	217,5
Stock de capital productivo/ empleo (miles de €/persona)	13,4	23,6	35,2	43,9	49,3	63,6	64,7	68,1	53,2	80,3	83,6	85,7	89,9	92,5
Stock de capital prod. privado/ empleo (miles de €/persona)	9,5	18,1	27,5	32,7	34,8	42,7	43,9	46,4	34,8	53,8	55,4	56,6	59,7	61,8
Stock de capital público/ población (miles de €/persona)	1,5	2,1	2,5	3,4	5,1	7,2	8,5	9,7	8,5	11,2	11,5	11,7	11,6	11,5
Formación bruta de capital fijo/ PIB (%)	24,7	24,2	20,4	19,0	25,6	23,1	26,7	29,4	30,6	24,6	23,1	21,8	20,2	20,0
FBCF productiva privada/ PIB (%)	11,1	11,6	10,5	8,1	11,8	10,9	12,6	13,1	14,5	10,6	10,5	10,9	10,8	11,6
FBCF pública/ PIB (%)	1,9	2,0	1,5	2,9	4,7	3,7	3,1	3,6	4,4	4,6	4,0	2,9	1,7	1,6
FBCF residencial/ PIB (%)	11,8	10,6	8,4	8,0	9,1	8,5	11,0	12,8	11,7	9,4	8,6	8,0	7,6	6,9
Indicadores de formación de capital fijo en España en relación con la UEM=100														
Stock de capital total/ empleo (d)	68,3	73,7	85,8	92,2	89,6	96,0	92,2	91,6	75,4	101,2	103,9	106,4	110,4	112,5
Stock de capital productivo/ empleo (d)	45,0	57,0	69,8	76,0	78,9	93,8	90,4	88,7	73,5	97,8	100,4	102,6	106,3	108,3
Stock de capital productivo privado/ empleo (d)	56,0	69,7	84,0	87,0	84,3	93,4	89,7	87,9	69,9	95,4	97,2	99,1	103,3	105,9
Stock de capital público/ población (d)	28,8	33,4	35,4	41,7	57,2	79,1	85,3	90,4	83,0	97,1	99,0	100,1	98,9	97,6
Formación bruta de capital fijo/ PIB (d)	104,5	111,7	98,7	103,3	123,7	119,9	127,2	141,8	141,0	126,7	122,1	115,5	111,0	112,9
FBCF productiva privada/ PIB (d)	97,0	111,0	101,0	87,9	107,6	111,7	112,5	120,7	122,6	106,1	104,4	105,4	107,6	115,7
FBCF pública/ PIB (d)	53,7	62,0	54,5	110,1	164,2	150,4	126,6	142,7	165,1	164,2	158,7	126,8	85,2	77,0
FBCF residencial/ PIB (d)	134,1	133,0	112,1	122,2	132,8	122,2	152,0	175,5	166,0	144,4	137,8	130,4	127,1	119,2

http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si_1_4.pdf

El capital humano. La forma más sintética de observar la evolución del nivel de cualificación de la mano de obra es a través del indicador del capital humano. Este indicador muestra, en términos porcentuales, el cociente entre el número de años de estudios finalizados y el número máximo de años de estudio hasta completar una carrera universitaria. Pues bien, este indicador pasó del 51,4% en 1995 a 59,7% en 2007. Y entre estos mismos años se produjo un proceso de convergencia respecto a la Eurozona, pasando del entorno del 90% en el primer año al 94% en el segundo. En consecuencia nos aproximamos pero seguimos estando por debajo.

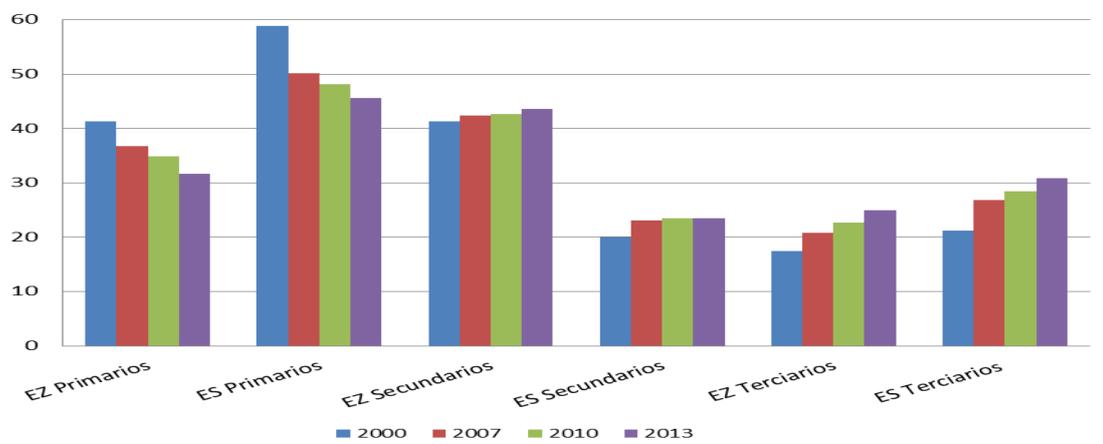
Cuadro 2.4. Capital humano y gasto en educación													
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Stock de capital humano (%) (e)	-	-	-	-	51,4	55,9	59,9	59,7	61,1	61,8	62,5	62,8	63,7
Stock de capital humano corregido de calidad (%) (f) ..	-	-	-	-	-	55,1	58,8	58,3	59,4	61	61,2	61,6	
Gasto público en educa. por 100 hab. 16-64 (miles de PPC)	-	-	66,7	89,9	101,1	111,8	124,1	157,3	142,7	143,2	140,1
Formación continua (%) (g)	-	-	-	-	-	-	10,5	10,4	10,4	10,8	11,0	11,0	11,1
Estudios superiores (%) (h)	-	-	-	-	16,4	22,5	28,2	29,0	29,7	30,7	31,6	32,3	32,3
Capital humano y gasto en educación en relación con la UEM=100													
Stock de capital humano (f)	91,4	95	94,2	94,6	95,2	95,2	95,3	95,2
Stock de capital humano corregido de calidad (g)	90,1	93,3	91,9	92,1	...	93,1	93,0	...
Gasto público en educación por 100 hab. 16-64 (UE 13)	66,2	67,2	69,6	74,6	84,1	79,3	78,8	77,9
Formación continua (g)	132,9	114,3	130	136,7	134,1	131,0	105,7
Estudios superiores (h)	117,4	124,1	123,1	118,7	120,3	120,4	119,7	115,8

(e) Media ponderada de la población acti. con estudios terciarios, secundarios y primarios, respecto a la pobla. Acti. si toda tuviera estudios terciarios
(f) Stock de capital humano corregido con los resultados del informe PISA.
(g) Porcentaje de personas entre 25 y 64 años que han recibido algún tipo de formación en las 4 semanas previas a la Encuesta de Población Activa
(h) Porcentaje de personas entre 25 y 64 años que han completado estudios superiores.
Fuente: http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si_1_4.pdf

Sin embargo esta no es la única forma posible de observar la situación y evolución del nivel de cualificación. Un procedimiento complementario es ver cómo se distribuye la población teniendo en cuenta el nivel de formación máximo adquirido. Tal y como puede apreciarse en el Gráfico 2.4 desde el punto de vista formativo lo que sucede en España es que tenemos una situación muy desequilibrada. En un extremo, el

colectivo de personas que únicamente disponen de estudios mínimos ha sido siempre y sigue siendo muy superior a la media de la Eurozona. En el otro extremo nos encontramos con que el porcentaje de personas con estudios terciarios ha sido y sigue siendo más elevado que en la Eurozona. Claro que aquí también nos encontramos con la cuestión de la gran dimensión relativa del grupo de personas con formación en humanidades y ciencias sociales frente a las que tienen estudios en ciencias naturales y tecnología.

Gráfico 2.4. Distribución de la población de 15 a 64 años según nivel de estudios Eurozona (EZ) y España (ES) en %



Fuente: Elaborado a partir de datos de Eurostat

Nota: Con arreglo a la metodología de Eurostat, los estudios primarios comprenden hasta secundaria de primer ciclo. Los secundarios hasta postsecundaria no superior. Los terciarios superior de primero y segundo ciclo.

El capital tecnológico. El cambio tecnológico se puede mirar desde perspectivas diversas. Desde el punto de vista del desarrollo económico a medio y largo plazo posiblemente el aspecto clave es entender cómo se produce el avance técnico. La respuesta es que a través de la generación e incorporación de innovaciones en los procesos, en los productos, la organización y el saber hacer de empresas e instituciones. Aunque no se le presta tanta atención, cada vez tiene más importancia la adopción de innovaciones por las personas en general en sus ámbitos particulares, por las interrelaciones crecientes que se producen con el ámbito de la producción. Gran parte de las innovaciones que las empresas e instituciones están adoptando en el ámbito de las TICs serían un fracaso sin la adopción en paralelo de las innovaciones correspondientes en el ámbito de la vida personal. Lógicamente estas innovaciones tienen interés cuando permiten hacer de forma más eficiente las cosas habituales, dan solución a problemas irresueltos, o permiten satisfacer nuevas necesidades de la población y además suponen algún tipo de ventaja para el innovador.

Cuadro 2. 5. Indicadores del stock de capital tecnológico e inversión en I+D en España													
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Stock de capital tecnológico/ PIB (%) (d)	-	3,5	3,6	4,3	5,4	5,6	6,6	5,9	8,5	9	9,3	9,6	
Gasto en I+D/ PIB (%)	-	-	0,5	0,8	0,8	0,9	1,1	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	...
Gasto en I+D público/ PIB (%)	-	-	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	...
Gasto en I+D privado/ PIB (%)	-	-	0,3	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	...
Patentes solicitadas en la EPO/ Población (uni. por millón)	-	1,1	3,2	6,5	9,8	20	22,5	32,5	27,4	31,2	30,6	33,5	32,8
Inversión en valores capital riesgo/ PIB (%)	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,01	0,01	0,0	0,0	0,0
Indicadores del stock de capital tecnológico e inversión en I+D en España en relación con la EUM													
Stock de capital tecnológico/ PIB (e)	27,9	29,9	38	47	50,5	56,4	54,9	65,9	68,9	70,3	70,5	
Gasto en I+D/ PIB	49,5	60,9	65,8	67,5	67,5	62,7	59,9	...
Gasto en I+D público/ PIB	63,1	77,6	82,1	85,9	88,2	85,3	79,2	...
Gasto en I+D privado/ PIB	41,5	51,7	57,3	56,7	56,3	52,2	50,0	...
Patentes solicitadas en la EPO/ Población	8,7	11,8	14,9	26,7	21,7	32,1	34,7	35,0	38,8	36,7
Inversión en valores capital riesgo/ PIB (d)	166,2	48,8	41,1	56,4	44,5	37,1

Fuente: http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si_1_4.pdf

A lo largo de la historia, las innovaciones fueron en muchas ocasiones resultado de la casualidad, y en épocas más cercanas del trabajo de *artesanos inventores* (Cameron, 2010) con motivaciones diversas. Pero desde finales del siglo XIX, la innovación ha sido cada vez en mayor medida el resultado de un esfuerzo consciente y sistematizado de personas, empresas e instituciones por descubrir nuevos productos, procesos y formas organizativas, en definitiva un esfuerzo dirigido hacia la innovación. Este esfuerzo se puede medir por medio del volumen de recursos económicos y personales dedicados a actividades de I+D+I. Y sus resultados a través de manifestaciones como: patentes registradas, publicaciones científicas, intercambios internacionales de productos destacados por su contenido tecnológico y otros varios. Puede verse al respecto los [Indicadores](#) del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El procedimiento más sintético para medir el desempeño de un país en materia tecnológica es a través del concepto de capital tecnológico, que cuantifica el stock de inversiones en I+D, en un periodo de tiempo. La referencia habitual son los últimos 10 años, dado que se supone que al cabo de ese periodo las innovaciones producidas como consecuencia de esa inversión precedente se deben amortizar por obsoletas. Pues bien, el capital tecnológico de la economía española paso del 5,4% del PIB al 5,9% entre 1995 y 2007, por lo tanto un avance mínimo. Si se comparan los valores nacionales con los de la Eurozona se pasó del 47,0% al 54,9% en relación con el valor medio 100 para el conjunto.

Sin lugar a dudas puede decirse que este es uno de los factores que afectan al desarrollo económico a medio y largo plazo en los que la economía española ha tenido un desempeño peor. Y debe añadirse a esto que se trata de algo especialmente preocupante, dado que cuando un país ya ha alcanzado un determinado nivel de desarrollo, logrado fundamentalmente gracias a la adaptación de tecnologías desarrolladas por terceros, la posibilidad de seguir avanzando depende cada vez en mayor medida de la capacidad de la empresas e instituciones de ese país de generar por si mismas innovaciones que les permitan obtener ventajas competitivas. De lo contrario puede caer en eso que se ha llamado “la trampa de las rentas medias”

Dada la forma en la que se construye el indicador de stock de capital tecnológico, resulta evidente que tanto el bajo valor en relación al PIB como el escaso

nivel comparativo alcanzado son consecuencia de la insuficiencia del esfuerzo anual en I+D. La insuficiencia de este esfuerzo se pone de manifiesto si tenemos en cuenta que frente al objetivo de la estrategia de Lisboa, replicado en la de Europa 2020, de que cada país miembro del Unión Europea dedique el 3% del PIB a este fin, en España el máximo valor ha sido de 1,4% y se alcanzó en el año 2009. Desde entonces ha seguido una ligera tendencia a la baja, y hay que recordar que en esos años el PIB nacional ha descendido. Es cierto que la media de la UE, en 2011, se situaba en el 1,94% del PIB, pero esto no resta un ápice de gravedad al problema dado que los valores correspondientes a los países que están en la vanguardia tecnológica como Suecia, Finlandia, Japón o Corea se sitúan en torno el 3,4% de su PIB. Incluso un país en vías de desarrollo como China dedicaba ya en 2012 el 1,98%, según los datos del Banco Mundial.

Sectores estratégicos: energía, agua y telecomunicaciones

Los sectores de energía, agua y telecomunicaciones son sin duda tres actividades que merecen el calificativo de estratégicas. Algunas de las razones de ese carácter son comunes a los tres y otras son específicas de cada uno. La razón común es que la disponibilidad de energía y agua constituyen auténticos prerrequisitos para la realización de cualquier tipo de actividad. Y los sistemas de telecomunicaciones, si bien es cierto que no tienen ese carácter vital, en la práctica, y dadas las condiciones en las que funciona el mundo actual resultan imprescindibles en la actividad de personas, empresas e instituciones. En consecuencia se puede afirmar que la disponibilidad a costes razonables de energía, agua y sistemas de telecomunicaciones son imprescindibles para la actividad de todos los agentes, y constituyen un factor importante de los costes operativos, por lo que además influye en su competitividad.

Por lo que se refiere a la energía, lo primero que hay que resaltar es que resulta imprescindible, sin ella no se puede efectuar ningún trabajo, por lo que se precisa de un suministro suficiente, regular y a precios asumibles. Sin embargo para situar correctamente cualquier debate sobre este sector hay que tener en cuenta otros dos aspectos. El primero es que el modelo energético actual se basa en el uso de energías fósiles, no renovables, y que están en vías de agotamiento. Y el segundo es que la extracción, refino y utilización de la energía tiene enormes externalidades negativas, que van desde las afecciones a la salud, derivadas de la emisión de partículas tóxicas en los proceso de combustión, a la emisión de los gases de efecto invernadero responsables del cambio climático. En consecuencia a la hora de diseñar una estrategia energética a medio y largo plazo, con la que no nos hagamos trampas a nosotros mismos debe tomar en consideración todos esos aspectos. O dicho de otra forma, es necesario construir un modelo energético, que haga posible un suministro suficiente, regular y a costes asumibles, pero al mismo tiempo es imprescindible reducir al mínimo los impactos ambientales, y por lo tanto ir sustituyendo las fuentes fósiles por

otras que no contengan carbono, y que sean renovables. Y todo esto antes de que la emisión de todo el CO₂ que contienen los recursos existentes acabe con el planeta.

Considerando el sistema energético español desde todos los ángulos señalados se puede decir que presenta cuatro deficiencias fundamentales:

1ª. Está centrado en energía fósiles (en torno al 77%) y fundamentalmente petróleo (47%) y de manera creciente en el gas natural (24%).

2ª. Como consecuencia de lo anterior y del hecho de que carecemos de recursos propios tenemos una dependencia energética del exterior que se sitúa en torno al 75%.

3ª. El sector cuyo consumo presenta mayor crecimiento es el transporte debido a que tanto el movimiento de personas como de mercancías se ha desplazado en exceso hacia la carretera, que es el modo más ineficiente desde el punto de vista energético.

4ª. Y finalmente seguimos teniendo una elevada intensidad energética, consumimos demasiada energía por cada unidad de producto generado, o dicho en otros términos, somos poco eficientes en el uso de la energía. Y esto es así en el ámbito ya citado de los transportes, y se repite en la industria y en el sector del comercio y residencial.

Curiosamente este es uno de los temas en los que en el ámbito de la UE existe un alto nivel de conciencia, dado que en mayor o menor grado son comunes a todos los países y, como ya se ha visto, el crecimiento sostenible constituye uno de los ejes prioritarios de la estrategia Europa 2020. Por ello, una de las siete iniciativas emblemáticas se refiere a clima, energía y movilidad, tres elementos íntimamente relacionados. En coherencia con esta preocupación la UE ha elaborado una estrategia de transición energética con el horizonte en 2050 que se analizará en la tercera parte. Lo paradójico en el caso de España es que este conjunto de problemas, que junto con los relativos a las actividades de I+D+I, capital humano y agua en mi opinión constituyen los principales problemas estructurales que tiene la economía española si quiere aspirar a ser una economía auténticamente desarrollada, no se le está prestando la debida atención.

Pues bien, en sintonía con las estrategias de transición energética que se están implantando en los países europeos que se han tomado más en serio este problema, una política a largo plazo que quiera hacer frente al conjunto de retos que tiene España en este ámbito, debería contemplar cinco ejes fundamentales de actuación:

1º. La mejora de la eficiencia en todos los ámbitos en los que se utiliza la energía (consumo de los vehículos, aislamiento de edificios, equipos industriales). La mejora de la eficiencia es la manera más inteligente de ahorrar energía y por lo tanto debería ser una prioridad absoluta.

2º. El aprovechamiento creciente y masivo de las energías renovables, por cuatro razones: son muy abundantes e inagotables; están disponible en todos los

lugares del planeta; permiten un abastecimiento más descentralizado y no generan directamente emisiones de CO₂.

3º. El vector energético fundamental será la electricidad (los equipos eléctricos son los más eficientes, y la mayor parte de las fuentes renovables producen electricidad); en consecuencia, es necesario crear tanto las infraestructuras de transporte (las denominadas redes inteligentes) como de suministro necesarias.

4º. En relación con lo anterior se va a producir un cambio sustancial en los equipos con los que usamos la energía: medios de transporte, equipos industriales, calefacción, electrodomésticos.

5º. Esta transición sólo se puede acelerar si se lleva a cabo un esfuerzo de investigación y desarrollo en todos los ámbitos mencionados (equipos e instalaciones en las que se utiliza, tecnología de captación, diseño de las infraestructuras y de las alternativas de movilidad en las ciudades...).

La estructura sectorial de la producción y del empleo

Frente a las supuestas ventajas de la especialización que predica la teoría convencional del comercio internacional, lo que muestra la realidad histórica³⁷ es que desde la perspectiva de un desarrollo económico estable y sostenible en el tiempo, lo más adecuado es que los países tengan una estructura productiva lo más diversificada posible, y que al mismo tiempo las interrelaciones entre los sectores, la articulación, sean lo más intensas posibles. En esta misma dirección apunta la Teoría de las zonas monetarias óptimas, al sostener que una de las características que deben tener los economías a integrar es la de sistemas productivos con una especialización productiva y un grado de competitividad semejantes, si se quiere reducir los riesgos de choques asimétricos.

Pues bien, desde esta perspectiva ya se ha visto anteriormente que justamente una de las características de la economía española de los años previos a la crisis fue la sobredimensión del sector de la construcción y de las actividades conexas. La crisis ha corregido en buena medida este desequilibrio, aunque curiosamente en 2013 todavía este sector tenía más peso en España que en la Eurozona. Sin embargo los problemas de la estructura productiva española no concluyen aquí. Por un lado el sector agrícola, la actividad con un menor nivel de productividad, tiene un peso del 64% superior a la media, y frente a eso la industria manufacturera, el sector con una mayor productividad se queda en el 80% de la media.

Las deficiencias de la estructura productiva nacional van más lejos de las disparidades en el peso de los grandes sectores. Los problemas son tan grandes o

³⁷ Willianson J.G. (2012) en su libro sobre *Comercio y Pobreza*, ilustra con todo lujo de detalles la relación entre la especialización en productos básicos y la aparición del subdesarrollo y constituye una lectura imprescindible para los que piensan que el cuento ricardiano estático del vino y los paños con Portugal y Reino Unido como protagonistas es una estrategia a seguir en condiciones dinámicas y a medio y largo plazo.

mayores cuando se analiza lo que pasa en el interior de los mismos. Por hacer un relato resumido podemos centrarnos en tres aspectos bien conocidos.

En el sector manufacturero junto con el menor peso nos encontramos con que además está especializado en las actividades más tradicionales (alimentación, madera, muebles, papel, metálicas básicas...) en las que concurren los atributos de menor crecimiento de la demanda y menor contenido tecnológico. En cambio nuestra especialización en las actividades de mayor crecimiento de la demanda y contenido tecnológico (electrónica, equipos de precisión, farmacia...) no alcanza el 50% de la media de la Eurozona. Algo perfectamente comprensible si se tiene en cuenta lo ya visto en relación con el capital tecnológico y la inversión en I+D+I.

Por otra parte en el sector de servicios, el gran acaparador del empleo en la mayor parte de las economías mundiales y también en Europa, se integran actividades muy diversas, con niveles de productividad extremos. Una de las características mejor conocidas de la economía española en este ámbito es nuestra enorme especialización en las actividades relacionadas con el turismo (hostelería, restauración, viajes...) hasta el punto de la que la demanda turística se estima que da lugar a la generación del 11% del PIB. Pocas cosas se pueden reprochar a los servicios prestados por el turismo al desarrollo económico de España, y sin duda los seguirá prestando, dado que la expansión del fenómeno turístico va continuar³⁸, pero cabe recordar que se trata de una actividad que presenta una enorme estacionalidad, y que genera empleo de baja calidad, lo que en este caso significa bajo nivel de cualificación exigido, bajos sueldos y empleo mayoritariamente temporal.

Un aspecto algo diferente, pero directamente relacionado con el anterior, es que el sistema empresarial español, y especialmente el de empresas de propiedad nacional está compuesto por empresas de tamaño mínimo. Con arreglo a la información facilitada por el [DIRCE](#) del INE, en 2014 el 95,8% de las empresas se sitúa por debajo de los 10 trabajadores, e incluso la situación ha empeorado desde 1999, donde este grupo sólo representaba el 94,2%. A esto hay que añadir que, en esos mismos años, el 53,6% y el 55,1% respectivamente no contaban con trabajadores asalariados, por lo que en realidad se trata esencialmente de trabajadores autónomos. Por supuesto nada se puede decir en contra de la existencia de estas empresas, pero los estudios disponibles relativos a los sectores en los que operan, la productividad que alcanzan y su presencia en los mercados internacionales indican que lo que predomina son empresas que se dedican a actividades tradicionales, de bajo contenido tecnológico, de bajo nivel de productividad y enfocadas al mercado nacional.

Una de las afirmaciones más repetidas a lo largo de estos años es la de que para salir de la crisis España necesita un cambio en el modelo productivo, y obviamente a lo que se refiere la afirmación es precisamente a cambiar muchas de las características mencionadas. De hecho bien podría decirse que este es el gran cambio

³⁸ Según lo previsto por la Organización Mundial del Turismo el número de turistas internacionales pasará de los 840 millones de 2010 a los 1800 millones de 2030. [Panorama OMT del turismo internacional, 2014](#)

estructural que necesita España. La cuestión es que para generar este cambio es imprescindible seguir acumulando capital productivo de última generación, mejorar nuestro capital humano, acumular capital tecnológico, impulsar a las empresas que operen en sectores tecnológicamente más avanzados y para todo ello se precisa a su vez ahorro y un sistema financiero que permita que éste llegue en forma de préstamos a las empresas. Pero como se ha visto hasta aquí estas son otras tantas de las grandes deficiencias estructurales de la economía española. Dado este conjunto de circunstancias y de forma específica los problemas en relación con el nivel y desequilibrios en la cualificaciones de la mano de obra y la insuficiencia de recursos dedicados a la I+D+I, se entienden los problemas que tiene la economía española para lograr ese cambio tan deseado. En concreto, con esa expresión se hace referencia al objetivo de pasar de una economía basada en el sector de la construcción y el turismo de fuerte estacionalidad y poco respetuosa con el medio ambiente, a otra cimentada sobre actividades más innovadoras, menos maduras desde el punto de vista del ciclo de vida del producto, más productivas y más comprometidas con el medio ambiente y la responsabilidad social. En estas circunstancias no se comprende el enfoque de algunas de las supuestas *reformas estructurales* acometidas en España en los últimos años, donde lo que se observa es que la estratégica subyacente es siempre la de crear una economía de bajos costes laborales, bajas condiciones laborales, bajos impuestos y escasa protección medioambiental. Y lo mismo puede decirse de los intentos desesperados por captar proyectos y eventos de dudoso interés económico y social desde una perspectiva de largo plazo, del género de Eurovegas, otras olimpiadas..., en definitiva los esfuerzos por hacer que continúe el espectáculo de los años de la burbuja inmobiliaria. Dicho de una forma más expresa, ni el enfoque de esas reformas, ni los esfuerzos por captar los proyectos y eventos citados apuntan en el sentido de las actuaciones necesarias para que se pueda generar un cambio de modelo productivo.

Las relaciones Externas

La forma en la que una economía se relaciona con el resto del mundo es una de las características respecto de las cuales existen suficientes evidencias que influyen en el crecimiento y el desarrollo de los países. Las series estadísticas de las que se dispone muestran que los momentos de mayor crecimiento, y de mayores mejoras en el bienestar general de la población suelen coincidir con épocas en las que relaciones comerciales y financieras en el ámbito internacional se han expandido. La razones de naturaleza económica que están en el fondo de esta relación son bien conocidas, y tienen que ver con las posibilidades que ofrecen las economías abiertas para beneficiarse de la especialización de las empresas en la gama de productos en la que tienen ventajas competitivas, la posibilidad de aprovechar las economías de escala, la obtención de recursos naturales o inputs diversos no disponibles en el interior... La toma en consideración de este tipo de ventajas es lo que ha impulsado a los gobiernos

de distinto signo ideológico a la apertura de las economías nacionales a las relaciones comerciales y financieras con el resto del mundo. Y esto parece que debería seguir siendo así.

No obstante lo anterior, también existen suficientes evidencias en el sentido de que la apertura total al exterior, en cualquier circunstancia, y tomada como uno más de los muchos principios dogmáticos del neoliberalismo puede tener consecuencias negativas y lesivas para el desarrollo. En concreto hay circunstancias en las que la apertura total al exterior puede terminar condenando al país al subdesarrollo o/y a situaciones de inestabilidad extrema, y a procesos de destrucción masiva de empleo, por citar algunos de los efectos observados más significativos.

Sintetizando los argumentos, se puede decir que las relaciones externas, en concreto la apertura sin restricciones ni controles, pueden terminar siendo problemática cuando un país tiene actividades industriales y de servicios poco competitivas (por la relación calidad/precio de sus producciones) y escasa diversificación de sus exportaciones, en especial cuando se centran en materias primas agrícolas, minerales o energéticas (dada la enorme volatilidad de los precios de estos productos, las escasas posibilidades que abren a la diversificación y aumento de la complejidad de sus economías, y por lo general el escaso valor añadido que contienen y el bajo nivel de empleo que generan). Cuando las circunstancias anteriores conducen a situaciones estructurales de balanza por cuenta corriente deficitaria y cuando a partir de aquí el país depende de los flujos de entrada de capital extranjero, y de manera específica cuando éstos se centran en movimientos de capital a corto plazo, la *“bola de demolición”* de la que habla Soros se pone en funcionamiento y puede terminar con el derribo de las economías más débiles.

En definitiva, parece claro que si un país tiene problemas de competitividad, la apertura total al exterior, lo que Rodrik llama la *“globalización profunda”*, en el mejor de los casos lleva aparejados riesgos que se pueden traducir en endeudamiento externo, fenómenos de paro masivo, oscurecimiento de las expectativas vitales de las personas y finalmente la aparición de fenómenos de emigración más o menos masiva ante esa falta de expectativas. No hace falta estar dotado de especial imaginación para reconocer que en estos momentos muchos de los rasgos de este patrón se están dando en España, incluido el del regreso a nuestra condición histórica de país de emigrantes, o dicho en términos más crudos, de exportadores de personas.

España, como miembro de la UEM participa plenamente en el fenómeno de la *“globalización profunda”*, en la forma más extrema tras la integración en el euro, al haber renunciado al instrumento defensivo frente a la pérdida de competitividad que constituye la moneda propia. A lo largo del año 2013, con la demanda interna decreciendo y una cierta ganancia de competitividad derivada de la bajada de precios asociada a la previa caída de los salarios, se produjo un equilibrio de las relaciones comerciales con el resto del mundo, y el Gobierno se apresuró a pregonar que ya estábamos logrando un nuevo modelo de crecimiento. Ha bastado que a lo largo de

2014 la demanda interna se reactivase mínimamente para que el nuevo modelo se haya venido abajo y hayamos recuperado la tradicional situación deficitaria.

Sostenibilidad ambiental

El problema de la sostenibilidad ambiental como factor estructural tiene un alcance diferente al resto de factores mencionados hasta aquí. Y esto es así porque finalmente el riesgo que entraña el desatender los efectos ambientales del conjunto de las actividades humanas sobre el entorno es el de que las condiciones de vida en el planeta se deterioren hasta el extremo de hacer que el desarrollo se convierta en una quimera.

El conjunto de los impactos de las actividades humanas sobre el medio ambiente se pueden dividir en dos grupos. Por un lado aquellos que tienen un efecto fundamentalmente local, como las agresiones sobre los ecosistemas locales: bosques, medio hídrico, y territorio en general. Y por otro lado aquellos que terminan teniendo un impacto global, entre los que hay que destacar la emisión de gases de efecto invernadero, con todas sus consecuencias que los científicos del clima están comenzando a constatar y anunciando para el futuro.

El repaso de la larga lista de indicadores ambientales que se elaboran tanto en el ámbito nacional como los que ofrece Eurostat permiten afirmar que si bien se han producido mejoras en aspectos como el reciclado de productos como papel, vidrio, el tratamiento de aguas residuales, o procesamientos más adecuados de los residuos urbanos, hay otros ámbitos en los que el respeto por las condiciones ambientales sigue siendo mínimo. Fenómenos como la construcción en zonas protegidas, agresiones diversas en el litoral, la urbanización de grandes cantidades de suelo en el periodo de la burbuja inmobiliaria, el empleo excesivo de fertilizantes, herbicidas y plaguicidas en la agricultura, el uso desmedido de agua, así como parte de la política hidráulica practicada tendente a satisfacer todo tipo de demanda en cualquier lugar. En esta misma dirección un indicador sintético como el que mide la eficiencia en el uso de materiales³⁹, pone de manifiesto que a lo largo de las dos últimas décadas, y desde luego durante el periodo de bonanza hasta 2007, España ha sido uno de los países europeos que generaba menor valor añadido por kilogramo de materiales utilizado. En concreto en el año 2007, 1,05 euros, frente a los 1,44 de media de la UE o los 1,79 de Alemania.

Finalmente hay que decir que entre las grandes economías de la UE, la española es de las más alejadas en el cumplimiento de su objetivo de emisión de gases de efecto invernadero, hasta el punto de que en 2013, y a pesar de la moderación en

³⁹ El artículo de Carpintero O. (2012), “La sostenibilidad ambiental de la economía española: un análisis a largo plazo”, Sistema nº225-226, ofrece una excelente panorámica del problema de la sostenibilidad en España y de su evolución desde 1955.

el consumo energético que ha llevado aparejada la crisis, todavía estábamos en el nivel 122 respecto al 100 de 1990, (en 2006 se llegó al 154%) cuando el compromiso era un máximo del 115.

La conclusión es bien sencilla. Hay que reconocer que los problemas medioambientales forman parte, y no menor, de nuestros problemas estructurales, y que reducir los impactos a los ecosistemas locales por un lado y por otro mejorar la eficiencia en el uso de recursos materiales en general y específicamente en el uso de la energía deberían tener tanta o más prioridad que muchos otros de los aspectos tratados con anterioridad. Hay dos argumentos que apoyan esta idea. El primero y fundamental es el de contribuir a preservar las condiciones de habitabilidad del planeta. El segundo es que la mejora de la eficiencia en toda la cadena productiva puede ser uno de los nichos de creación de puestos de trabajo más fértil y además puede ser un vía de ahorro de recursos financieros de los que tan necesitada está la economía nacional.

Las reformas estructurales acometidas

Una vez concluido este repaso de las reformas estructurales necesarias la pregunta debe ser, ¿qué se ha hecho hasta ahora en el todo este vasto campo de las reformas estructurales? En las siguientes páginas se hace una revisión sintética de los principales elementos estructurales sobre los que se actuado tratando de identificar tres cosas: en qué ha consistido la reforma, cuál es el enfoque de la misma y en qué medida ha solucionado los problemas existentes en el ámbito correspondiente.

La reforma del sistema de pensiones. Como se ha indicado en el análisis precedente, la reforma de la pensiones se considera una reforma estructural necesaria como consecuencia en realidad de dos problemas estructurales diferentes. Uno es el envejecimiento ya evidente y previsto de la población española, derivado de una natalidad mínima y del incremento de la esperanza de vida, a lo que se ha sumado en los últimos años la emigración de jóvenes; el otro es la baja tasa de ocupación que ha padecido tradicionalmente la economía española, lo que sumado al rápido crecimiento del desempleo ha conducido a que la relación entre el número de cotizantes a la seguridad social y el de pensionistas sea ya tan bajo que pone en cuestión las condiciones de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Como consecuencia de esto se han realizado dos reformas recientes, en 2011 y 2013, que se inscriben dentro de lo que se conocen como reformas paramétricas. Esto es, que cambian los parámetros establecidos para poder acceder al cobro de la pensión pero no modifican la naturaleza del sistema, como sucede en el caso de las reformas sistémicas.

Los cambios fundamentales de la [reforma de 2011](#) fueron los siguientes:

- Edad legal de jubilación. Se alarga progresivamente hasta los 67 años. Será posible retirarse a los 65 para lo que se exige tener cotizados al menos 38 años y seis meses o trabajar en actividades penosas.
- Para obtener la pensión máxima se exigen 37 años de cotización
- Periodo de cómputo. La pensión se calculará sobre la base de los últimos 25 años cotizados, en lugar de los 15 considerados anteriormente. La ampliación se hará de forma progresiva hasta 2024.
- Jubilación anticipada. La anticipación a los 61 años se reserva para quienes procedan de crisis empresariales, con un mínimo de seis meses en paro. La jubilación anticipada voluntaria común puede solicitarse a partir de los 63.
- La evolución de la esperanza de vida. Se revisará el sistema cada cinco años en función de la esperanza de vida a partir de los 67. Este mecanismo abre la puerta a ajustes automáticos en las pensiones.

Modificaciones de la [reforma de 2013](#).

- La modificación del sistema de actualización de las pensiones, pasando del IPC al **Índice de revalorización**, una fórmula que tiene en cuenta: la variación de los ingresos de la Seguridad Social; la variación de los gastos de la Seguridad Social; la variación del número de pensiones contributivas y la variación interanual de la pensión media del sistema en el año anterior de aplicarle la revalorización correspondiente. Como consecuencia de estos cambios, las pensiones subirán más si el sistema incrementa los ingresos y reduce los gastos; si no crece demasiado la pensión media o si hay menos pensionistas. Las pensiones crecerán menos en la medida en que aumenten los pensionistas y el paro, dado que bajan las cotizaciones y tendrá más gastos la Seguridad Social
- **El Factor de sostenibilidad**. Se trata de un coeficiente que se aplica en el momento de calcular la primera pensión de una persona. El objetivo es ajustar la pensión inicial a la evolución de la esperanza de vida. Se calcula cada cinco años y contempla la variación interanual en un quinquenio de la esperanza de vida a los 67 años según las tablas de mortalidad de la población pensionista de que dispone la Seguridad Social. Para el periodo 2019-2023, resulta de dividir la esperanza de vida a los 67 años en el año 2012 entre la esperanza de vida a los 67 años en 2017.

La reforma del mercado de trabajo. La reforma de mayor alcance que se ha acometido hasta ahora es la del mercado de trabajo. El funcionamiento del mercado de trabajo ha sido desde hace mucho uno de los caballos de batalla del enfoque neoliberal y en el caso concreto de España la crítica fundamental ha sido que la forma en la que ha estado regulado provocaba una gran rigidez para el buen funcionamiento de las empresas, y contribuía a la persistencia de un alto nivel de desempleo. En la práctica esta crítica tiene tres vertientes diferentes pero íntimamente relacionadas.

La primera vertiente es la relativa a la capacidad de las empresas para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado. Esta vertiente tiene a su vez dos componentes. Uno es que la existencia de indemnizaciones por despido impide a las empresas ajustar con rapidez la oferta a la demanda dados los altos costes del despido. El segundo es que el sistema de negociación de los salarios a través de convenios colectivos de centralización intermedia impone una rigidez a la baja de los salarios, por lo que la única alternativa para los empresarios es despedir a los trabajadores.

La segunda es el carácter injusto, para una parte de los trabajadores, derivada de la segmentación entre trabajadores fijos y temporales. En definitiva lo que se dice en este punto es que el hecho de que existan contratos fijos, con costes de despido altos, frente a los contratos temporales, que no tienen derecho a indemnización, es injusto para estos últimos y hace que los costes del ajuste recaigan siempre sobre el segundo grupo.

Y la tercera, la relativa a la regulación como causante del alto nivel de paro. En este caso de lo que habla es de que la existencia de unas coberturas por el desempleo “demasiado generosas” desincentiva la búsqueda de empleo por parte de los parados, por lo que deben ser o eliminadas o rebajadas para incentivar la búsqueda y la rápida incorporación al mercado de trabajo.

Finalmente también se considera un problema la existencia de un salario mínimo, en la medida en que se afirma que hay empleos que no generan un valor añadido que justifique ese mínimo salarial establecido legalmente, con lo cual esos trabajos terminarán trasladándose a lugares con retribuciones más bajas y con ello los empleos correspondientes.

Expuesto de forma sintética, el argumento neoliberal en relación con el mercado de trabajo es bastante simple. Cualquier obstáculo al despido libre, y a la negociación directa entre trabajador y empresario sobre salarios y condiciones laborales, y cualquier compensación en situación de desempleo, o incluso la disposición de las empresas a pagar “salarios de eficiencia” es negativa para las empresas, los propios trabajadores y la economía.

Lo complicado para los autores de este tipo de panfletos es explicar por qué cuando se mira la realidad país por país y con una cierta perspectiva histórica, con una misma legislación se suceden etapas de fuerte creación de empleo y elevación de los salarios y por qué en países con legislaciones más o menos protectoras en ocasiones se crea empleo y en ocasiones se destruye, o finalmente cómo un país como Dinamarca, donde con arreglo al modelo de la flexiguridad, existe el despido libre, pero al mismo tiempo unas generosas prestaciones en situación de desempleo, su nivel de paro está en torno al 6% frente al 24% de España.

Es indudable que una legislación que ante caídas graves de la demanda impidiese a las empresas realizar ajustes en el número de empleados, o en las horas de trabajo o incluso ciertos ajustes salariales, puede poner a las empresas en riesgo de

desaparecer y en consecuencia es necesario que las normas contemplen los necesarios factores de flexibilidad para las empresas. Pero al mismo tiempo una legislación que deje en la calle, sin ningún derecho, a trabajadores responsables que durante años han estado sacado adelante el trabajo en esas mismas empresas, y que están capacitados para seguir trabajando, sólo cabe en la cabeza de quien no entiende en absoluto el papel de la economía y las exigencias de una sociedad democrática, con alguna aspiración de justicia social. En la práctica ese tipo de normas están sembrando el polvo de lo que en el peor de los casos terminará siendo el fango de la revuelta social y en el mejor la aparición de fuerzas que utilizarán el sistema político y la democracia para intentar reequilibrar el sistema.

Con esas fuentes de inspiración neoliberales como telón de fondo, la reforma del mercado de trabajo se acomete mediante la aprobación primero del Real Decreto Ley 3/2012 de 10 de febrero y finalmente de la [Ley 3/2012](#), de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Las claves de la reforma se sitúan en los siguientes aspectos:

- a) Se abre la intermediación en las colocaciones a empresas de trabajo temporal (ETTs).
- b) Se establecen modalidades de contratación menos ventajosas.
- c) Se facilita la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores.
- d) Se introduce la posibilidad de modificación de las condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos si concurren causas económicas como: pérdidas actuales o previstas y la disminución persistente (dos trimestres consecutivos) de su nivel de ingresos ordinarios o ventas.
- e) Se establece un procedimiento de suspensión del contrato de trabajo por causas económicas (las indicadas en el apartado anterior) y se suprime la intervención autorizadora de la administración.
- f) Se modifican los procedimientos de extinción de contratos que pueden ser:
 - a. Despido colectivo por causas económicas: disminución de la actividad durante tres trimestres.
 - b. Despido improcedente: indemnizaciones de 33 días por año trabajado; máximo 24 mensualidades. Los periodos anteriores a la Ley 45 días año trabajado. Máximo 720 días de salario.
- g) Negociación colectiva: tiene prioridad el convenio de empresa sobre el sectorial

En definitiva esta reforma altera significativamente el marco de relaciones laborales existente con anterioridad en un sentido muy claro: a) permite a las ETTs actuar en la intermediación; b) permite a los empresarios imponer una movilidad funcional y geográfica muchos más fácil; c) facilita la adecuación del número de trabajadores a las condiciones de la demanda y resultados reales o previstos de las empresas; d) reduce las exigencias administrativas y las indemnizaciones tanto en el caso de despidos procedentes como improcedentes; e) permite a las empresas alterar

las condiciones laborales pactadas en los convenios; f) establece la prioridad del convenio de empresa frente al del sector y g) se elimina la ultra actividad de los convenios, la continuidad automática de los mismos hasta que se alcance uno nuevo.

Así pues se insta una flexibilidad bastante superior a la existente hasta ese momento, pero obviamente esta flexibilidad se hace a costa de una reducción notable de los derechos que previamente tenían los trabajadores y de la tutela administrativa y judicial de los mismos. Dicho de forma sintética se impone la flexibilidad sin seguridad.

Las reformas menores

Frente lo sucedido en las pensiones y el mercado de trabajo, en el resto de los campos o se ha hecho muy poco o se han producido retrocesos. El panorama se puede resumir en los siguientes términos:

Formación, capital humano y sistemas de ciencia – tecnología e inversión en I+D+I. Como se ha analizado previamente, entre los factores estructurales que resultan determinantes de las posibilidades de desarrollo de cualquier economía a largo plazo, ocupan un papel destacado el nivel de cualificación de las personas y el sistema de ciencia y tecnología, elementos ambos imprescindibles en el proceso de generación, adopción y difusión de las innovaciones tecnológicas y organizativas.

Pues bien, por lo que se refiere al capital humano, ya hemos visto que el problema esencial que existe en nuestro país es el enorme desequilibrio en los niveles de formación, y en concreto el hecho de que todavía en torno al 46% de la población activa en el mejor de los casos sólo ha finalizado la formación primaria, mientras que el valor correspondiente la Eurozona se sitúa en el 31%. Ante este problema, y el añadido de la inferior calidad de la formación detectado a través de las sucesivas ediciones del Informa Pisa, la respuesta del Gobierno, con su brazo armado el señor Wert, ha sido, por un lado efectuar una reforma de la ley de educación que en esencia la gran novedad que contiene es facilitar que los alumnos puedan emprender más pronto una formación de tipo profesional, al tiempo que se introducen sucesivas pruebas de nivel de conocimientos (reválidas) que no se sabe muy bien cómo van a contribuir a reducir el abandono escolar prematuro y en definitiva a acercar la proporción de personas con estudios secundarios a la media de la Eurozona.

La reforma se ha impuesto sin el necesario dialogo con las partes interesadas, profesores, centros educativos, comunidades autónomas que tienen que aplicarlas, y esto ha puesto en contra a la generalidad de la comunidad educativa, dando lugar a un movimiento de oposición denominado “marea verde” que sigue oponiéndose tanto a la forma como al fondo de esta reforma.

El debate sobre el fracaso escolar, que aparentemente es uno de los males que está detrás de la gran proporción de la población con bajo nivel de estudios, y al que la reforma Wert se supone que intenta dar solución, lleva activado muchos años, y desde luego su importancia es lo suficientemente grande para prestarle la debida

atención y realizar el esfuerzo por analizar y comparar las características de nuestro sistema con aquellos que obtienen mejores resultados. De momento lo que ponen de manifiesto los estudios disponibles es que no se trata tanto de una cuestión de la estructura de los cursos de la ESO y el Bachillerato, y de las pruebas de selectividad para ingresar en la universidad, sino del conjunto de medios con los que cuenta el sistema, de la valoración social de la formación, y del reconocimiento, motivación e incentivos del profesorado.

En definitiva, tenemos por una parte un problema social (la valoración de la sociedad sobre el papel de la educación y el sistema educativo) y por otra parte un problema económico, los recursos que dedicamos a la educación y la eficiencia en el uso de los mismos. Lo primero está cambiando lentamente, y la crisis está ayudando algo a ello. Sobre los recursos económicos dedicados a la educación, es suficiente decir dos cosas. La primera es que el gasto en educación en relación con el PIB, que se sitúa en torno 4,3%, ha estado sistemáticamente por debajo de la media de la Eurozona, el valor más elevado que hemos alcanzado hasta ahora correspondiente a 2011 lo sitúa en el 78%. Y el segundo es que el gasto consignado a educación en los Presupuestos Generales del Estado ha caído del 0,88 del total del gasto en 2010 al 0,61 en 2014, lo que supone un descenso del 69% entre esos mismos años. Desde luego los responsables de la evolución del gasto en educación no parece que compartan la idea de que el nivel y la calidad de la formación constituyan un factor estructural decisivo para el desarrollo.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto en educación	1.620	1.935	2.485	2.933	2.988	3.092	2.843	2.220	1.945	2.175
Total gastos	249.537	269.831	291.191	314.522	350.213	350.696	315.992	311.777	345.446	354.626
Educación sobre el total	0,65	0,72	0,85	0,93	0,85	0,88	0,90	0,71	0,56	0,61
Evolución gasto educación (2010=100)	52,38	62,59	80,38	94,84	96,62	100,00	91,96	71,78	62,90	70,34

Fuente: Elaborado a partir de la Estadísticas de Presupuestos Generales del Estado Consolidados 2014 [Ministerio de Hacienda y AA.PP](#)

Tal y como se ha explicado más arriba uno de los elementos de los factores estructurales que resulta especialmente determinante de las posibilidades de desarrollo a medio y largo plazo de cualquier economía es el sistema de ciencia-tecnología en la medida en que es en este sistema en el que se forman los científicos y tecnólogos, en el que se producen los avances tanto en la ciencia básica como en las aplicaciones técnicas, y finalmente es el ámbito natural en que se producen las innovaciones, consideradas por muchos como el motor fundamental del cambio económico. Esto es especialmente importante en las economías desarrolladas, dado que cuando se ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo las posibilidades de avance dependen cada vez más de la capacidad de generar innovaciones que de la incorporación de nuevos productos y procesos desarrollados por terceros.

Lo que permite afirmar la información disponible es que en este campo no sólo no se ha avanzado nada sino que se ha retrocedido. Como puede verse en el Cuadro 2.7 desde 2008 han descendido los gastos en un 11,5%; el personal empleado en un 8,5% desde el máximo de 2010 y los resultados en términos de patentes en un 42,9 desde el máximo de 2010.

	2008	2010	2013	% 2013/2008
Inversión en I+D (miles de €)	14.701.383	14.588.435	13.011.798	88,51
Personas empleadas en I+D	215.667	222.022	203.302	94,27
Parentes por millón de habitantes	4,90	5,32	3,04	62,04

Fuente: INE, Estadísticas de I+D e Informe COTEC

A lo anterior pueden añadirse otros datos preocupantes que han salido a la luz recientemente como que el presupuesto del conjunto de las universidades públicas ha pasado de los 10.118,8 millones de 2010 a los 8.594,8 de 2014 lo que supone un descenso de 15,1 puntos porcentuales.

Sistema energético. El aspecto en el que se ha gastado más tiempo por el Gobierno de Rajoy es en poner paños calientes al aberrante problema del déficit tarifario del sistema eléctrico, engendrado vía regulatoria en los tiempos de Aznar y engordado con tesón durante los gobiernos de Zapatero. Ese tiempo se ha consumido en una reforma del sistema de fijación de precios que si por un lado ha dejado insatisfechas a todas las partes, excepto al Ministerio de Industria, por otro lado no ha resuelto el único problema que quería resolver, dado que sólo en los diez primeros meses de 2014 el déficit ascendió a 2941 millones de euros y en este momento todavía no se conoce la liquidación definitiva del conjunto del año. El asunto resulta bastante paradójico dado que aparentemente el objetivo de la reforma era poner fin al sistema de cálculo de costos que hacía posible ese déficit. Pero el tema en realidad va más allá, en la medida en que el problema fundamental que está detrás es el relativo a cuál es el modelo de generación y de distribución hacia el que se quiere avanzar. Hay que tener en cuenta en primer lugar que la generación y distribución de energía presenta importantes externalidades, medioambientales, estéticas y de otros géneros, y en segundo lugar que la electricidad está llamada a desempeñar un papel creciente entre las fuentes energéticas finales. En consecuencia es imprescindible diseñar un modelo que por un lado permita producir energía a unos costes razonables (para lo que es imprescindible conocer con precisión cuál es el coste real de cada fuente y en algunos casos de instalaciones concretas como los grandes saltos hidroeléctricos hiperamortizados). Pero por otro lado es necesario avanzar hacia un modelo que genere los menores costes ambientales posibles y en concreto un modelo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero. Las restricciones que se han puesto para el despliegue de la generación distribuida son un indicio de que no vamos en la buena dirección.

Paralelamente, y sobre la marcha también, se cambió el sistema de fijación de precios de la parte no regulada del precio final de la electricidad, como consecuencia de la sorpresa que le causó al Gobierno el hecho de que al poco de concluir la reforma el precio en el mercado mayorista de subastas se disparase en una sesión el 30%, y dado que la imagen que proyectaba de los efectos prácticos de la reforma era lamentable. El resultado de este conjunto de reformas es tan confuso que al día de hoy existe una agria polémica sobre si a lo largo del año 2014 los precios a los consumidores finales han subido o han bajado y aparentemente no hay forma de dar con una solución. La razón parece estar en el hecho de que *“el precio de la luz oscila todos los días y cada usuario tiene un periodo de facturación distinto. Además existen decenas de tipos de contratos, que hacen cada vez más difíciles las comparaciones”*⁴⁰. Como puede verse se trata de un ejemplo perfecto de lo alejados que pueden estar los mercados de los supuestos de los libros de texto y de las virtudes que les atribuyen los neoliberales.

En ese proceso de reforma las grandes perjudicadas han sido las energías renovables, cuyo desarrollo se ha frenado en seco y se ha cambiado la legislación lesionando derechos adquiridos por quienes habían invertido en los años previos en esta actividad⁴¹.

Desde esta misma óptica del funcionamiento de los mercados puede añadirse que las cosas no están mucho mejor en el sector de derivados del petróleo, donde la competencia sigue siendo muy moderada y el propio gobierno ha puesto en duda en ocasiones la correcta actuación de las empresas distribuidoras.

Y en el caso del sector del gas la competencia real brilla de nuevo por su ausencia, a lo que hay que sumar actuaciones tan lamentables como la relativa al proyecto de almacén subterráneo denominado Castor, tan mal proyectado y ejecutado que cuando se comenzó el llenado produjo una larga serie de terremotos que ha obligado a su paralización. Pero lo más aberrante del asunto es que el gobierno ha decidido pagar a la empresa constructora, ACS, [1350](#) millones de euros por el fracaso de un proyecto que puede incluirse perfectamente en el listado de megaproyectos innecesarios, dado que el sistema gasístico funciona perfectamente sin él, y que aparentemente se autorizó a mayor gloria del beneficio de ACS y de su influyente y futbolístico presidente. Lo mejor del caso es que ese precio lo pagaremos poco a poco los usuarios del gas a lo largo de 30 años, con un interés del 4,2%. Hay que recordar que la media del Euribor durante el mes de enero de 2015 fue del 0,306% y evoluciona a la baja.

⁴⁰ [Expansión](#), 25 de enero de 2015. La última manifestación de la confusión que reina en el sector la ha protagonizado el [Presidente](#) de la CNMC que ha afirmado en una conferencia que el recibo de la luz *“no hay quien lo entienda”* y ha pedido cambios al respecto.

⁴¹ Este proceder ha dado lugar a que a fecha de 23 de enero de 2015 hasta un total de 10 empresas extranjeras hubiesen presentado demandas por vulneración de principios sobre inversión extranjera ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco mundial.

En todo caso, y como se ha visto anteriormente, los problemas del sector energético son bastante más complejos, profundos y merecedores de una visión a más largo plazo que aquella con la que se han llevado a cabo las actuaciones comentadas. Si se tienen en cuenta los problemas de fondo a los que el sistema de abastecimiento energético tendrá que hacer frente imperativamente en el futuro inmediato, todo indica que lo que se ha hecho es gastar un tiempo precioso prácticamente para nada.

Sistema de transportes. El transporte en España sigue centrado en la carretera con los enormes costes que esto supone en términos energéticos, de contaminación, ruido... y no se ha tocado ni se piensa en tal cosa. Como en los años previos a la crisis el grueso de la inversión se está centrando en la construcción de la red de alta velocidad, que como es sabido se dedica en exclusiva al transporte de viajeros y que ya se ha señalado que no se justifica ni por su rentabilidad económica ni social. Mientras tanto la red convencional, apta para el transporte de mercancías y viajeros está prácticamente abandonada a su suerte.

La organización y gestión de los sistemas urbanos. Este es un campo que se ha puesto en la agenda de la práctica totalidad de los países europeos por dos razones fundamentales. La primera es la creciente concentración de la población en los entornos metropolitanos que exige la mejora de su gestión. La segunda es que como consecuencia de lo anterior y de las deficiencias que padecen resultan ineficientes, consumen muchos más recursos de los necesarios, la contaminación y la congestión son el pan nuestro de cada día, y la consecuencia global es que afectan gravemente a las condiciones y la calidad de vida de los ciudadanos. Precisamente por todo lo anterior la Estrategia Europa 2020, ha fijado como su segundo objetivo el crecimiento sostenible, y se ha propuesto la iniciativa emblemática, Clima, energía y movilidad, cuyo objetivo es “Una Europa que aproveche eficazmente los recursos”. Con ello se pretende “Ayudar a desligar crecimiento económico y uso de recursos, reduciendo las emisiones de carbono de nuestra economía, incrementando el uso de energías renovables, modernizando nuestro sector del transporte y promoviendo un uso eficaz de la energía”. En este contexto se inscribe el programa operativo de “Desarrollo urbano sostenible” que contempla entre otras cosas la realización de actuaciones orientadas a reducir el gasto energético en movilidad, calefacción en los edificios, ciclo del agua... y todo ello destinando hasta el 5% de los recursos del FEDER. Pues bien, se puede decir que este es un campo en el que no se ha hecho prácticamente nada y no cabe duda de que se trata de un ámbito en el que las posibilidades de crear empleo y generar ahorros a largo plazo en la gestión de los sistemas urbanos es enorme.

La racionalización del complejo sistema de administración pública. La complejidad del sistema de administraciones públicas en España es un asunto en el que parece estar de acuerdo todo el mundo. En la práctica el problema de la complejidad y su consecuencia fundamental, la ineficiencia del sistema responde a tres

motivos fundamentales. El primero es la convivencia de un mínimo de seis niveles administrativos: central, autonómico, diputaciones, ayuntamientos, mancomunidades, pedanías. El segundo es que las cuatro primeras administraciones además durante muchos años se han dedicado a crear organismos, o agencias de diferente naturaleza, y en la mayor parte de los casos de dudosa utilidad (observatorios, gestoras de eventos, promotoras de...) y que en muchas ocasiones en la práctica han sido la vía para colocar a amiguetes en puestos bien retribuidos o gestionar asuntos de forma opaca. Y el tercero es que España forma parte de la UE, por lo que está obligada a trasponer y aplicar reglamentaciones europeas que afectan a la práctica totalidad de los ámbitos de la regulación y, como ya se ha expuesto ampliamente, las autoridades comunitarias condicionan y supervisan buena parte de las políticas que se aplican en el interior. A estos problemas hay que añadir que la organización interna de los servicios y los protocolos de actuación de los mismos, por ejemplo en asuntos como la contratación de suministros de bienes y servicios, cuando se leen los informes de los tribunales de cuentas competentes en cada caso resultan muy dudosos. A partir de aquí surgen dos grandes problemas.

El primero es el de la delimitación de las competencias. Este se produce en primer lugar entre la administración central y las autonómicas, y en segundo lugar entre las autonomías por un lado y diputaciones y ayuntamientos por otro. Las reivindicaciones sobre el reparto competencial por parte de las autonomías han sido generalizadas, pero como es bien conocido, han adquirido especial virulencia en los casos del País Vasco y de Cataluña, hasta el punto de que el Gobierno de esta última comunidad, con el acuerdo de Esquerra Republicana, ha puesto en marcha el denominado "proceso soberanista". Dejando a un lado los intentos secesionistas, el resultado generalizable de la confusión en torno a las competencias de cada cual, es la duplicidad de servicios para realizar las mismas o parecidas funciones, funciones o servicios abandonados y asunción de competencias impropias. La consecuencia última es que el sistema resulta demasiado complejo, confuso e ineficiente.

El segundo gran problema es el de la financiación. Lo más claro que se puede decir en este punto es que existe una insatisfacción generalizada con el reparto de los recursos en todos los niveles. Las comunidades autónomas reclaman una mejor financiación de la administración central y los ayuntamientos y las diputaciones de la administración central y de las autonómicas.

El tercero de los problemas es cómo deshacerse de todas esas organizaciones, agencias e institutos manifiestamente superfluos y que además son un nido de amiguetes. Hay suficientes razones para afirmar que esta es una de las grandes reformas estructurales que requiere este país y justamente la crisis en la que nos encontramos debería verse como la gran oportunidad para afrontar este problema, pero da la impresión que por ningún lado existen ni las ideas ni el liderazgo necesario para afrontarla. Más en concreto, mi opinión personal es que la organización general del Estado, el reparto competencial y el sistema de financiación del conjunto de las

administraciones, las que deban existir, es uno de los grandes problemas que tiene este país y es de tal envergadura que debería ser uno de los asuntos a tratar en el marco de un diálogo encaminado a lograr un nuevo pacto constitucional para lo que queda del siglo XXI. Frente a este problema de fondo, las reformas que se han realizado hasta ahora se pueden resumir en los siguientes términos.

En el ámbito de la administración central destacan dos actuaciones. La primera es la eliminación de determinados organismos públicos y la reorganización de otros, entre ellos cabe citar los encargados de la regulación aglutinados ahora en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y la 2ª la aprobación de la Ley [27/2013](#), de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Tanto la concentración en un solo organismo de los órganos reguladores como la Ley de racionalización han sido muy criticadas. En el primer caso porque no parece pertinente que la regulación y control de asuntos tan diferentes como el sector energético y las telecomunicaciones estén en manos del mismo organismo. Y en el segundo caso porque la norma se ha interpretado esencialmente como un ataque a la autonomía municipal, sin resolver los problemas de fondo mencionados. Es más, en muchos casos está sirviendo como excusa para rechazar cualquier tipo de colaboración interinstitucional, con el argumento de que la mencionada ley obliga a que *“cada uno se dedique a lo suyo”*.

En el ámbito de las comunidades autónomas, si bien con intensidad muy desigual, la principal línea de actuación seguida ha sido la eliminación de parte de la trama de empresas, organismos y agencias a las que se ha hecho referencia anteriormente.

La impresión que se obtiene cuando se mira el alcance efectivo de estas reformas en lo que se refiere al problema fundamental que está detrás, que en definitiva es el de avanzar hacia una administración organizada de forma racional (con competencias bien definidas, sin que esto excluya la cooperación, y donde el ciudadano sepa con precisión a dónde acudir para cada asunto) con una financiación adecuada y previsible, es que el avance ha sido mínimo, y que en realidad el criterio que ha prevalecido es el de reducción del gasto público. La reforma real ha sido la de la reducción del gasto en educación, sanidad y servicios sociales, sin haber tocado de forma significativa la organización y el modelo de financiación.

Panorámica de la realidad económica de España al finalizar 2014

El alumbramiento de la sociedad del malestar. El fórceps de la austeridad y el enfoque neoliberal de las reformas estructurales.

Una vez efectuado el repaso de las políticas que se han estado aplicando en la Eurozona en general y en España en particular resulta obligado preguntarse, ¿cuáles

están siendo los resultados, prácticos de esta política?, ¿cuál es el tipo de sociedad al que están dando lugar?

Lo supuestamente pretendido. El discurso oficial que se ha escuchado en España a lo largo de los últimos cuatro años es el de que estábamos *haciendo lo necesario* para salir de la crisis. Y que la salida de la crisis exigía sacrificios por parte de todos, y eso es lo que de forma implícita y explícita se nos ha estado pidiendo a los ciudadanos. Tan es así que justo cuando está terminando la legislatura y el Presidente del [Gobierno](#) ha decidido que la crisis ya está prácticamente superada y ha lanzado una campaña propagandística para darnos las gracias. Da las gracias a la farmacéutica, al ciudadano acomodado..., todas ellas personas dignísimas, que seguro que han soportado y seguirán soportando sus costes, pero que aparentemente han mantenido sus empleos. Pero la sombra del presidente no pasa por las filas de parados del INEM, los trabajadores que han vistos reducido sus salarios, las personas que están en las listas de espera de la sanidad, los estafados de las preferentes.

Lo realmente logrado. Para no entrar en una estéril discusión semántica ni epistemológica, particularmente pasa de las gracias, doy por *prácticamente* concluida la crisis, pero justo aquí cobran todo su sentido las dos preguntas formuladas más arriba. La información recogida en el Cuadro 2.8 ofrece un retrato de la situación económica y social de esa España *post crisis* y nos permite hacernos un idea de cuál es el modelo de sociedad construida durante estos años, o tal vez lo peor de todo, de la sociedad que se está consolidando de cara al futuro.

Cuadro 2.8 . Algunos indicadores sobre los efectos de la crisis en España				
Indicadores	2007	2014	Años alternativos	Relación 14/07
PIB Real. Millones de € de 2010 (AMECO)	1.108.450	1.051.843		94,89
PIB per cápita. Euros reales de 2010 (AMECO)	24.702	22.954		92,92
PIB per cápita/EUM=100 (AMECO)	83,7	80,3		95,94
Personas ocupadas. Miles	20.717,90	17.569,10		84,80
Número de habitantes (INE)	45.236.004	46.464.053		102,71
Tasa de empleo % (INE)	54,4	45,0		82,78
Tasa de paro % (INE)	8,2	24,4		296,96
Afiliados a la Seguridad Social	18915997	16775214		88,68
Número de Pensionistas (Seguridad Social)	7586574	8439499		111,24
% de pensionistas sobre el total de habitantes (Seguridad Social)	16,77	18,16		108,30
Relación cotizantes a la Seguridad Social/pensionistas	2,5	1,99		79,60
Asalariados a tiempo completo. % sobre total ocupados (INE)	68,4	76		111,11
Coste salarial por trabajador, € reales 2007 (INE)	2333,3	2242,8		96,12
Relación (salario grupo directivo/ salario grupo empleado) (Aeda)	3,5	3,7	2013	105,71
Personas en riesgo de exclusión (Eurostat) Millones	10,531	13,567	2013	128,83
Personas en riesgo de exclusión (Eurostat) %	23,3	29,2		125,32
Distribución de la renta. Relación decil superior/decil inferior (OCDE)	8,4	13,8	2011	164,29
% de personas que trabajan y están en situación de pobreza	9,9	12,3	06 y 12	124,24
% de personas que como máximo tienen primer ciclo de secundaria	50,1	45,6	2013	91,02
Gasto público en educación en los PGE /total gasto público (%)	0,85	0,61		71,76
Gasto I+D+I /PIB (%)	1,3	1,24	2013	95,38
Hogares sin capacidad para afrontar gastos imprevistos (EAPN)	30,8	42,1		136,69
Ejecuciones hipotecarias resueltas de 2008 a 2014(CSPJ)		396.120		
Preocupación por la corrupción . % de personas (CIS)	1,7	50,8		2988,24

Fuente: Elaborado a partir de la fuente citada en cada caso

Las cifras son elocuentes, terminamos 2014 con una producción equivalente el 94,8% de la de 2007, un PIB por habitante del 92,9%. Además en lugar de acercarnos a la media de la UEM nos hemos alejado un 3,4%.

Las cosas todavía han ido peor en términos de empleo. Las personas ocupadas en 2014 suponían el 84,8% de las que tenían empleo en 2007; la tasa de empleo ha bajado 9,4 puntos, y se encuentra en unos niveles ínfimos; téngase en cuenta que lo que significa esta tasa es que de cada 100 personas en edad de trabajar sólo lo hacen 45. En sentido contrario la tasa de paro de 2014 multiplica por 2,76 la de 2007 y se sitúa en el 23,7% de los activos. A todo esto hay que añadir que el empleo a tiempo parcial, que ya era un gran problema en los tiempos de bonanza, alcanza ya al 16% de las personas ocupadas, y además la mayor parte del empleo que se ha creado a lo largo de 2014 es bajo esta modalidad.

En el ámbito salarial se repiten los problemas. La retribución por empleado en términos reales ha descendido en 3,88 puntos porcentuales. Pero este dato no alcanza a reflejar ni de lejos el panorama real y el modelo salarial hacia el que se ha avanzado como consecuencia en gran medida de la reforma laboral. Para comprenderlo mejor hay que tener en cuenta que no sólo que los costes salariales globales, que es a lo que se refieren los datos mencionados, han descendido sino que además la evolución de los salarios de los diferentes grupos de trabajadores asalariados ha sido radicalmente distinta. Así, mientras que los salarios del grupo directivo han aumentado de forma significativa, los del empleado medio, que son la inmensa mayoría han descendido. Un estudio nada sospechoso elaborado por la escuela de negocios [Eada](#) muestra que entre 2009, momento en que los salarios medios han sido más altos, y 2013, mientras que el salario anual del grupo que denomina empleados (el de menores salarios) ha descendido 6,4 puntos porcentuales, el del grupo directivo ha aumentado 9,2 puntos. El efecto de estas evoluciones dispares es que mientras que en 2007 el salario de grupo directivo contenía 3,5 veces el del empleado medio, en 2013 la relación había pasado a 3,8 veces.

Para algunos el aumento de las retribuciones del grupo directivo es algo bueno, dado que supone un incentivo para mejorar su trabajo, y para esos mismos la reducción de los salarios de los trabajadores peor retribuidos es todavía mejor para la economía española, y la razón argüida en este caso la sitúan en el hecho de que esto ha permitido mejorar nuestra competitividad. Incluso los hay que consideran que la reducción es [insuficiente](#). Pero la pregunta que nos hacemos muchos otros es si la competitividad de la economía puede basarse en el empleo con condiciones laborales precarias, incierto y con bajos salarios. Como ya se ha discutido, la respuesta que se encuentra en la bibliografía más sensata sobre crecimiento y desarrollo, es que para un país que ya ha superado un nivel medio de desarrollo, la continuidad del proceso no puede depender del descenso permanente de salarios, dado que ese sería el camino del subdesarrollo y no el del desarrollo, sino que la clave se encuentra, dicho ahora en los términos de la Estrategia Europa 2020, en el crecimiento inteligente (basado en la

innovación, la educación y la sociedad digital), el crecimiento sostenible (basado en la mejora de la eficiencia de los procesos) y el crecimiento integrador (que tenga en cuenta a todos). Pues bien, lo que hemos visto sobre educación e innovación, y muestran una vez más los datos del resumen del Cuadro 2.8, es que ni educación ni innovación constituyen prioridades de ningún tipo, dado que los gastos no sólo no han aumentado sino que se han reducido.

Cuando se suman los efectos combinados del paro masivo, la apertura del abanico salarial y la evolución de los rendimientos patrimoniales, el resultado que se obtiene, como se ha puesto de manifiesto en la primera parte, es el hecho de que España es el país de la OCDE donde la desigualdad ha crecido de forma más alarmante. Así entre 2007 y 2011 el índice de Gini ha aumentado un 12%, y la proporción entre el 10% más rico de la población el más pobre ha pasado de 8,8 a 13,8. O con los datos publicados por la Red Europea contra la Pobreza entre 2007 y 2012, la relación entre el 20% más rico y el 20 % más pobre ha pasado de 5,5 a 7,2.

Las consecuencias sociales de estos procesos se pueden medir de muchas maneras. Una forma sencilla y universalmente aceptada de hacerlo es mediante el indicador de personas en riesgo de exclusión, que en el ámbito de la EU ofrece Eurostat⁴². Este indicador muestra el porcentaje de personas en relación con la población total que se encuentra por debajo del umbral de la pobreza según los estándares del país de referencia. Pues bien este indicador se situaba en 2014 en el 29,2%.

A la luz de todo lo expuesto las respuestas a las preguntas formuladas más arriba no pueden ser otras que la sociedad que se está construyendo es una sociedad del malestar, de la fragilidad y de la desesperanza. O si tomamos prestado el término utilizado por Sassen (2015) de las *expulsiones*.

El modelo económico por el que ha optado del Gobierno presidido por el señor Rajoy, visto desde la perspectiva de los factores estructurales fundamentales y el sentido en el que se están reformando, tiene unas señas de identidad inconfundibles:

- a) Es un modelo de estado mínimo. El gasto público representa el 43,8% del PIB, lo que supone situarnos 5,5 puntos por debajo de la Eurozona. Se trata de un estado mínimo, de mínimas prestaciones en sanidad, educación, pensiones, desempleo, atención a la familia, y en definitiva de mínima capacidad redistributiva y de ofrecer igualdad de oportunidades a los jóvenes.
- b) Es un modelo de bajos derechos laborales y esencialmente un modelo de bajos salarios, y por lo tanto de baja capacidad adquisitiva de la inmensa mayoría de la población.
- c) Se trata de un modelo de bajo nivel de cualificación, y si se cumplen los vaticinios del actual ministro de educación, que espera que los alumnos universitarios dejen los estudios al finalizar un grado de 3 años, para ahorrar

⁴² La sección española de Red Europea contra la Pobreza, en sus [informes anuales](#) examina ampliamente la evolución del problema de la pobreza y la exclusión social en España

costes a sus familias, tenderemos a una descapitalización en términos de capital humano.

- d) Se ha optado por un modelo de baja capacidad de innovación, al reducir progresivamente el gasto en I+D+i.
- e) Si se tiene en cuenta el papel que la innovación ha tenido históricamente en los procesos de desarrollo y el hecho de que ese papel se está acrecentando como consecuencia de la acumulación de conocimiento a escala mundial y la capacidad innovadora, y al mismo tiempo la opción por los bajos salarios, la conclusión no puede ser otra que la estrategia de futuro por la que ha optado el actual gobierno del PP es la competir en el mercado internacional en el segmento de bajos costes. Los productos industriales en fases avanzadas del ciclo del producto y bajo coste por un lado y el turismo masivo de bajo gasto por turista y alta presión ambiental en las zonas anfitrionas parecen ser las alternativas estratégicas en materia de competitividad exterior, en los que a los intercambios de bienes y servicios se refiere.

Este modelo seguirá generando desequilibrios en la balanza por cuenta corriente que, previsiblemente al menos en los próximos años, se cubrirá mediante la entrada de capitales para invertir en los despojos de la burbuja inmobiliaria traspasados en su momento a la Sareb y que poco a poco están pasando a manos de sociedades de inversión inmobiliaria y fondos buitres fundamentalmente extranjeros. A esto hay que sumar operaciones parecidas que algunas entidades como Catalunya Banc o [Bankia](#) han comenzado a realizar con las viviendas procedentes de nuevas operaciones fallidas posteriores a los traspasos que en su momento se hicieron a la Sareb.

- f) La existencia de una clase social parasitaria y extractiva, que vive a la sombra del poder, y se beneficia de la organización de eventos absurdos carentes del más mínimo beneficio social; de las contabilidades en "b" de partidos, sindicatos u organizaciones empresariales; de la pertenencia a consejos de administración de empresas a las que han sido llamados por su cercanía a los que gobiernan y para que puedan influir en los que gobiernan; de la concesión de servicios hasta ese momento públicos de los que obtienen beneficios reduciendo al 50% los salarios al día siguiente de haberles sido facilitada la concesión por los amigos del alma; de la concesión y uso de las Black card para los caprichos más íntimos.

Y lo más repugnante de todo es que muchos de estos personajes son los que dicen a los demás que hay que bajar sueldos y ajustarse el cinturón. El record de esta escalada de la desfachatez lo tiene en este momento el actual Gobernador del Banco de España, el señor Linde, que tras [subirse](#) el [sueldo](#) un 5%, hasta los 174.734 € brutos, el día 7 de abril de 2015 [afirmo](#) "*Apartarse del*

camino que lleva a situaciones imposibles e insostenibles no es austeridad sino sentido común y, en un sentido muy real, patriotismo".⁴³

Las seis características precedentes, perfectamente visibles en los inicios del 2015, definen esa sociedad del malestar, la fragilidad y la desesperanza a la que he hecho referencia más arriba. Malestar porque la presencia del paro masivo, el empleo precario temporal, y en definitiva el ir trampeando la vida, sin expectativas de emprender algún tipo de proyecto vital sustancial sólo puede tener como resultado el malestar. Fragilidad porque la falta de empleo, la inseguridad en el mismo, los bajos salarios y el deterioro de los mecanismos redistributivos del Estado deja a una buena parte de la población al borde de la exclusión y a otros en la exclusión misma. De hecho, según el mencionado informe de la Red contra la Exclusión, en 2013 el 6,0% de la población estaba en una situación de pobreza extrema. Y desesperanza porque cuando se transita por el filo de la navaja de la exclusión y de la incertidumbre total la desesperanza es inevitable.

Aquellos a los que la aparición de todo ese rosario de fuerzas políticas emergentes y su discurso cargado de denuncias y de críticas contra los resultados que ha tenido la verbena inmobiliaria-financiera les resulta insoportable e irritante, harían bien en reflexionar sobre cuál es realmente el modelo de sociedad que desean. Si el modelo de sociedad es el que se refleja en los datos de Cuadro 2.8 deben saber que es el de una sociedad con millones de víctimas. Víctimas en última instancia de un sistema de ideas, el neoliberalismo, y de las prácticas de política económica que ha inspirado desde mediados de la década de los setenta del siglo pasado. Y también es conveniente que recuerden que estamos en un sistema democrático, y que la Constitución de 1978 sigue diciendo que nuestro sistema económico es un sistema de "*economía social de mercado*". Si la forma en la que se practica el mercado es antisocial, el papel de la democracia es reequilibrar la balanza. Esto es lo que parece que está comenzando a suceder.

⁴³Es curioso que un personaje que ocupó cargos muy importantes fuera y dentro del Banco de España durante la etapa de formación la burbuja financiero-inmobiliaria, entre ellos el de Director del Servicio de [Riesgo País](#) del Banco de España entre 2001 y 2004 y otros relacionados con los asuntos internacionales, no se enterase de la escalada del desequilibrio exterior en el que estaba incurriendo España en esos momentos y que ahora nos hable de "patriotismo". Dado que a lo largo de la historia los aficionados a usar este término han sido responsables de auténticas atrocidades colectivas y de notables episodios de corrupción en el ámbito privado, tal vez el Sepblac debería abrir algún tipo de indagación sobre el personaje. Cuando se escribe en Google el término patriota junto con apellidos como Pujol, Conde o Rato se obtienen resultados esclarecedores.

TERCERA PARTE

CASTILLA Y LEÓN. IMAGINANDO FUTUROS

Tal y como he explicado en la introducción, el objetivo último de este trabajo es examinar la situación económica y social a la que la crisis ha conducido a Castilla y León y a partir de las conclusiones de ese análisis responder a la pregunta, ¿hacia dónde se encaminan la economía y la sociedad de Castilla y León y hacia dónde queremos que se encamine?

El interés y las preocupaciones de los seres humanos por el devenir han generado a lo largo de la historia una larga serie de “actividades” orientadas a dar algún tipo de respuesta a interrogantes con formulaciones diversas pero que podemos resumir en la sencilla pregunta ¿qué puede suceder mañana? Las prácticas de los adivinos de toda índole, los oráculos, los profetas, o las técnicas más modernas y actuales de las proyecciones, previsiones, prospectiva, diseño de escenarios, responden desde distintas perspectivas a esa misma preocupación básica, ¿qué puede suceder mañana? Obviamente la fiabilidad y el rigor científico con los que se ha trabajado y con el que se trabaja en esos ámbitos es muy diferente y en consecuencia el que las haya mencionado en una única lista no quiere decir que estemos hablando de lo mismo y que todas merezcan la misma consideración desde el punto de vista de lo que podemos llamar el análisis racional.

Dicho lo anterior, cuando se echa una mirada retrospectiva a la relación entre lo adivinado, predicho, estimado... y lo que realmente ha sucedido la conclusión fundamental a la que se llega es que el futuro de las sociedades no está ni escrito en los astros, ni predeterminado y frente a eso se observa que tanto los individuos como las sociedades tienen capacidad, a través de sus elecciones y sus decisiones, para influir y condicionar el curso de los acontecimientos. Esta es la primera y la principal de las ideas que inspira la reflexión que presento en las siguientes páginas. El futuro de Castilla y León no está ya escrito, los ciudadanos de esta región, como los de cualquier territorio, pueden y deben tomar aquellas decisiones que entiendan que tienen capacidad para mejorar el curso de los acontecimientos y en definitiva para conducir a un futuro mejor.

La segunda idea es que el futuro tampoco es perfectamente moldeable. Y esto es así porque la situación geográfica de un territorio, su posición en términos económicos, la estructura demográfica, la mentalidad de sus ciudadanos, el capital social, la cultura política, los valores, la estructura y características de los sistemas productivos, educativos, de innovación, y otros aspectos internos que se podrían mencionar, así como los acontecimientos, cambios y tendencias del entorno influyen en la capacidad y las posibilidades reales que tiene una región o un territorio de construir el futuro que quieren entre los infinitos futuros que potencialmente podrían concretarse.

En síntesis, lo que significa todo lo anterior es que cuando nos preguntamos sobre el futuro desde una perspectiva racional cabe plantearse diferentes preguntas que se pueden concretar en las tres formulaciones siguientes: 1ª. ¿Qué puede suceder si continúan las tendencias actuales? esto es lo que conocemos como proyección. 2ª. ¿Qué sucede si suponemos que tal o cual variable, que sabemos que influye en los resultados, toma estos o aquellos valores? esto se conoce como la construcción de escenarios y es muy útil cuando se acepta que existe un alto grado de incertidumbre. 3ª. Teniendo en cuenta tanto los determinantes internos como los del entorno, los instrumentos con que contamos y la orientación que queremos dar a nuestras acciones, ¿cuál es el futuro que razonablemente podemos construir?

Esta última es justamente la pregunta a la que quiero responder en las siguientes páginas. Para ello voy a seguir en parte la lógica de la planificación estratégica territorial (Fernández Güell, 2006) y en consecuencia efectúo un recorrido dividido en cuatro etapas principales: 1ª) En la primera analizo las grandes tendencias de la economía regional en el contexto español tanto antes como durante la crisis. 2ª) En la segunda presento un inventario de los principales recursos y características estructurales de la región que de una u otra forma pueden poner en riesgo, limitar o potenciar el desarrollo de la región, en la medida que suponen debilidades o fortalezas objetivas para el desarrollo. 3ª) En la tercera examino los cambios y tendencias de carácter nacional o global (del entorno) que están actuando sobre la región y que teniendo en cuenta las debilidades y fortalezas anteriormente identificadas pueden convertirse en amenazas o en oportunidades de cara a ese mismo desarrollo. 4ª) En la cuarta, teniendo en cuenta las conclusiones de las tres etapas precedentes, expongo cuáles son las líneas de acción estratégica que, desde mi particular punto de vista, encierran mayores potencialidades para hacer que Castilla y León continúe siendo un lugar posible, un lugar con futuro.

Por lo tanto, quiero insistir en ello, lo que sigue no es ni un ejercicio de adivinación ni una proyección, ni una previsión. De lo que se trata es de *discutir* a la vista de lo que ahora mismo existe, de los cambios que se están operando en nuestro entorno y sobre los que tenemos una capacidad de actuación prácticamente nula, y por supuesto de mis propios juicios y preferencias, dónde se encuentran nuestras principales oportunidades para situarnos en una senda de desarrollo sostenible que

permita hacer frente a las necesidades de los ciudadanos de Castilla y León con un grado razonable de autonomía. De discutir, de eso va la democracia, de poner sobre la mesa las alternativas que uno ve, de razonarlas y de presentarlas a la sociedad. Es a los miembros de la sociedad a los que les corresponde elegir, pero obviamente podrán elegir mejor en la medida en que dispongan de mejor información y de alternativas.

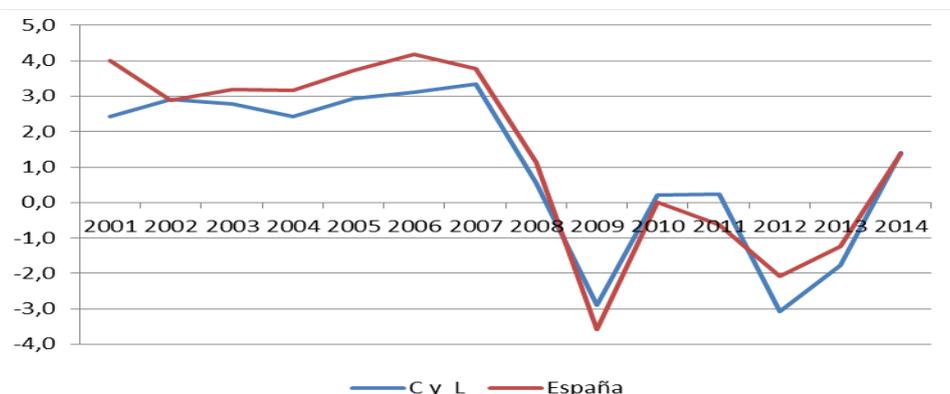
Tendencias de la economía de Castilla y León antes y durante la crisis

Para trazar el panorama y las tendencias que sigue Castilla y León en el contexto español vamos a recurrir al examen de la evolución de diez variables que se pueden considerar especialmente significativas, en unos casos por el valor demostrativo que tienen por sí mismas (PIB, Empleo, Renta por habitante, Población, Paro) y en otros porque incorporan cierta capacidad predictiva de lo que puede ocurrir en el futuro inmediato en una economía y una sociedad como la nuestra.

El crecimiento del PIB

El PIB de Castilla y León ha seguido tradicionalmente una trayectoria paralela a la nacional, dándose por lo tanto un acompasamiento en el ciclo económico de las dos economías. Sin embargo existe una diferencia muy significativa entre ambas, que consiste en el hecho de que en las fases alcistas del ciclo las diferencias en las tasas se ensanchan como consecuencia de que la economía regional es incapaz de seguir el ritmo de la nacional. En cambio, cuando el crecimiento en España se reduce o se entra en recesión el crecimiento regional se hace más parecido al nacional e incluso en determinados momentos lo supera, tal y como puede verse en el Gráfico 3.1 para los años 2009, 2010 y 2011.

Gráfico 3.1. Tasas de variación del PIB a precios constantes en %



Fuente: Elaborado a partir de Contabilidad regional INE Serie homogénea 2000-2014.

En la medida en que los periodos de crecimiento han sido habitualmente más prolongados que los de recesión, y dado que además cuando las diferencias son más

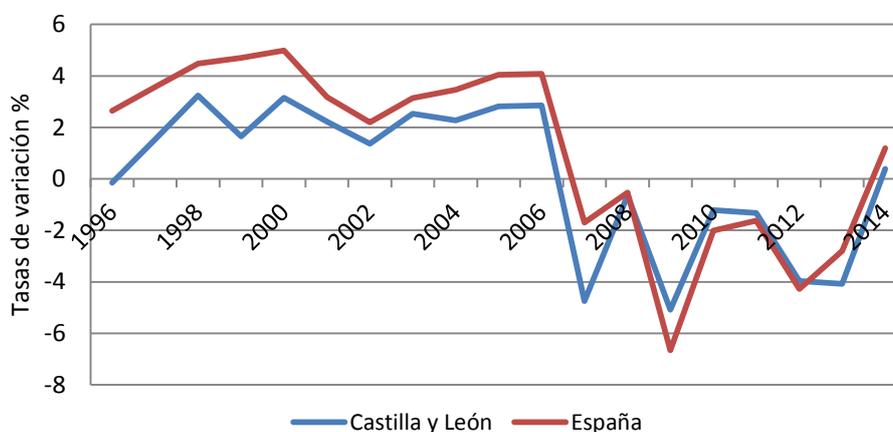
notables es en la fases expansivas, el crecimiento español a largo plazo ha sido siempre más intenso que el regional. La diferencia se ha situado desde los años sesenta del siglo pasado hasta la actualidad en el entorno de los 0,5 puntos. La distancia se amplió hasta los 0,7 puntos entre 2001 y 2007. Y por lo que respecta a todo el periodo de crisis, si bien en los tres años antes señalados la economía regional se comportó algo mejor que la nacional, para el conjunto de 2008 a 2014 la media de las tasas de variación se situaron muy próximas -0,77 para Castilla y León y -0,71 para España.

Estas diferencias que se observan de manera sistemática responden en fundamentalmente a las diferencias en la composición sectorial de la producción y en concreto al hecho de que en Castilla y León tienen algo menos de peso relativo las actividades con mayor comportamiento procíclico, como la construcción, y esencialmente tienen mayor peso actividades menos sensibles al ciclo como agricultura y administración pública.

La evolución del empleo

Una de las características que han acompañado la economía de Castilla y León desde que existen registros estadísticos es su escasa capacidad de creación de empleo, hasta el punto de que, por ejemplo, entre 1960 y 1985 en la región se destruyó empleo de forma sistemática. Entre 1995 y 2007 la economía regional participó de la creación de empleo que tuvo lugar en toda España pero a una distancia notable, dado que mientras la tasa media de variación del empleo de esos años en España fue del 4,13% en Castilla y León se quedó en 2,60%, lo que dicho en otros términos significa que el valor regional se situó en el 62,9% del nacional. Este comportamiento menos favorable desaparece en los años de recesión dado que los resultados de los dos espacios se sitúan muy próximos. Así entre 2007 y 2014 la tasa regional cae al -2,17 frente al -2,26 de la nacional. La destrucción de empleo ha sido realmente intensa en ambos casos hasta el punto de que el empleo de 2014 en Castilla y León se situaba en el 85,6% del existente en 2007, y en el caso de España 85,2%.

Gráfico 3.2. Evolución del empleo en España y Castilla y León

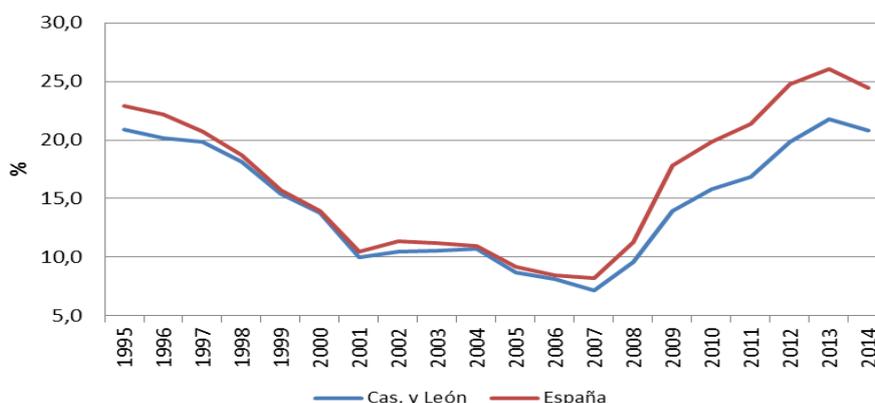


Fuente: EPA. INE. Datos anuales.

En síntesis, se puede decir que si bien desde 1995 la evolución del empleo Castilla y León responde al mismo modelo que la nacional, persiste el fenómeno del comportamiento menos favorable dado que la creación de empleo en la fase expansiva ha sido mucho menos intensa, y en cambio la destrucción en la fase recesiva ha estado muy próxima. El efecto de estas diferencias es bien claro, el empleo existente en 2014 representaba el 102,1% del existente en 1995 en el caso regional, mientras que en el nacional ascendía al 123,3%.

La otra cara de la evolución del empleo es el desempleo o el paro. Aunque pueda parecer paradójico a pesar de la escasa capacidad de generar empleo que ha tenido la economía de Castilla y León, la tasa de paro regional ha estado por debajo de la nacional desde que existen registros. En efecto, como puede verse en el Gráfico 3.3 las tasas regionales se sitúan siempre por debajo de las nacionales, pero las diferencias no se mantienen ni mucho menos constantes. En relación con lo que hemos visto con las discrepancias en la evolución del empleo, las diferencias se acortan en las fases expansivas, por la menor creación de empleo en la región, y se ensanchan en las recesivas, por la menor destrucción de empleo de la región. Pero también dentro de la fase recesiva se observan diferencias, así entre 2012 y 2014 las distancias se han corregido, lo que es el resultado de que en estos últimos años las cosas han ido peor en la región.

Gráfico 3.3. Evolución de la tasas de paro en España y Castilla y León



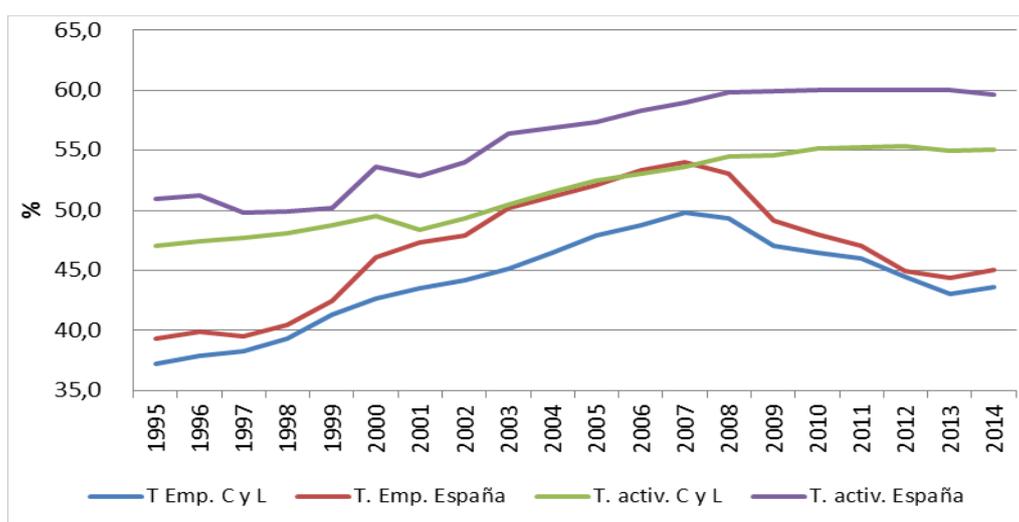
Fuente: EPA. INE. Datos anuales.

Al margen de estas diferencias lo que debe quedar claro es que en ambos espacios el fenómeno del desempleo ha tenido y sigue teniendo un enorme dimensión y que las tasas del 20,8 y 24,4 correspondientes a la región y a España de 2014 son inaceptables.

Para finalizar hay que aclarar que esa aparente paradoja de la convivencia en Castilla y León de una menor tasa de paro con un peor comportamiento del empleo, se resuelve si se tienen en cuenta conjuntamente las tasas de actividad, ocupación y paro. Pues bien como puede verse en el Gráfico 3.4, la menor tasa de paro regional en

realidad es el resultado de una menor tasa de actividad, entre 2008 y 2014 la media ha sido 4,9 puntos inferior. Y de igual modo la tasa de empleo regional también ha sido siempre significativamente inferior a la nacional, en este caso la diferencia media del periodo 2008 a 2014 ha sido de 1,7 puntos. Dicho en otros términos, en Castilla y León en relación con España conviven una menor tasa de paro con una menor tasa de ocupación, y la explicación se encuentra en que la tasa de actividad ha sido siempre significativamente más baja.

Gráfico 3.4. Evolución de las tasas de actividad y de empleo en España y Castilla y León



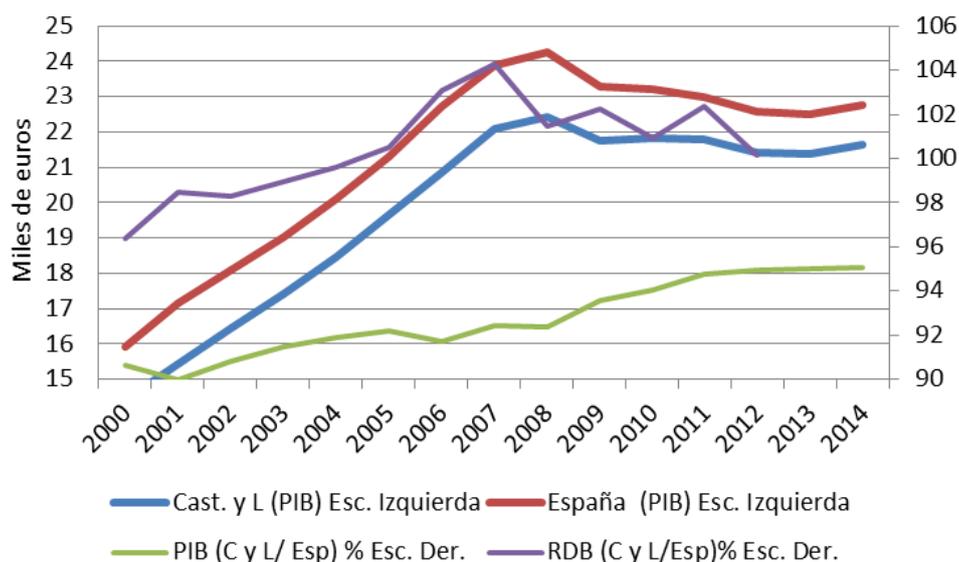
Fuente: EPA. INE. Datos anuales.

El PIB por habitante y renta disponible

El PIB por habitante de Castilla y León se ha situado históricamente por debajo del nacional. Este es el resultado conjunto de dos hechos. El primero es que la productividad del factor trabajo es inferior en la región que en España. El segundo es que la tasa de empleo regional se ha situado siempre alejada de la correspondiente al conjunto de España como acabamos de ver.

Sin embargo como puede observarse en el Gráfico 3.5 los valores de este indicador se han estado aproximando a los nacionales tanto antes del estallido de las crisis como con posterioridad. Este es un hecho positivo, pero debe advertirse que en términos generales el PIB regional ha crecido menos que el nacional por lo que esta convergencia ha venido esencialmente del lado de la peor evolución de la población regional. De hecho la participación de la población regional en el total ha pasado del 6,08% de 2000 al 5,59% de 2007, quedándose en el 5,36% en 2014.

Gráfico 3.5. Evolución del PIB y de la Renta Bruta Disponible por habitante



Fuente: Elaborado a partir de Contabilidad regional y Cuenta de renta de los hogares. INE.

Una trayectoria algo diferente presenta la Renta Disponible Bruta de los hogares (RDB). En este caso se produce una rápida convergencia hasta 2005, y a partir de este año los valores regionales superan siempre a los nacionales. La razón de esta aparente paradoja, es decir del hecho de que mientras el PIB por habitante es inferior en Castilla y León la RDB es superior, se encuentra precisamente en el proceso de redistribución que tiene lugar en el interior del territorio del Estado, en este caso proveniente en lo fundamental del sistema de pensiones, asociado al fuerte envejecimiento de la población regional frente a la nacional.

Tanto en el caso del PIB por habitante como en de la RDB por habitante, es perfectamente perceptible el efecto de la fase recesiva. Así el PIB por habitante regional del 2014 se situaba en el 95,9% del de 2007 y el de España en el 91,4%. Y algo parecido ocurre con la RDB, si bien en este caso las caídas son menos pronunciadas por el efecto compensador de la acción del Estado.

La evolución de la productividad.

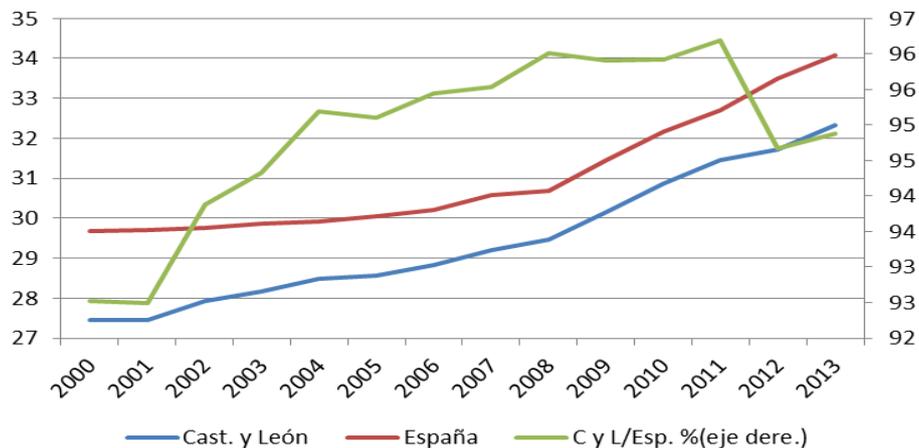
Junto con la trayectoria que sigue el PIB y la renta por habitante, otro indicador fundamental para entender lo que está sucediendo en una economía y sus posibilidades de mejora de cara al futuro lo tenemos en la productividad del factor trabajo.

Otra de las características históricas de la economía regional, es su insuficiente productividad. Como puede observarse en el gráfico 3.6, la productividad de Castilla y León se ha situado sistemáticamente por debajo de la nacional, si bien es cierto que las diferencias no se han mantenido estables. Entre 2000 y 2008 tuvo lugar un proceso de

convergencia permanente. Esta convergencia se ralentiza durante los años de la crisis, y finalmente en los dos últimos años se produce un ligero retroceso.

La productividad inferior a la media es el resultado conjunto de las diferencias en los niveles de productividad entre sectores (los sectores de menor productividad son la agricultura - en torno al 75% de la media- y dentro del sector servicios el subsector de administraciones públicas – en torno al 80% de la media-) y del peso relativo que cada uno de los sectores tiene en los espacios de referencia. De esta forma el hecho de que tanto la agricultura como la rama de administraciones públicas tengan un peso superior en Castilla y León que en el conjunto nacional, es lo que determina la menor productividad media. No obstante lo anterior hay que decir que tanto las dos actividades mencionadas como el conjunto del sector industrial han tenido tradicionalmente productividades superiores en la región que en España.

Gráfico 3.6 Productividad por hora trabajada (miles de € constantes 2010)



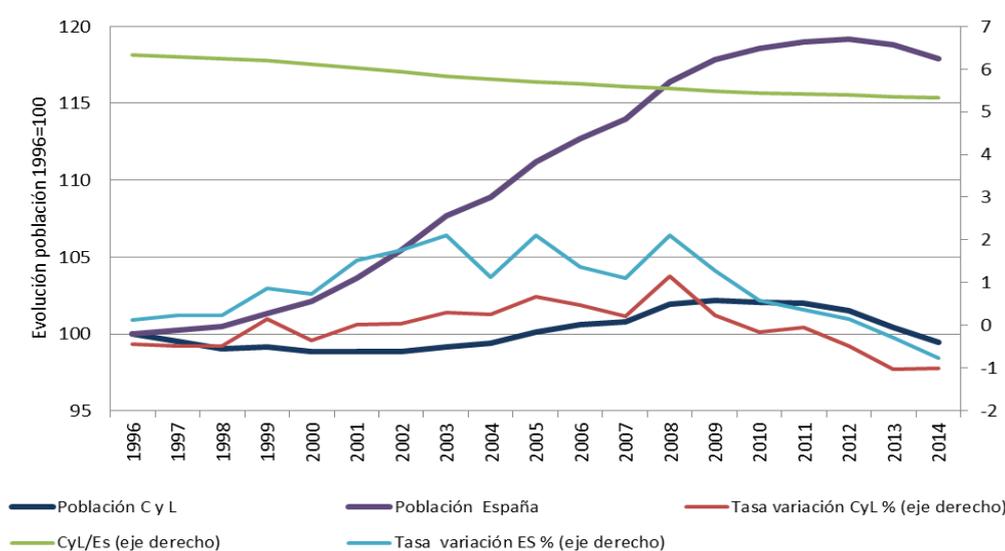
Fuente: Calculado a partir de Contabilidad regional INE.

Es necesario insistir en la idea de que el nivel y la evolución de la productividad tienen una importancia crucial a la hora explicar las posibilidades de desarrollo de una economía, medidas a través del PIB por habitante y su competitividad. El PIB por habitante es el resultado conjunto de la productividad por trabajador y de la tasa de ocupación. Cuanto mayor sea la productividad y más elevada la tasa de ocupación mayor será el nivel de PIB por habitante. Pues bien, tal como se ha visto la economía de Castilla y León tiene un doble problema. Por un lado tiene una menor productividad y por otro lado padece una tasa de ocupación sensiblemente inferior a la media nacional. Como consecuencia de esto, nuestro superior nivel de Renta disponible, como ya se ha indicado, no es otra cosa que el resultado del carácter redistributivo de la acción de las administraciones públicas.

Las tendencias poblacionales.

Una última variable que es necesario analizar para completar el cuadro de las tendencias que está siguiendo Castilla y León es la población. Hay que recordar que se trata de una variable fundamental tanto desde una perspectiva social como económica, dado que en definitiva el objetivo último de la economía debería ser el de hacer frente a las necesidades de las personas que viven en el territorio de referencia. Pero al mismo tiempo hay que tener en cuenta que la dinámica y las características de la población, como su distribución por grupos de edad y sexo, y la forma en la que se distribuye en el territorio, “modelo de poblamiento” influyen en las posibilidades de desarrollo económico del territorio del que se está hablando⁴⁴. En consecuencia vamos a prestar atención a tres aspectos relacionados con la población: su evolución a lo largo del tiempo; la estructura por grupos de edad y sexo y el modelo de asentamientos.

Gráfico 3.7. Evolución de la población en España y Castilla y León



Fuente: Elaborado a partir de Cifras oficiales población. INE.

La evolución de la población de Castilla y León se ha caracterizado por una tendencia descendente que se inicia en torno al año 1955. Desde ese momento y hasta el año 2000 la mayor parte de los años el número de habitantes de la región registra descensos, que por lo general son más agudos coincidiendo con las fases en que la economía nacional se acelera, y se ralentizan o se registra algún crecimiento en los momentos de crisis. El cambio en esta tendencia se produce entre los años 2000 y 2009, periodo en el que, en consonancia con el fuerte crecimiento de la población que está teniendo lugar en España como consecuencia de la inmigración, la región participa de esa bonanza poblacional asociada a la fase de expansión económica. Pero

⁴⁴ Un análisis general de los problemas relativos a la población regional puede verse en Delgado J.M (Dir.) (2012) *Población y poblamiento en Castilla León*, Ed. CES Cyl

incluso en estos años, como puede observarse en el Gráfico 3.7, la dinámica poblacional de Castilla y León es muy diferente de la nacional, así mientras que la media de las tasas de variación de esos nueve años en Castilla y León se queda en 0,37% en España se eleva al 1,61%. Esto es, la tasa nacional fue 4,4 veces la regional. La consecuencia de estas diferencias es que la población regional pasa de representar el 6,33% de la nacional en 1996 al 5,32% en 2014.

El segundo aspecto relevante en relación con la población es el relativo a su estructura por sexos y grupos de edad. En la práctica la importancia relativa de estas dos características poblacionales es muy diferente en función del ámbito territorial al que se refiera el análisis. En contextos geográficos suficientemente amplios la distribución por sexos suele estar equilibrada, salvo en la parte alta de la pirámide, y como es bien sabido esto es consecuencia de la mayor esperanza de vida de la mujer. En cambio en ámbitos geográficos más reducidos, y en concreto en el caso de Castilla y León cuando la observación se realiza en los municipios rurales alejados de las capitales de provincia, el desequilibrio se hace palpable en los grupos de edad a partir de los 20 años, apreciándose un déficit del lado del sexo femenino. Se trata de un fenómeno conocido desde hace años y que está relacionado con la mayor tendencia a emigrar de la mujer, relacionada a su vez con el escaso atractivo de los empleos agrarios para este grupo de población.

En consecuencia la característica poblacional que más espacio ocupa en los estudios y que más preocupa, tanto en la región como en el contexto de la Unión Europea, es la relativa a la estructura de edades.

Pues bien, como puede verse en el Cuadro 3.1 la población regional ha tenido siempre un nivel de envejecimiento bastante superior a la media nacional y este problema se ha ido agudizando con el paso de los años. La diferencia en el peso relativo del grupo de 65 y más años ha pasado de los 4,8 puntos de 1996 a los 5,65 de 2014. La contrapartida del mayor envejecimiento que padece la región es el menor peso relativo de los otros dos grupos, en especial del de 0 a 14 años, lo que evidencia la baja natalidad que desde hace muchos años padece Castilla y León. De hecho desde 1985 el saldo vegetativo viene siendo negativo.

	Castilla y León			España		
	1996	2004	2014	1996	2004	2014
De 0 a 14 años	13,70	11,50	12,10	16,00	14,20	15,07
De 15 a 64 años	65,90	65,70	64,20	68,30	68,90	66,88
De 65 y más	20,40	22,80	23,70	15,60	16,90	18,05

Fuente: Padrón municipal. INE

Por lo que se refiere a la dinámica de la población en el territorio, a lo largo del periodo de referencia ha continuado el proceso de redistribución de los habitantes entre el conjunto de los municipios. En este sentido, y partiendo del hecho ya destacado de que tras el paréntesis 2000 a 2009 la región en su conjunto ha

recuperado su tendencia de pérdida de población, los principales aspectos a destacar son los siguientes.

¿Cuántos municipios pierden población y cuantos la ganan? Entre 1996 y 2014, de los 2248 municipios existentes pierden población 1917, el 85,3%, y ganan población 331, lo que supone el 14,7% de los mismos. La pérdida de habitantes del primer grupo asciende a 256.671 personas, lo que representa el 16,2% de su población en 1996. Por lo que se refiere a los municipios que ganan, el aumento asciende a 240.026 personas, el 25,8% de la población de esos municipios en 1996, y el 9,5 de la población regional en 1996. No obstante, en la práctica este fenómeno se puede considerar geográficamente mucho más restringido dado que 120.765 personas (el 50,9% de la ganancia) han ido a parar a tan sólo 16 municipios. Si se prefiere ampliar más el rango se observa que el 90% de la ganancia se la reparten entre 89 municipios de la lista de 331 que ganan algún habitante. Esto quiere decir que los 242 municipios restantes han tenido un aumento medio de 97 habitantes.

Si bien, como se ha visto, el repunte poblacional de la región se circunscribe a los años 2000 a 2009, la redistribución de la población entre los municipios ha sido continua a lo largo del periodo, pero a partir de 2009 ha perdido intensidad. Así entre 2009 y 2014 el número de municipios que gana población queda limitado a 192, y entre todos ganan 38.622 habitantes.

Otra cuestión importante es saber qué tipo de municipios pierden y que tipo de municipios ganan población. A estos efectos hemos elaborado el Cuadro 3.2 con las cinco categorías que se recogen en el mismo. Como puede verse las pérdidas se producen en los cuatro grupos pero con intensidades y por razones diferentes.

Grupos	Nº de municipios	Rango de población	Población				Variación		Tasa	
			1996	2000	2009	2014	1996 a 2014	%/1996 anual		
1º	1	Valladolid	319.805	319.129	317.864	306.830	12975	4,06	-0,23	
	1	Salamanca	159.225	158.556	155.619	148.042	11183	7,02	-0,40	
	1	León	145.242	138.006	134.305	129.551	15691	10,80	-0,63	
	1	Segovia	54.287	54.034	56.660	53.260	1027	1,89	-0,11	
	4	20.000 y más	678.559	669.725	664.448	637.683	40876	6,02	-0,34	
2º	15	19.999 a 5.000	136.203	131.072	122.967	116.564	19639	14,42	-0,86	
3º	48	4.999 a 2.000	128.219	123.114	111.428	104.451	23768	18,54	-1,13	
4º	395	1.999 a 500	351.644	332.821	290.255	266.799	84845	24,13	-1,52	
5º	1454	499 a 1	294.603	275.856	232.858	209.881	84722	28,76	-1,87	
Todos	1920		1.589.228	1.532.588	1.421.956	1.332.557	294726	18,55	-0,97	

Fuente: Elaborado a partir de padrones municipales. INE

En el primero las pérdidas se deben a los descensos de Valladolid, Salamanca, León y Segovia. La pérdida es poco intensa (6,02% de la población existente en 1996) y no es preocupante dado que se produce en beneficio de los municipios de su entorno inmediato como se verá más adelante. El segundo grupo está formado por municipios intermedios, de carácter heterogéneo en su funcionalidad con anterioridad, pero destacan aquellos que tenían una especialización productiva muy específica, especialmente los mineros, industria textil en otros casos, y todos ellos jugaban algún

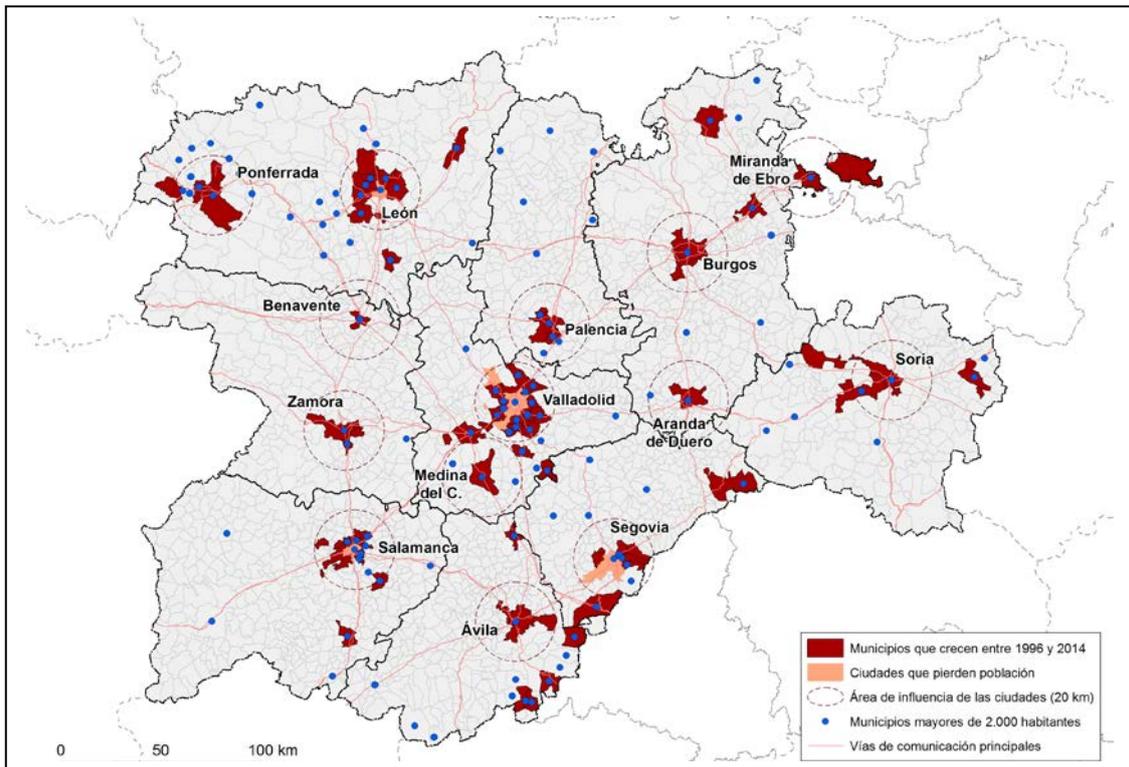
tipo de función como centros comarcales. El tercero de los grupos se trataba en parte de centros comarcales o subcomarcales, en zonas fundamentalmente agrícolas. Y el cuarto y quinto recoge ya localidades típicamente agrícolas.

En síntesis, la naturaleza del fenómeno está bien definida. Aunque en todos los rangos de población hay localidades que pierden habitantes, el fenómeno se generaliza entre los municipios de carácter rural, y se agudiza a medida que se desciende en el número de habitantes que tenían en 1996. Así mientras la tasa de variación anual conjunta de las cuatro ciudades del primer grupo es del -0,34%, la de los municipios más pequeños es del -1,87%.

¿Dónde se sitúan los municipios que ganan y los municipios que pierden población? Un aspecto especialmente relevante de estos movimientos poblacionales es el relativo a la situación geográfica de los municipios que ganan población, ya sea en el conjunto del periodo o entre 2009 y 2014. Pues bien, se comprueba un vez más el fenómeno bien conocido, y de carácter mundial, de que la mayor parte de los núcleos que ganan población y sobre todo aquellos que obtienen ganancias más significativas se encuentran situados en los entornos de los principales núcleos de población preexistentes. En nuestro caso se trata de las nueve capitales de provincia, más las ciudades de Ponferrada, Miranda de Ebro, Aranda de Duero, Medina del Campo y Benavente. Precizando algo más el proceso se observa lo siguiente. Las localidades que ganan 500 o más habitantes son 84 de las 331 que gana población. Estas 84 localidades ganan en total 214.209 habitantes, lo que supone el 89,2% de la ganancia total. De estas 84 localidades, cinco pertenecen al rango de capitales de provincia (Ávila, Burgos, Palencia, Soria y Zamora) a las que hay que sumar otras ciudades importantes en términos regionales como Ponferrada, Aranda de Duero, Miranda de Ebro, Medina del Campo y Benavente) que en total ganan 49.053. El resto de la ganancia, que asciende a 165.156 se reparte de la siguiente forma: 142.809 corresponde a municipios limítrofes con alguna de las nueve capitales de provincia más Ponferrada y que en cualquier caso están a menos de 20 kilómetros del centro de la ciudad correspondiente. Los otros 22.355 habitantes restantes corresponden a las demás localidades. En algunos casos se trata de pueblos que tienen alguna entidad por sí mismos, como Tordesillas, Briviesca, El Espinar, y en otros han ganado población porque aun estando fuera del radio de los 20 kilómetros de la ciudad se encuentran en su área de influencia como consecuencia de las buenas comunicaciones.

Por lo tanto, la conclusión es bien sencilla. La población regional sigue un proceso lento pero imparable de abandono del medio rural y de concentración en las capitales de provincia, el resto de los núcleos que en el contexto regional se pueden considerar urbanos, y en una parte de los municipios del entorno de esos centros urbanos. El resultado es que en estos momentos el 60% de la población vive en las 14 áreas urbanas que quedan reflejadas en el Mapa 3.1.

Mapa 3.1. El proceso de concentración de la población en los entornos metropolitanos



Elaborado por Ignacio Molina de la Torre. Facultad de Filosofía y Letras. UVA

Visto desde una perspectiva diferente pero complementaria, en 2014 el 74,1% de la población vivía en los 128 municipios que superaban la cifra de 2000 habitantes. En 1996 el porcentaje correspondiente era del 69,7% y el número de municipios que superaban los 2000 habitantes eran en esa fecha 130.

Este proceso de despoblación del medio rural y concentración de la población en los entornos urbanos, que en realidad se viene produciendo desde finales de la década de los años cincuenta del siglo pasado, tiene dos interpretaciones alternativas.

La primera es que se trata de un fenómeno dramático por indeseable, e indeseable porque supone una ruptura con la historia regional, y porque en definitiva lo que se está produciendo es un abandono generalizado de los pequeños pueblos que han constituido hasta no hace demasiado una de las señas de identidad de Castilla y León desde la Reconquista. Además los cada vez más escasos habitantes de esos pueblos ya minúsculos disponen de un número cada vez menor de servicios en las propias localidades, lo que a su vez se convierte en un estímulo añadido para su abandono. Y posiblemente se podrían añadir a estos algunos argumentos más.

La interpretación alternativa es que en realidad estamos siendo testigos de un fenómeno universal, y que esencialmente responde a los cambios que han tenido y siguen teniendo lugar tanto en la economía como en la sociedad.

En el ámbito de la economía lo fundamental es que el paso de la agricultura tradicional, intensiva en el uso del factor trabajo y de bajo nivel de producción por hectárea y persona empleada, a otra agricultura intensiva en el uso de maquinaria, equipos y agroquímicos, y más productiva en términos humanos y territoriales, ha reducido de forma drástica las necesidades de mano de obra en este sector. Al mismo tiempo las precarias condiciones de vida en el medio rural tradicional y la posibilidad de encontrar empleos mejor remunerados y menos sacrificados han impulsado a muchas personas a emigrar del medio rural al urbano.

Desde el punto de vista social, unos pueblos cada vez más pequeños, con poblaciones crecientemente envejecidas, con cada vez menos servicios públicos y privados, dado que en la mayoría de ellos no existen los umbrales de demanda que justifican la presencia de los establecimientos correspondientes, se han ido convirtiendo en lugares inhóspitos para quienes aspiran a disponer y tener accesibles servicios que ahora se consideran imprescindibles, como los sanitarios, educativos, telecomunicaciones avanzadas, o de cultura y ocio. En resumidas cuentas puede decirse que el modelo de poblamiento, basado en los pequeños pueblos, habitados por personas dedicadas a la agricultura de subsistencia y el modelo de economía y de relaciones sociales en que se basaban ha perdido su sentido y la consecuencia, guste más o menos, es que están siendo abandonados por momentos.

En 2014 había 581 municipios de menos de 100 habitantes; otros 507 entre 100 y 200 y 509 más de 200 a 500. En total 1597 municipios por debajo de los 500 habitantes, y un número bastante mayor de núcleos de población si se tiene en cuenta que muchos de estos municipios cuentan con pedanías. El último de estos grupos citados todavía cuenta con recursos humanos para mantenerse en pie un cierto número de años, pero los otros dos, dada la estructura de edades de su población caminan hacia su desaparición en un corto periodo de tiempo.

Desde esta perspectiva, la progresiva concentración de la población en los entornos urbanos que se ha identificado anteriormente puede interpretarse como un hecho positivo. Y esto es así en la medida en que existen sólidos argumentos teóricos y suficientes evidencias empíricas que ponen de manifiesto que un nivel razonable de aglomeración genera externalidades positivas para el conjunto de los agentes económicos y sociales. Estas externalidades se derivan de la existencia de umbrales de demanda mínimos para un mayor número de actividades, de la concentración de los servicios públicos y privados, de la presencia de mercados amplios con capacidad de absorber todo tipo de ofertas de bienes y servicios, de la aparición de nichos de mercado para actividades innovadoras, y en definitiva de la posibilidad de absorber los elevados costes de las infraestructuras por parte de las administraciones locales, cosa que no está al alcance de localidades pequeñas con pocos contribuyentes. A su vez las personas que residen o se instalan en estos entornos tienen a su disposición una oferta diversificada de bienes y servicios, mayores posibilidades de encontrar puestos de trabajo que respondan a sus cualificaciones, y por supuesto una mayor facilidad de

establecer relaciones sociales con arreglo a sus preferencias, factor este último que tiene una enorme importancia.

En síntesis, debería entenderse que el modelo de poblamiento basado en pequeñas localidades podía ser un modelo funcional para una economía basada en las actividades agrarias, con sistemas de transporte tan lentos como caros, y donde los modernos servicios, sanitarios, educativos y personales o no existían o no eran demandados porque el nivel de renta disponible no permitía el acceso a los mismos. Pero afortunadamente estas no son las condiciones del momento actual, y en consecuencia el modelo de los pequeños núcleos es un modelo que ha perdido la funcionalidad que ha podido tener en otros momentos de la historia.

La economía y la sociedad de Castilla y León a finales de 2014. Un balance

Como acabamos de ver Castilla y León participó del proceso de bonanza económica que se vivió en la economía nacional entre 1995 y 2007, si bien es cierto que no con el ritmo y la intensidad que en España, tal y como ponen de manifiesto las tasas de evolución del PIB, el empleo o la población. Y lógicamente también ha participado de la debacle económica que ha tenido lugar entre 2008 y 2014, con una intensidad por lo general parecida a la nacional y en algunos aspectos, como el relativo a la pérdida de población muy superior. Pues bien, para concluir este repaso a la tendencia que ha seguido la economía regional a lo largo de estos años parece pertinente finalizar realizando una especie de balance de la situación en la que se encontraba la economía y la sociedad de Castilla y León al finalizar 2014, año que para algunos marca el final de la crisis. Con este objetivo el Cuadro 3.3 presenta los valores que toman en 2007 y 2014 las variables con las que se ha estado trabajando en las páginas precedentes junto con algunas otras que nos pueden ayudar a trazar un perfil más completo del panorama económico y social que ha dejado tras de sí la crisis.

Pues bien, a la luz de esa información el panorama puede describirse en los siguientes términos. Tenemos un PIB un 5,3% inferior al de 2007, un PIB per cápita un 4,1% inferior a pesar de que se ha reemprendido el descenso de la población; el número de personas ocupadas ha quedado reducido al 85%, y la tasa de empleo, indicador fundamental para entender la evolución de la renta, ha pasado del 49,9% al 43,6% de las personas en edad de trabajar. Por el contrario la tasa de paro se ha multiplicado por 2,8. En concreto el número de personas en paro al final de 2014 ascendía a 234.300. De estas personas sólo el 44,1% cobraban prestaciones por desempleo.

Por otra parte el salario por trabajador, que tradicionalmente ha estado por debajo de la media nacional, al igual que en conjunto de España ha descendido incluso en términos nominales, pero lo ha hecho de forma más intensa, hasta el punto de que ya sólo alcanza el 88% del nacional.

Cuadro 3.3. Algunos indicadores sobre los efectos de la crisis en Castilla y León				
	2007	2014	Años alternativos	Relación 14/07
PIB Real. Millones de € de 2010 (INE)	56.786,6	53.761,5		94,7
PIB per cápita. Euros reales de 2010 (INE)	22.459,0	21.541,0		95,9
PIB per cápita/España=100 (INE)	92,4	95,0		102,8
Número de habitantes (INE)	2.528.372	2.495.689		98,7
Personas ocupadas. Miles (EPA.INE)	1082,1	919,9		85,0
Tasa de empleo % (EPA.INE)	49,9	43,6		87,4
Tasa de paro % (EPA.INE)	7,2	20,2		279,0
Afiliados a la Seguridad Social, miles (Seguridad Social)	969,6	849,4		87,6
Número de pensionistas (Seguridad Social)	521.416	546.007		104,7
% de pensionistas sobre el total de habitantes (Seguridad Social)	20,6	21,9		106,1
Relación cotizantes a la Seguridad Social/pensionistas (Seguridad Social)	2,0	1,7		85,7
Asalariados a tiempo completo. % sobre total ocupados (INE)	72,6	78,3		107,9
Coste salarial por trabajador en relación con España %(EACS. INE)	91,7	88,8		96,8
Personas en riesgo de exclusión (Eurostat e INE)	566.538	651.374	09 y 14	115,0
Personas en riesgo de exclusión %(Eurostat e INE)	22,1	26,1	09 y 14	118,1
Per. activas que como máximo tienen primer ciclo de secundaria %(IVIE)	52,7	48,4		91,8
Gasto en educación Junta de C y L por habitante €. (Presupuestos Junta)	870,2	709,8		81,6
Gasto I+D /PIB (%) (INE)	1,1	1,1	2012	100,0

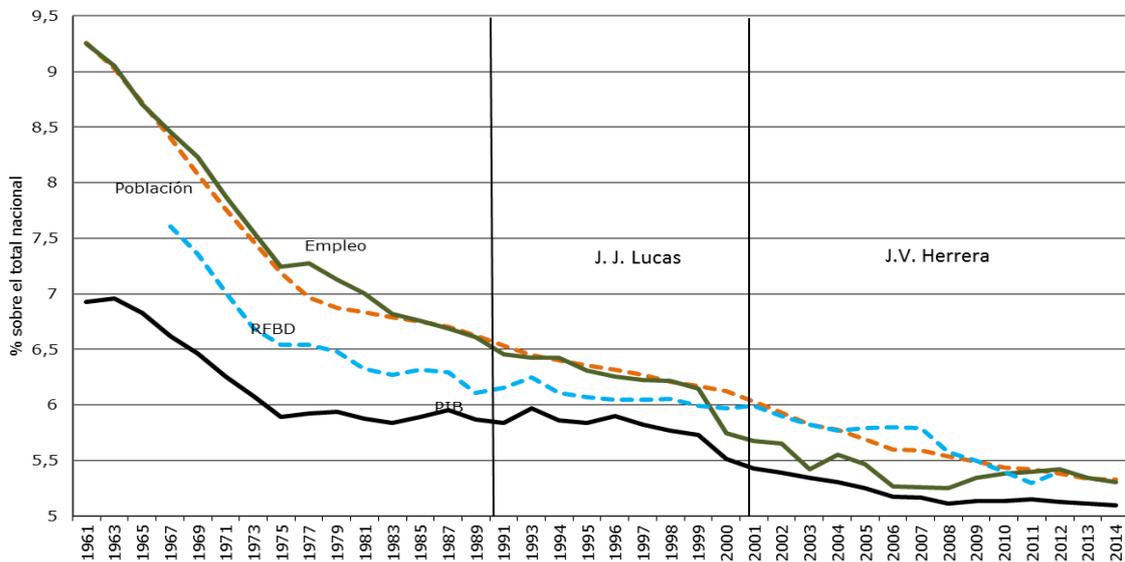
Fuente: Elaborado a partir de la fuente citada en cada caso

En medio de este panorama 651.374 personas estaban en situación de riesgo de exclusión, con un incremento del 15% respecto a 2009. El resultado es que 26,1 de cada 100 ciudadanos de Castilla y León están en riesgo de exclusión. Se trata de una proporción inferior a la nacional, lo cual es positivo, pero la explicación está en el hecho de que la proporción de personas que cobran una pensión en Castilla y León es el 24% mientras que en España es sólo del 18,2%. En este caso, y en relación con lo que se ha visto sobre el fenómeno de la pobreza y la exclusión social, el envejecimiento ha protegido a las familias de la región. Por otra parte hay que recordar que la Comunidad padece, como el resto de España, las consecuencias extremas que ha traído consigo la crisis, y que han estado de forma continuada en los medios de comunicación. Fenómenos como los desahucios, los miles de ciudadanos atendidos en instituciones como Cáritas, Cruz Roja o los bancos de alimentos. Organizaciones todas ellas que se han situado como la última trinchera de defensa de las personas frente al avance de los desastres de la crisis.

Una forma alternativa de observar el resultado final conjunto de los periodos de expansión y crisis transcurridos entre 1995 y 2014 es comprobar que representa hoy Castilla y León en el contexto nacional, visto esto por medio de cuatro variables especialmente significativas y de las que disponemos de información desde el inicio de los años sesenta del siglo pasado. Estas cuatro variables son el PIB, la Renta Disponible Bruta de las familias, el empleo y la población. Como puede verse en el Gráfico 3.8, Castilla y León ha continuado con la dinámica de pérdida de peso que viene arrastrando desde el inicio de los años sesenta del siglo pasado y con una tendencia muy parecida a la registrada desde mediados de la década de los setenta. Yendo un poco más allá se observa que los dos largos periodos en los que han presidido la Comunidad respectivamente J.J Lucas y J.V. Herrera se han saldado con pérdidas muy significativas de relevancia de la región en el contexto nacional. Castilla y León pesa

hoy 1,2 puntos menos en población, 1,15 en empleo, 0,75 en renta y 0,73 en PIB. Un triste saldo para la fuerza que seguirá gobernando la legislatura que ahora se inicia.

Gráfico 3.8. Participación de Castilla y León en el total nacional



Fuente: Elaborado a partir de datos RN. BBVA hasta 1985, e INE.

Un inventario de los recursos para el desarrollo de Castilla y León

Tanto en la primera parte, con carácter general, como en la segunda, al tratar la cuestión de las reformas estructurales necesarias en España ya he expuesto el tipo de factores que generalmente se acepta que influyen sobre los procesos de crecimiento y de desarrollo a medio y largo plazo y se han sintetizado en los recuadros 1.6 y 2.4. En consecuencia no parece que sea necesario insistir sobre esta cuestión.

Partiendo de esos inventarios y teniendo en cuenta las vinculaciones señaladas, lo que se presenta en las siguientes páginas es una explicación sintética y una valoración de la forma más o menos positiva en que el factor analizado en cada caso puede condicionar el desarrollo regional en sentido positivo o negativo. En este caso los factores se han seleccionado de forma específica para Castilla y León y se han especificado en mayor medida a los efectos de que el análisis resulte más ilustrativo.

La población

La población es una variable fundamental en el análisis del desarrollo, y esto es así por dos razones fundamentales: la primera es que los habitantes de un territorio son los sujetos de las “necesidades” de las que habla la economía y por lo tanto son los

protagonistas y destinatarios de la producción; la segunda es que las características generales de la población (tendencias demográficas, estructura según edad y sexo, modelo de asentamientos) actúan como condicionantes del desarrollo.

Dado que en el apartado precedente ya se han analizado la dinámica de la población regional aquí se recogen de forma sintética las tendencias y características ya identificadas y la forma en la que previsiblemente afectarán al desarrollo futuro.

1. Tras el paréntesis de los años 2000 a 2009, la población regional regresa a la tendencia descendente que venía siguiendo desde mediados de los años cincuenta del siglo XX. Por otra parte las previsiones de cara al futuro del INE indican que la tendencia descendente se acelerará en los próximos años hasta el punto que de los 2.495.765 habitantes de [2014](#) se pasaría a los 2.271.767 de 2029, lo que convertiría a nuestra región en la que registraría un mayor [descenso](#) relativo de población en ese periodo de referencia. En concreto el -9% frente al -2,2 de la media española. Este descenso tiene tres componentes: el primero es una baja natalidad (en estos momentos la tasa de natalidad se sitúa ya en 7,1 por mil frente a al 9,1 nacional); el segundo es el hecho de que el fuerte envejecimiento ha empujado ya la tasa de mortalidad hasta el 11 por mil habitantes, frente a 8,3 nacional; y el tercero es que desde 2009 se ha recuperado del tradicional saldo migratorio negativo, tras las tregua de la primera parte del siglo XXI, y como consecuencia de ello entre 2009 y el primer semestre de 2014 ese saldo es de -32.377 personas.

2. La segunda característica fundamental ya vista es el fuerte nivel de envejecimiento de la población regional. En realidad el problema del envejecimiento de la población afecta ya, con mayor o menor fuerza a la totalidad de los países desarrollados, y como es sabido se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los gobiernos debido a las repercusiones que tiene sobre la sostenibilidad de los sistemas sanitario y de pensiones fundamentalmente. En este contexto lo que se ha visto es que en Castilla y León el problema es especialmente agudo.

3. El tercer aspecto relevante es el relativo a su distribución en el territorio. En este sentido hay que subrayar de nuevo los dos fenómenos ya vistos. Por un lado el despoblamiento progresivo del medio rural, en particular de la inmensa mayoría de los núcleos alejados de los principales centros urbanos. En segundo lugar la concentración progresiva en torno a esos mismos centros urbanos, siguiendo por lo tanto una tendencia parecida a la observable en la mayoría de las regiones del planeta.

En síntesis, somos cada día menos, de mayor edad y vivimos espacialmente más concentrados. Se trata de tres notas fundamentales, ya que retratan los atributos esenciales de la sociedad de Castilla y León, ahora mismo y en futuro inmediato. Los atributos por lo tanto de la sociedad para la que tenemos que trabajar y por la que tenemos que trabajar.

Territorio, posición y accesibilidad

Por más que en el contexto de economías abiertas, crecientemente interconectadas y con los poderosos medios existentes para la construcción de infraestructuras, las características del territorio tengan menos capacidad de actuar como determinantes de los procesos de desarrollo, no es menos cierto que éste sigue siendo el lugar de asentamiento de la población y de las actividades económicas, el depósito de los recursos naturales y el lugar de destino de los desechos que generamos y por lo tanto sigue siendo algo fundamental. Por otra parte la *situación* que ocupa un territorio en el mapa, cuando se mira desde la perspectiva de las características de los territorios que lo rodean, tales como población, peso económico, nivel de desarrollo alcanzado... determinan la *posición*, entendida esta como la posibilidad de relacionarse, que a su vez es uno de los condicionantes del potencial de desarrollo asociado a un territorio (Camagni, 2005).

Desde el punto de vista geográfico los principales datos a tener en cuenta son los siguientes: está enclavado en el cuadrante noroccidental de la península, ocupa una superficie de 94.226 (el 18,6% de la superficie nacional). En cuanto a la orografía se trata de una meseta central rodeada de cadenas montañosas, con alturas especialmente elevadas en la cordillera cantábrica al norte, y la cordillera central (Gredos y Guadarrama) al sur. El periodo libre de heladas es de unos 6 meses y el régimen de precipitaciones se sitúa en torno a los 430 litros por metro cuadrado al año. Estas precipitaciones son drenadas por el río Duero y sus afluentes, representando la cuenca de este río el 82% del total del territorio regional.

Por lo que se refiere a la *posición* se puede decir que no es especialmente favorable y ello por las siguientes razones. La primera es que globalmente la economía regional representa una fracción pequeña y descendente del total nacional, lo que limita su potencial intrínseco de atracción y además está dispersa, como su población, en un territorio amplio. Su principal área metropolitana, Valladolid, dista 200 kilómetros del principal centro económico de España, con el agravante de que el territorio intermedio padece esa creciente despoblación ya mencionada. Desde el punto de vista externo se encuentra muy alejada de la principal área económica del continente europeo, la conocida *gran dorsal europea*, que se extiende desde Londres, pasando por el Benelux, la parte occidental de Alemania y termina en el norte rico de Italia, con Milán como referencia. De hecho en la crisis actual se ha visto como las regiones por las que se extiende esta dorsal han sido de las menos afectadas.

Por otra parte, si bien desde el punto de vista de las comunicaciones interiores Castilla y León cuenta con una aceptable accesibilidad (entendida esta como la facilidad para llegar a un lugar desde cualquier otro), desde el punto de vista externo se ve más limitada. La accesibilidad se mide en relación con los diferentes modos de transporte. En consecuencia el panorama puede describirse en los siguientes términos: a) por razones obvias carecemos de puertos, algo que si se tiene en cuenta el creciente

tráfico internacional de mercancías que se ha visto impulsado por el uso de los buques portacontenedores no es precisamente irrelevante. Entre los modos posibles los principales problemas están en el transporte aéreo, modo particularmente estratégico en el contexto de la economía global. Como es sobradamente conocido la razón es que el principal y más centrado de los cuatro aeropuertos regionales, el de Valladolid, tiene una importancia mínima y en estos momentos ya sólo cuenta con un vuelo regular a París, al que hay que sumar los de las tres compañías que vuelan a Barcelona. Según los datos publicados por [AENA](#), el tráfico de viajeros en Valladolid en 2014 ascendió a 223.587 personas, el 0,114% del total nacional. Los cuatro aeropuertos en 2014 sumaron 285.671 pasajeros, el 0,145% del total nacional.

La mayor accesibilidad se da a través de la carretera, que es el único modo que permite conectar sin restricciones tanto con el resto del territorio nacional como con el resto de Europa.

En resumen tenemos un territorio amplio, pero su carácter interior, la escasa población, su baja densidad de actividades económicas, su carácter periférico en relación con el centro económico y poblacional de Europa y su accesibilidad limitada respecto al exterior hace que desde este punto de vista se trate de un territorio de *bajo potencial*.

El capital natural

Por capital natural nos referimos aquí al conjunto formado por los componentes físicos de los ecosistemas (estructura del ecosistema) y el funcionamiento de los mismos que proporcionan una serie de bienes y servicios (funciones del ecosistema) y que globalmente determinan su integridad y la capacidad de este de regresar a su estado natural tras un eventual impacto externo (resiliencia)

Traducido lo anterior a términos más usuales lo que esto significa es que cualquier sistema económico se asienta sobre una base natural de la que obtenemos recursos naturales renovables (agua, viento, productos de los bosques...) y no renovables (minerales energéticos y no energéticos) así como toda una amplia gama de servicios (ciclo hidrológico, ciclo del carbono, actividades de ocio...)

El interés del capital natural de cualquier territorio viene determinado por variables como la dimensión del territorio en cuestión, la riqueza en minerales del subsuelo, la amplitud y estado de conservación del conjunto de componentes de los ecosistemas, la biodiversidad, la calidad agronómica de los suelos, entre otros. Teniendo en cuenta estas dimensiones se puede hacer un diagnóstico simplificado del capital natural de Castilla y León en los siguientes términos.

Para comenzar hay que señalar que la gran extensión del territorio, a la que ya se ha hecho referencia, hace que Castilla y León disponga de un capital natural que se puede catalogar como amplio y diversificado. No obstante los diferentes componentes

del mismo ofrecen un desigual grado de interés en términos de su aprovechamiento económico sostenible.

Recuadro 3.1. Valoración de los recursos naturales de Castilla y León			
Clase de recursos	Recursos existentes	Interés económico actual	Algunas fuentes de información
No renovables			
Minerales metálicos			SIEMCALSA
<i>Hierro</i>	Abundantes	Ninguno	
<i>Otros: plomo, cinc, cobre, estaño, volframio, oro</i>	Escasos	Escaso	
Minerales no metálicos no energéticos de uso industrial			Recursos
Arcillas, caolín, sílice, mica, yeso...	Abundantes	Medio	
No energéticos ornamentales			
<i>Arenas, áridos, caliza, granito, mármol..</i>	Abundantes	Medio	
Minerales energéticos			Informe CES
<i>Hulla, antracita</i>	Abundantes	Medio	
<i>Hidrocarburos y uranio</i>	Escasos	Muy bajo	
Renovables			
<i>Agua</i>	Abundantes	Muy alto	Recursos
<i>Viento</i>	Abundantes	Muy alto	Instalaciones
<i>Sol</i>	Abundantes	Muy alto	Base de datos
<i>Bosques</i>	Abundantes	Muy alto	Plan forestal de C y L
<i>El medio natural (espacios naturales)</i>	Abundantes	Muy alto	Red espacios naturales
<i>Superficies y productos agrícolas</i>	Abundantes	Muy alto	Anuario E.A. C y L

Dada la necesidad de no extender en exceso este apartado, y teniendo en cuenta la variedad de elementos a considerar, y dado que existen suficientes estudios⁴⁵ disponibles sobre esta cuestión he optado por sintetizar en el Recuadro 3.1 lo que desde mi punto de vista es el estado actual e interés económico del capital natural de la región.

Tras ese repaso se puede decir que en estos momentos y de cara al futuro inmediato los recursos naturales que tienen mayor interés son los recursos renovables, como bosques, agua, flujos susceptibles de aprovechamiento energético (luz solar, viento) así como gran parte del suelo agrícola que ha demostrado a lo largo de la historia ser susceptible de un cultivo provechoso.

Las infraestructuras

Por infraestructuras se entiende los diversos sistemas de redes y de equipamientos necesarios para la prestación de servicios de uso general. Se trata de uno de los factores a los que se ha prestado mayor atención en la literatura sobre desarrollo y desequilibrios territoriales y a los que se ha dedicado mayor volumen de inversión a través de los programas de cohesión territorial en la UE. La razón tiene que ver con el hecho de que están consideradas como una condición necesaria para el desarrollo, si bien es igualmente cierto que no constituyen en absoluto una condición suficiente.

⁴⁵ Junto con las fuentes de información vinculadas en el Recuadro 3.1, para tener una visión panorámica de los recursos naturales en la región también puede verse García, 2004.

La gama de infraestructuras que pueden contribuir al desarrollo es realmente amplia. Tradicionalmente se ha prestado especial atención a las infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos, y aeropuertos) pero a medida que el proceso de desarrollo avanza y los sistemas productivos se hacen más complejos la gama de infraestructuras se va ampliando. En el Recuadro 3.2 de la siguiente página se presenta una relación de las principales infraestructuras que se consideran necesarias y una valoración del estado en el que se encuentran en la región.

Las principales conclusiones que cabe extraer son que en cuanto condición necesaria no puede decirse que el estado actual de la generalidad de las infraestructuras y equipamientos diversos con los que cuenta la región constituyan un obstáculo insalvable para el desarrollo. Y ello por las siguientes razones. La región, aunque como se ha señalado, no es accesible por vía marítima, y muy poco por vía aérea, desde el exterior si lo es a través de la carretera y el ferrocarril. La red de carreteras, aunque necesitada de un mejor mantenimiento, es densa y permite una buena movilidad interior y la conexión sin problemas con el exterior.

Recuadro 3.2. Valoración de la dotación de infraestructuras	
Modalidades de infraestructuras	Valoración general
01. Infraestructura de Transportes	
<i>Aeropuerto e instalaciones conexas</i>	Muchos, poco útiles. Necesidad de replanteamiento
Puertos secos	Suficientes
Ferrocarriles convencionales	Red escasa y mal mantenida
Ferrocarriles de alta velocidad	Rentabilidad social discutible
Autopistas y autovías	Suficiente con carencias puntuales
Carreteras	Suficiente con déficit de mantenimiento
<i>Anillos de circunvalación áreas urbanas.</i>	Faltan en algunas ciudades y cerrarlos en otras
<i>Intercambiadores intermodales de viajeros</i>	Desarrollo mínimo
<i>Intercambiadores logístico intermodales de mercancías</i>	Desarrollo mínimo
02. Infraestructura productiva	
Polígonos industriales	Suficientes
Parques tecnológicos y científicos	Suficientes con carencias puntuales
Parques empresariales	Suficientes
Incubadoras de empresas	Situación desigual por municipios
<i>Zonas de actividades logísticas (Zal)</i>	La red Cylog no soluciona los problemas
Centros de transportes de mercancías	Insuficientes
<i>Recintos feriales y de exposiciones</i>	Suficientes y con uso escaso
<i>Palacios de congresos</i>	Desequilibrios entre ciudades
0.3. Telecomunicaciones y Tics	
Redes convencionales	Aceptable
Banda ancha ADSL	Insuficiente en el medio rural
<i>Fibra óptica</i>	En expansión, necesidad de que llegue a más núcleos
0.4. Equipamientos para servicios sociales	
Hospitales	Necesitados de reformas importantes
Centros educativos	Necesidades en localidades en expansión y mejoras mantenimiento
Redes de suministro eléctrico	Suficiente con mejoras puntuales
Redes de saneamiento y sistemas de depuración	Insuficiencias y necesidad de mejorar funcionamiento
Redes de suministro de agua potable	Necesario mejorar el funcionamiento y estado (pérdidas)

Una valoración diferente puede hacerse sobre el [ferrocarril](#), dado que los sucesivos cierres de vías han privado de este medio a la mayor parte del territorio, y por otro lado la concentración de las inversiones en la alta velocidad ha hecho que la funcionalidad del sistema convencional sea cada día menor.

Las redes de suministro de electricidad, agua y saneamiento están disponibles en la práctica totalidad de los lugares en los que es esperable que puedan desarrollarse actividades industriales y de servicios de cierta escala. Algo parecido puede decirse respecto al gas natural, si bien en este caso las áreas rurales de baja densidad de población carecen del mismo como consecuencia de la dificultad de rentabilizar las inversiones correspondientes en redes.

En cuanto al suelo industrial, tras las carencias detectadas durante la década de los 90 del siglo pasado, en los últimos años de la fase expansiva se podría decir incluso que hubo una sobreactuación, ya que el suelo industrial pasó a ser uno de los ámbitos de la especulación inmobiliaria. En consecuencia en este momento la oferta parece suficiente como puede comprobarse en la web de la [ADE](#).

Al lado de estas notas hay que señalar que la región presenta debilidades manifiestas, aunque puedan ser puntuales, en la práctica totalidad de los campos: la historia interminable de la autovía del Duero; la pescadilla que se muerde la cola del sistema aeroportuario, con esos cuatro aeropuertos en los que debido a la debilidad de la demanda hay escasos vuelos, por lo que resultan muy poco útiles, pero cada uno de ellos es intocable para las fuerzas locales, bajo riesgo de *escocia-catalinización* y desde los que prácticamente no se puede ir a ninguna parte; la débil accesibilidad de las áreas periféricas de la región, el problema compartido con el resto de España del abandono del ferrocarril convencional.

Por último hay que añadir que donde la situación es menos satisfactoria es en el grupo de equipamientos que aparecen en cursiva en el recuadro, y que abusando algo del término se podrían catalogar como *equipamientos emergentes*. Puede decirse que se trata de equipamientos cuyo principal papel es que contribuyen a la eficiencia de los procesos, en campos como la comunicación, la producción, el transporte... facilitan la actividad de las personas, empresas e instituciones, y contribuyen a la reducción de tiempos y costes. Los dos ejemplos más claros son las Zonas de actividades [logísticas](#) y los Intercambiadores logísticos intermodales en los que falta mucho por hacer.

En consecuencia, mi punto de vista es que, en cuanto condición necesaria, el estado actual de los principales grupos de infraestructuras, en las áreas del territorio en el que se concentra la mayor parte de la población regional y por lo tanto aquél llamado a jugar un papel más decisivo en el desarrollo regional de cara al futuro no permite afirmar que constituyan un obstáculo significativo para el desarrollo, pero en cambio la carencia en unos casos, las deficiencias en otros y la falta de criterio de muchas actuaciones, añaden costes, aumentan los impactos ambientales y restan eficiencia a los procesos productivos y calidad a las condiciones de vida de los ciudadanos, y por lo tanto atractivo a la región como lugar de localización de actividades productivas. Lo complicado es cuantificar objetivamente el impacto real de esa menor atractivo.

Los tres pilares de una economía basada en la inteligencia y el conocimiento: capital humano, actividades de I+D+i, avance en la sociedad de la información

Uno de los lugares comunes en literatura sobre estrategias de desarrollo publicada en las dos últimas décadas es el relativo a potenciar primero y aprovechar después las posibilidades de la economía basada en el conocimiento. Aunque existen versiones algo diferentes del significado de este término la idea común subyacente es que en los países avanzados la concepción, la producción, la distribución y el uso de una cada vez más amplia gama de bienes y servicios utiliza cantidades crecientes de conocimiento. En la misma dirección se puede afirmar que una vez que un país o región ha superado un cierto nivel de desarrollo, logrado en parte (visto desde la perspectiva tecnológica) gracias a la absorción de innovaciones generadas por otros, la posibilidad de continuar ese proceso depende cada vez en mayor medida de la capacidad de los agentes del territorio en cuestión de generar por si mismos esas innovaciones.

Situados en esta perspectiva, y como ya se ha comentado en relación a España, se puede afirmar que los tres elementos de los que dependen en mayor medida las posibilidades de avance en este terreno son: el capital humano, las actividades de I+D+I y el esfuerzo por la penetración de la sociedad de la información. Siguiendo un orden lógico cabe decir que la primera pieza del puzle es el nivel de formación de la población en general y de las personas que trabajan en particular, dado que son las personas las que, en los contextos organizativos que facilitan empresas e instituciones, o actuando directamente como emprendedores, utilizan el conocimiento en la concepción y la producción de esos nuevos bienes y servicios, los que generan nuevos conocimientos y los que los difunden a través de medios convencionales o de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Y son por supuesto las personas las que hacen uso de esos nuevos productos y servicios. En consecuencia la pregunta es, ¿en qué situación se encuentra Castilla y León en estos tres campos?

El capital humano

En la parte dedicada al análisis de las causas específicas de la crisis en España ya hemos analizado el problema existente en el conjunto de España en relación a la cualificación de la mano de obra. En concreto que el nivel de cualificación, medido a través del indicador global del capital humano, arroja valores en el entorno del 95% de la media de la Eurozona. Pero como se indicaba allí este no es el problema fundamental sino el hecho de que la estructura de cualificaciones está extremadamente desequilibrada, en el sentido de que un porcentaje muy alto de la población dispone de estudios mínimos y claramente insuficientes, mientras que en el otro extremo se supera el porcentaje de personas con estudios superiores, a la par que la proporción de personas con estudios intermedios es insuficiente.

Se puede afirmar que Castilla y León padece el mismo problema general con algunos matices. Históricamente el nivel medio de cualificación ha sido inferior a la media nacional, y ello ha sido la consecuencia de que si bien en esta región el acceso a la enseñanza superior se ha situado tradicionalmente por encima de la media nacional, finalmente las personas con esas cualificaciones no encontraban trabajo en un sistema productivo con un gran peso de la agricultura, sector hasta hace poco caracterizado por una mano de obra de bajo nivel de estudios, por lo que buena parte de las personas con mejor formación ha emigrado a las regiones más desarrolladas. A medida que el sector agrario ha ido perdiendo peso y en consecuencia ha tenido lugar una convergencia en el sistema productivo, lógicamente la estructura de formación se ha ido equilibrando, y en la última década no ha habido diferencias significativas. En consecuencia cabe concluir que los problemas en este punto son comunes al conjunto de España y se centran en ese desequilibrio en las cualificaciones: exceso de personas poco cualificadas, déficit de formación intermedia y alto porcentaje con formación superior pero con un sesgo hacia las humanidades frente a las carreras técnicas.

Cuadro 3.3. Distribución de la población activa según nivel de estudios máximo finalizado									
	1977	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013
Castilla y León									
Primarios	88,9	85,2	80,1	74,4	67,0	60,1	54,8	51,8	48,4
Secundarios	6,0	7,9	10,6	13,7	18,3	20,3	23,0	24,3	25,7
Terciarios	5,1	7,0	9,3	11,9	14,6	19,6	22,1	23,9	25,9
España									
Primarios	87,4	84,8	79,7	75,0	68,9	61,0	54,1	51,8	50,5
Secundarios	6,9	7,7	11,0	13,3	16,8	20,5	23,7	25,1	24,8
Terciarios	5,7	7,6	9,4	11,6	14,3	18,5	22,2	23,1	24,7

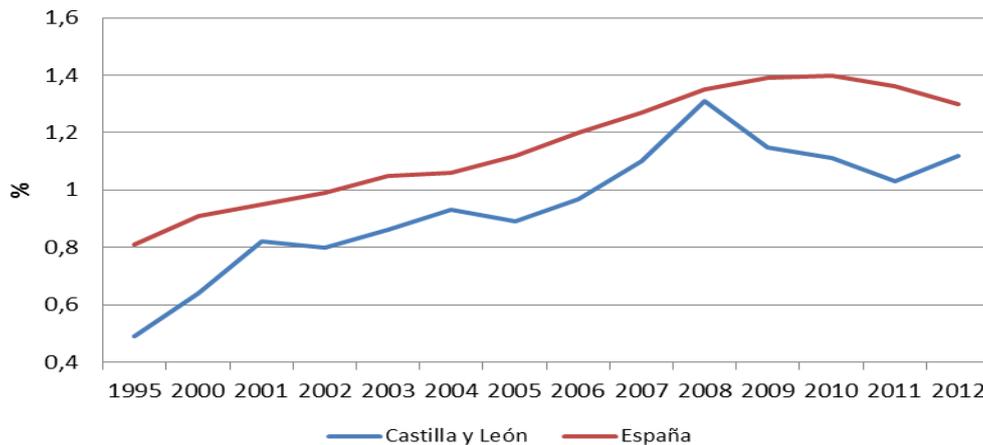
Fuente: Elaborado a partir de Base de datos de Capital humano IVIE

Las actividades de I+D+I

También en el apartado dedicado a la crisis en España se ha señalado el insuficiente nivel del stock de capital tecnológico en comparación con la Eurozona, y se ha explicado que no es otra cosa que la consecuencia de la insuficiencia de la inversión en las actividades de I+D+I, al tiempo que la tardanza histórica en la organización de un sistema de ciencia y tecnología digno de tal nombre.

En el caso de Castilla y León el diagnóstico precedente se repite pero de manera acentuada, y ello por dos razones principales. La primera es que la media de gasto en investigación y desarrollo durante los diez últimos años se ha situado en el 1% del PIB frente al 1,25% nacional, y al igual que en el conjunto de España a partir de 2009 sigue una tendencia decreciente en relación a un PIB a su vez disminuido. Como consecuencia de este menor gasto también tenemos una menor proporción de personas dedicadas a este tipo de actividades. Por otra parte se comparten los problemas relativos a distribución en la ejecución del gasto según agentes, y en concreto la insuficiencia de los gastos realizados por las empresas.

Gráfico 3.9. Gastos en I+D en relación al PIB correspondiente, en %



Fuente: Elaborado a partir de Informe COTEC, 2014.

A lo anterior hay que añadir que el sistema regional de ciencia y tecnología está en un estado bastante embrionario. Un sistema de ciencia y tecnología es el conjunto formado por los diferentes agentes que intervienen en los procesos relacionados con la investigación, tanto básica como aplicada, el desarrollo tecnológico y la innovación. Esos agentes son: a) las administraciones, con un triple papel de reguladores, financiadores, y responsables directos de actividades de I+D a través de los centros públicos dedicados a esta actividad; b) las universidades, con un doble papel de formación de capital humano y de investigación; c) las empresas realizando fundamentalmente investigación y desarrollo tecnológico aplicados, y d) el entorno, en que podemos incluir desde las infraestructuras tecnológicas como parques científicos y tecnológicos, centros de transferencia de tecnología, hasta las personas o instituciones que aportan financiación.

Cuando se mira la realidad de este entramado en la región, se llega a tres conclusiones principales. La primera es que el entramado existe. La Junta aprueba [estrategias](#) y dedica algunos recursos a I+D, tenemos [ocho](#) universidades, tres [parques](#) tecnológicos, parques científicos o similares en las [cuatro](#) universidades públicas, fundaciones como [Cidaut](#) o [Cartif](#), institutos de investigación en temas diversos como [salud](#), [agricultura](#), evolución humana.... La segunda conclusión es que los resultados observables de todo este entramado medidos en términos de su contribución a la generación de innovaciones, nuevo tejido productivo, capacidad de exportación de productos de alta tecnología son manifiestamente insuficientes. Y la tercera es que esa contradicción entre un entramado aparentemente denso de agentes e instituciones dedicadas a la I+D y la precariedad de los resultados debe estar necesariamente relacionada con la insuficiencia de los recursos (ese 1% del PIB, frente al objetivo del 3% marcado por la UE) y la dispersión de esfuerzos, lo que hace que casi nunca se llegue a la masa crítica para poder obtener resultados satisfactorios. Una metáfora que permite entender la situación puede ser que tenemos un bosque con mucha densidad

de arbolado al que le llega poca luz y nutrientes, y en consecuencia los árboles están escleróticos.

Por otra parte hay que insistir en la gran debilidad que se observa en el lado de las empresas, tanto por el escaso número de ellas que realizan actividades de I+D+I como por los pocos recursos que invierten. Como ilustración de todo esto puede decirse que la principal empresa privada existente en la región, RENAULT, hasta el mes de junio de 2014 no realizaba actividades de este tipo en España y únicamente en estos últimos meses ha comenzado a organizar un pequeño [centro tecnológico](#) en Valladolid.

El avance de la sociedad de la información

La importancia para el desarrollo del avance continuado en la innovación y el uso de las TICs se fundamenta en cuatro razones principales: 1ª. La primera es que supone un instrumento de acceso a la información sin comparación posible con las vías disponibles con anterioridad a la irrupción de esta tecnología, y hay que recordar que uno de los supuestos con los que se ha trabajado siempre en economía es que para tomar decisiones racionales es necesario disponer de la mejor información posible y al menor coste. 2ª. El despliegue tanto de equipos como de software y su creciente penetración en todos los ámbitos de la sociedad ha permitido el uso generalizado en empresas, instituciones y a los ciudadanos en general, lo que está facilitando la mejora en la eficiencia de los procesos productivos y en la ejecución de todo tipo de tareas y por lo tanto el aumento de la productividad. 3ª. En las dos últimas décadas está resultando el ámbito de la economía en torno al cual han aparecido más actividades productivas novedosas, tanto el campo del desarrollo de los equipos y programas, como en la infinidad de nuevos servicios desarrolladas a partir de estas tecnologías, como en la colonización de actividades tradicionales por parte de las nuevas empresas tecnológicas (baste citar los casos del comercio o la banca electrónicos como ejemplos de esta colonización) 4ª. Por último, no se puede olvidar que la progresiva difusión de estas tecnologías está modificando sustancialmente la forma en la que nos comunicamos y relacionamos las personas en todos los sentidos y a una velocidad vertiginosa. Baste recordar aquí que fenómenos como las infinitas redes sociales, o la popular aplicación *WhatsApp* han supuesto una auténtica revolución en la forma en que se comunican, se encuentran, y en ocasiones mantienen sus conflictos millones de personas en todo el mundo.

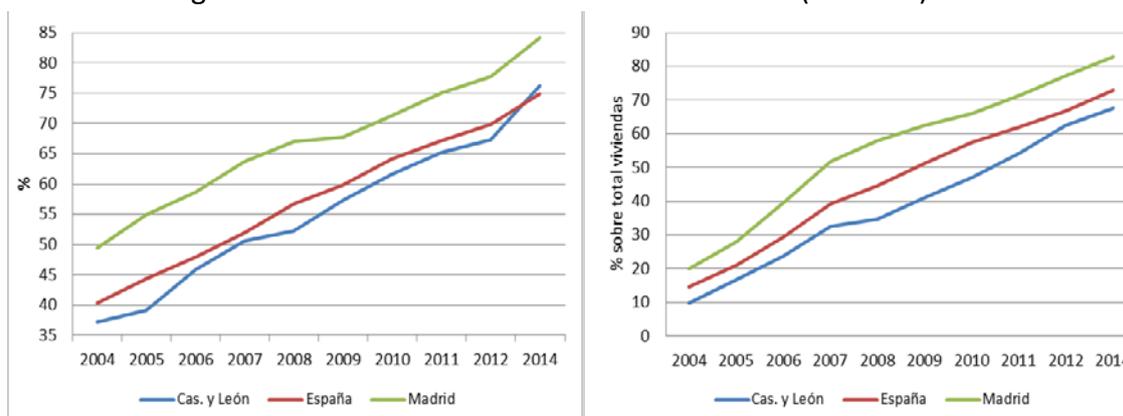
La forma de medir el avance de la sociedad de la información es a través de una larga serie de indicadores, propuestos y elaborados por organizaciones internacionales y que tratan de calibrar el grado de penetración de las TICs en los diferentes ámbitos de la sociedad tales como: equipamiento de las viviendas, uso de Internet por los

particulares y empresas, recursos públicos y privados dedicados a las TICs, implantación de la e-administración, por citar sólo algunos ejemplos.⁴⁶

Cuando se repasan y se compara la situación de Castilla y León en estos indicadores se extraen dos conclusiones fundamentales: la primera es que por supuesto nuestra región participa plenamente del fenómeno de la sociedad de la información, en concreto en el ámbito de la difusión de equipos y aplicaciones que permiten el uso y el acceso y por supuesto en el uso efectivo de esos equipos y aplicaciones, en cambio la presencia de empresas creadoras y oferentes de estas tecnologías es mínimo; y la segunda es que en la práctica totalidad de los indicadores los valores que se alcanzan son inferiores a los correspondientes nacionales, que a su vez están por debajo de los de la Unión Europea, y desde luego están siempre por debajo de las comunidades que ocupan los primeros puestos, como puede verse en los ejemplos del Gráfico 3.10.

La excepción más importante es la que se refiere al desarrollo de la administración electrónica, donde los valores regionales se sitúan algo por encima de la media nacional.

Gráfico 3.10. Personas que han usado internet en los 3 últimos meses (izquierda) y hogares con conexión a internet de banda ancha (Derecha) en %



Fuente: Elaborado a partir Nuevas tecnologías de la información y la comunicación. INE

La razón que se suele esgrimir para explicar esta menor implantación generalizada es que si se tiene en cuenta la mayor ruralidad de Castilla y León y el mayor envejecimiento es lógico que esto sea así, dado el menor interés y/o capacidad de adaptación de las gentes del medio rural, y más si son de edad avanzada, al uso de estas tecnologías. Posiblemente sea así pero la explicación no mejora las cosas, dado que, además, en los dos ámbitos citados las TICs ofrecen grandes posibilidades. También hay que añadir que en ocasiones el problema se agrava porque todavía hay amplias zonas del medio rural donde la banda ancha apenas está disponible y donde la cobertura del teléfono móvil es manifiestamente mejorable.

⁴⁶ El listado de informes y de indicadores disponibles es muy amplio y son de fácil acceso por lo que no parece necesario efectuar aquí un repaso exhaustivo de los mismos. Pueden verse [INE](#), [ontsi](#), [Orange](#)

El sistema urbano y su capacidad de generar economías externas

Como se ha mostrado previamente, la tendencia que viene siguiendo la población regional desde la perspectiva de su asentamiento en el territorio es a concentrarse en las capitales de provincia y sus entornos urbanos, lo que en definitiva no es más que la manifestación en Castilla y León de un fenómeno de alcance mundial, como es el de la metropolización. Lógicamente la otra cara de este fenómeno es la despoblación del medio rural.

A lo largo de las dos últimas legislaturas el debate político regional sobre la dinámica poblacional ha estado polarizado justamente por esta segunda cara de la moneda, la despoblación de medio rural, que ha sido considerada poco menos que como una epidemia que había que intentar paralizar de algún modo. Y justamente con este fin se han aprobado sucesivos planes poblacionales. Planes que a la luz de la evolución de los datos han sido absolutamente inútiles, como no podía ser de otra forma.

Cuando se miran las dinámicas poblacionales y económicas respectivas del medio urbano y del medio rural, lo que se observa es que a escala global el fenómeno se repite en todas partes. El medio rural se despuebla porque el conjunto de actividades típicamente rurales como la agricultura y la producción primaria, aunque absolutamente necesarias, se modernizan y requieren cada vez menos mano de obra y más si se aspira a que la población que sigue en ese medio y vive de esas actividades obtenga unos niveles de renta aceptables. Por el contrario la población y las actividades económicas (la industria, los servicios y por razones obvias la construcción) se concentran en las ciudades y sus entornos, antes rurales, hasta ir dando forma al fenómeno metropolitano.

Cuando se indaga en las razones de estos procesos la explicación que se encuentra es sencilla. La aglomeración de población, instituciones y empresas en puntos concretos del territorio genera externalidades positivas (ventajas por las que no se paga) que hacen que en definitiva la ciudad resulte más eficiente que el medio rural en la solución de los problemas económicos y sociales. Para las empresas las ventajas se derivan de la existencia de infraestructuras, de la cercanía de otras empresas que actúan como proveedores o como clientes, de un mercado amplio, de la existencia de mano de obra abundante y con cualificaciones diversas, de la presencia de la administración y un largo etcétera de elementos que globalmente conforman lo que se denomina economías de urbanización.

Pero la ciudad también ofrece ventajas para la población en general en forma de puestos de trabajo, oferta de viviendas que responde a necesidades diversas, servicios educativos, sanitarios y personales variados y, lo que es fundamental, la posibilidad de relacionarse con personas con gustos o preferencias afines. Y todo esto es posible porque en definitiva la aglomeración produce los umbrales de demanda que requieren todas las actividades para poder llevarse a cabo con el mínimo de eficiencia

y rentabilidad necesarias. Estas son las claves del éxito de las ciudades, y leídas en sentido inverso permiten entender por qué el medio rural se despuebla.

Sí, es cierto, la aglomeración también genera externalidades negativas, costes que soportan las empresas, las instituciones y las personas, por supuesto. Estos costes toman la forma de congestión del tráfico, contaminación, ritmos de vida acelerados y estresantes, delincuencia, exclusión social... Pero hasta ahora la balanza se inclina del lado de las ciudades. Si se me permite la metáfora, entre *La casa de la pradera* y *Sex and the city* en el mundo actual arrasa la segunda.

Sirva todo este largo preámbulo para dejar claro el hecho fundamental que interesa aquí, las ciudades, y en concreto su tamaño poblacional, que se puede tomar como indicador de la amplitud de las economías externas que genera, actúan como un factor de atracción de nuevas empresas, instituciones y personas y por lo tanto se convierte en un determinante del desarrollo. En consecuencia es necesario preguntarse, ¿cómo es el sistema urbano regional?, ¿genera externalidades suficientes en comparación con otros sistemas urbanos con los que compite?

Responder a estas preguntas con la precisión deseada, utilizando indicadores específicos para diferentes actividades y/o grupos de personas exige un trabajo específico, no constituye el objetivo de esta discusión, pero una forma sencilla de aproximar la cuestión es utilizando el volumen de población como indicador de las externalidades y por lo tanto de la capacidad de atracción y del potencial de la ciudad.

Pues bien, el examen de los datos relativos a la evolución poblacional del conjunto de las áreas metropolitanas existentes en España con arreglo al [Atlas](#) de las Áreas Urbanas Ministerio de Fomento permite llegar a algunas conclusiones de interés.

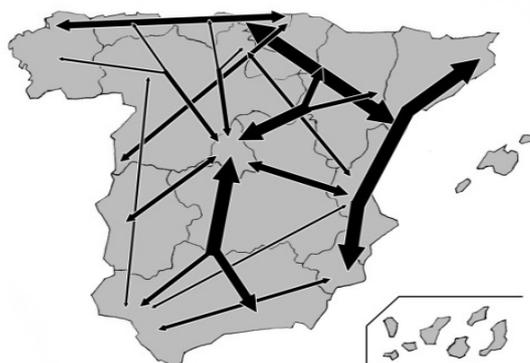
Cuadro 3.4. Población de la áreas metropolitanas de España							
Población 2013				Población 2013			
Orden	Áreas Urbanas	Habitantes	%/ áreas	Orden	Áreas Urbanas	Habitantes	%/ áreas
01	Madrid	6047108	18,7	15	Granada	521831	1,6
02	Barcelona	5042757	15,6	16	Santa Cruz de T.	436793	1,4
03	Valencia	1548960	4,8	17	A Coruña	411857	1,3
04	Sevilla	1303629	4,0	18	San Sebastián	405121	1,3
05	Bilbao	908549	2,8	19	Valladolid	409395	1,3
06	Málaga	974003	3,0	30	León	198590	0,6
07	Asturias	827869	2,6	32	Salamanca	188266	0,6
08	Zaragoza	756132	2,3	34	Burgos	181098	0,6
09	Alicante - Elche	701924	2,2	55	Palencia	96322	0,3
10	Bahía de Cádiz	643912	2,0	61	Ponferrada	84603	0,3
11	Murcia	641743	2,0	68	Segovia	71063	0,2
12	Vigo - Pontevedra	588266	1,8	69	Zamora	69788	0,2
13	Las Palmas de G. C.	541043	1,7	78	Ávila	59258	0,2
14	Palma	542782	1,7		Total áreas C y L	1358383	4,2

Fuentes: Atlas de Áreas Metropolitanas. Ministerio de Fomento

El sistema urbano de Castilla y León en el contexto peninsular es un sistema débil por las siguientes razones: 1ª) Valladolid, el área de mayor nivel de la región, ocupa la posición decimonovena en la España peninsular y sólo tiene el 6,8% de la población del área mayor, Madrid; 2ª) El conjunto de las áreas pertenecientes a Castilla y León (ver el cuadro 3.4) reúnen 1.358.383 habitantes, lo que supone el 22,5%

de Madrid. En conjunto formarían la cuarta de las áreas, entre las de Valencia y Sevilla; 3ª) Su crecimiento poblacional ha sido inferior a la media desde los años sesenta hasta la actualidad; 4ª) Y finalmente se puede añadir que ninguna de nuestras ciudades pertenece a alguno de los principales ejes territoriales que han registrado mayor dinamismo desde que comenzó el desarrollo económico de España en los años sesenta (Mediterráneo, Ebro, Barcelona-Zaragoza-Madrid)

Mapa 3.2. Ejes territoriales



Fuente: http://age.ieg.csic.es/temas/05-01-infraest_trans.htm

Dicho en otros términos, aunque el gran lamento de la mayor parte de nuestra clase política durante las dos últimas legislaturas, ha sido y sigue siendo el despoblamiento del medio rural, en mi opinión el principal problema poblacional desde la perspectiva económica es el raquitismo urbano. En la etapa actual, el desarrollo está asociado a la aglomeración y a la ciudad. Y cualquier política poblacional que tenga como objetivo el desarrollo y que ponga el acento en la despoblación rural está llamada al fracaso⁴⁷.

El sistema productivo

El estudio de las características del sistema productivo tiene interés desde la perspectiva del desarrollo económico por cuatro razones fundamentales. La primera es que el peso relativo de los diferentes sectores es un indicador por sí mismo del nivel de desarrollo económico alcanzado por una economía, dado que se comprueba que en las economías más desarrolladas tienen más peso relativo el sector servicios y las actividades industriales avanzadas. La segunda es que el crecimiento de la demanda dirigida a cada actividad productiva es desigual, y por lo tanto disponen de más posibilidades de desarrollo las economías en las que tienen más peso los sectores de

⁴⁷ Por si algún lector piensa que esto es una opinión movida por intereses urbanos personales, aclaro que nací en un pueblo, resido en un pueblo y siempre me siento más identificado con los hombres del campo que con cualquier otro colectivo, pero eso no me impide ver la realidad.

mayor crecimiento de la demanda. En tercer lugar los diferentes sectores tienen productividades desiguales y en la medida en que la productividad es un determinante fundamental de la competitividad y del nivel de renta de una sociedad el estar especializado en actividades altamente productivas es un seguro para el desarrollo. Y en cuarto lugar tenemos el hecho de que a lo largo de la historia se comprueba que en determinados momentos hay sectores que entran en crisis y pueden arrastrar con ellos la economía de los territorios es los que están especialmente presentes, dando lugar a lo que se conoce como los “*shocks asimétricos*”. Desde esta perspectiva lo adecuado es contar con una estructura sectorial suficientemente diversificada y con un perfil lo más parecido posible a la de la zona monetaria a la que pertenece el territorio en cuestión, en este caso la Eurozona. Recuérdese que con arreglo a lo visto en la segunda parte la mayor gravedad de la crisis actual en España se debe en buena medida a la sobredimensión que adquirió el sector de la construcción.

Como se ha repetido hasta la saciedad, una de las características del mundo globalizado en el que nos encontramos, es que las empresas pueden producir y vender prácticamente en cualquier lugar del mundo. Y una de las consecuencias de ello es que los mercados locales están repletos de mercancías producidas en lugares remotos, que compiten con las producidas aquí al lado. La consecuencia es que los territorios que aspiren a sobrevivir deben disponer de empresas capaces de competir tanto en el mercado local como en el internacional. Lo que ponen de manifiesto los estudios realizados al efecto es que para poder estar presente en los mercados internacionales, además de tener un producto competitivo se necesita un tamaño mínimo que permita absorber los costes de la internacionalización.

Teniendo en cuenta lo anterior puede decirse que desde la perspectiva del desarrollo lo ideal sería contar con una estructura sectorial que reúna las siguientes características: 1ª. Poco peso de las actividades primarias (agricultura y minería) y peso elevado de las manufacturas y servicios; 2ª. Actividades con un elevado nivel de productividad; 3ª. Predominio de actividades de rápido crecimiento de la demanda, que suelen ser las mismas de fuerte contenido tecnológico (maquinaria y bienes de equipo eléctricos y electrónicos, electrónica, farmacia) y en el caso de los servicios los denominados *servicios prestados a empresas*; 4ª. Sistema productivo diversificado y con la mayor articulación posible; 5ª. Predominio de empresas con un tamaño que permita su internacionalización y/o ramas de actividad con la presencia de *clústeres*. La pregunta a partir de aquí es, ¿en qué medida el sistema productivo de Castilla y León se acerca o se aleja de esas características ideales señaladas?

El peso relativo de los grandes sectores

La estructura sectorial de la producción y del empleo de Castilla y León cuando se inicia el periodo de crecimiento acelerado de los años sesenta estaba marcada por el enorme peso de la agricultura, más del 50% del empleo en 1960. A partir de aquí se inicia un proceso de convergencia que ha permitido que el peso de las diferentes

actividades se haya ido aproximando de manera progresiva a la media nacional, sin embargo al día de hoy todavía subsisten diferencias notables. Estas diferencias se concretan en el mayor peso del sector agrario y de las actividades relacionadas con la generación de energía, un valor algo superior a la media de las industrias manufactureras y un peso claramente inferior de los servicios. En consecuencia se puede decir que nos hemos ido aproximando a la media nacional pero conservamos un marcado sesgo de actividades primarias.

	VAB					Empleo			
	2000	2007	2010	2013	2014	2000	2007	2010	2013
Agricultura	9,0	5,9	5,1	5,3	4,8	11,6	7,6	6,9	7,3
Total Industria	22,4	22,0	21,5	21,6	22,3	17,6	15,7	15,0	14,3
Industria no manufacturera	5,0	5,0	5,4	5,9	6,2	1,3	1,6	1,7	1,6
Industria manufacturera	17,4	17,0	16,2	15,8	16,1	16,2	14,2	13,3	12,7
Construcción	10,1	11,0	9,0	6,2	6,0	11,8	13,1	9,2	6,5
Comercio	18,8	18,3	19,2	20,6	20,6	23,3	25,4	26,3	27,2
Información y comunicaciones	3,3	2,4	2,2	1,9	1,8	1,4	1,1	1,2	1,2
Actividades financieras y de seguros	4,1	4,8	4,3	3,5	3,7	1,8	1,7	1,9	1,8
Actividades inmobiliarias	5,0	7,6	8,3	9,8	10,0	0,4	0,5	0,4	0,5
Act. profesionales, científicas y administra.	5,4	5,1	4,6	4,8	4,8	4,8	7,8	9,0	9,6
Administración pública	18,7	19,7	22,2	22,5	22,3	21,1	20,1	22,7	23,7
Actividades artísticas, y otras	3,2	3,2	3,6	3,7	3,7	6,1	6,9	7,4	8,0
Total servicios	58,5	61,1	64,4	66,9	67,0	59,0	63,6	68,9	71,9

Fuente: Elaborado a partir de Contabilidad Regional. INE

Especialización y productividad

En todo el periodo que permiten observar las series estadísticas disponibles, en concreto desde finales de los años cincuenta del siglo XX, la productividad media de la economía de Castilla y León ha sido siempre inferior a la media nacional. También en este caso ha tenido lugar un proceso de convergencia, pero en los últimos siete años nos hemos estancado en torno al 97% de la media nacional. Esta convergencia se ha producido en paralelo al descenso de peso del sector agrario. Al margen de esto hay que señalar que la situación de las productividades en comparación con España en los últimos años presenta las siguientes señas de identidad. Una productividad global inferior, como ya se ha señalado. Una productividad del sector agrario superior a la media del sector en España, pero que a su vez se sitúa en torno al 70% de la media de la economía. La productividad del sector manufacturero regional supera en torno al 2% la correspondiente media nacional. Y las actividades de servicios, salvo algunas ramas, no alcanzan el 95% de los correspondientes nacionales. Visto desde una perspectiva algo distinta, lo que se observa es que la mayor parte del empleo regional se sitúa en actividades que tiene una productividad inferior a la media regional, y a sus correspondientes nacionales. Las principales excepciones, es decir los sectores que superan tanto la media nacional global como las de sus correspondientes sectores nacionales de forma regular son: generación de energía eléctrica, industria

alimentaria, automoción, caucho y subsectores de servicios como financiero, seguros, inmobiliaria y administración pública. Con la desagregación sectorial de la última versión de la Contabilidad regional el 47,5% de las personas ocupadas en Castilla y León lo hacen en sectores con una productividad superior a la media nacional y el 52,5% restante en actividades con productividades inferiores. Si bien es cierto que las diferencias de productividad ya no son tan pronunciadas como en otros momentos, estas diferencias siguen siendo un problema para la mejora de los salarios, del excedente de explotación de las empresas, del ahorro y de la inversión en la región.

Especialización crecimiento de la demanda y contenido tecnológico

A la vista de la misma información del Cuadro 3.5, y aunque el nivel de desagregación que ofrece el INE en esta caso no es el más adecuado para realizar una observación precisa, se puede decir que la especialización productiva regional está muy alejada de las actividades de rápido crecimiento de la demanda y alto contenido tecnológico, que se han señalado anteriormente. De hecho las subsectores industriales que responden en mayor medida a ese patrón (maquinaria eléctrica y electrónica, aparatos electrónicos y equipos de tratamiento de información, material de precisión, química farmacéutica) tienen un peso escaso en la región, y lo mismo puede decirse de las actividades de servicios más dinámicas como los servicios especializados dirigidos a empresas (consultoría, publicidad...). En sentido contrario las ramas de actividad en las que se concreta el empleo como agricultura, industria alimentaria, construcción y gran parte del sector servicios se pueden catalogar como actividades tradicionales de lento crecimiento de la demanda y bajos requerimientos tecnológicos.

Desde esta perspectiva de la especialización en relación con la demanda y contenido tecnológico en la actualidad nuestra mejor baza sigue siendo el sector del automóvil, que está en una posición media-alta y que tras los ajustes experimentados atraviesa un buen momento.

Diversificación productiva

Cuando se compara el grado de diversificación productiva regional con el nacional lo que se comprueba es la mayor concentración de la producción y del empleo en determinadas ramas (agricultura, energía, industria alimentaria, fabricación de material de transporte, actividades de las administraciones públicas...) Este es sin duda un síntoma de un menor grado de diversificación y al mismo tiempo es uno de los rasgos distintivos del sistema productivo regional, visto desde la perspectiva de los conglomerados productivos y de los sectores clave de la economía regional. Cuando estos conglomerados son capaces de crear ventajas competitivas, y como consecuencia de ellos ganar cuotas de mercado en los mercados nacional e internacional, pueden constituir una fortaleza para la región pero cuando sucede lo contrario el riesgo para la producción, el empleo y la renta son grandes. En realidad este riesgo es superior al que se desprende de la observación de los datos desde la

perspectiva regional, dado que lo que sucede es que hay provincias o localidades donde la importancia relativa de determinadas actividades, incluso empresas, es enorme (este es el caso que se cita de forma reiterada de RENAULT en Valladolid y Palencia) y por lo tanto el riesgo asociado a la insuficiencia de diversificación es muy grande. No obstante creo que es conveniente aclarar, dado que muchas veces esto se enfoca de forma inadecuada, que el problema no está en la presencia de estos conglomerados o empresas, y más cuando son capaces de crear esas ventajas competitivas, el problema proviene de la insuficiente presencia de actividades que equilibren el enorme peso de determinadas empresas o ramas.

La estructura empresarial

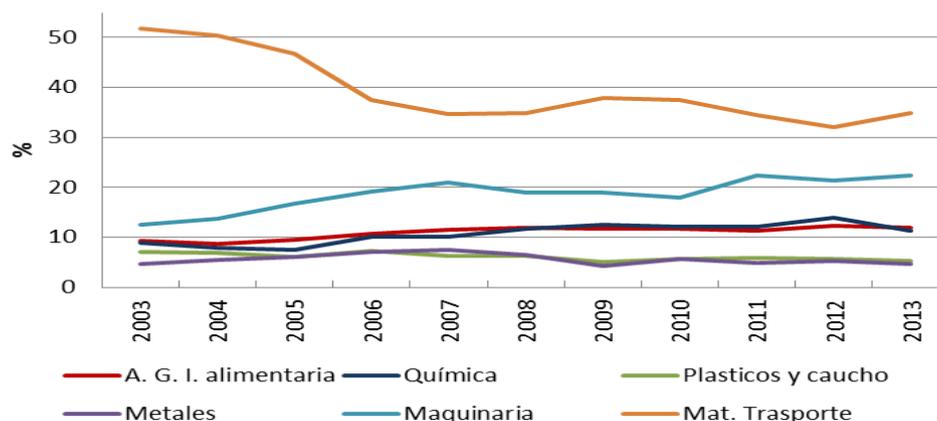
Las estadísticas sobre la estructura empresarial tanto nacional como regional han puesto y siguen poniendo de relieve que el tejido empresarial se caracteriza por la existencia de una situación dual. En un extremo nos encontramos con el predominio aplastante de las pequeñas empresas y en el otro de un número muy reducido en las que se concentran proporciones muy elevadas del empleo y la producción. Esta situación se repite en la práctica totalidad de los sectores, pero es especialmente visible justamente en las ramas de actividad a las que antes se ha hecho referencia: automóvil, caucho, alimentación, producción eléctrica, minería del carbón, son los ejemplos clásicos.

Este hecho está directamente relacionado con otra de las características tradicionales bien conocidas⁴⁸ de nuestro comercio exterior, que es la gran concentración de las exportaciones en muy pocos productos. En este sentido la observación de las exportaciones por grupos de productos entre 2003 y 2013, permite decir que estas han estado y siguen estando muy centradas en el sector de material de transporte y las actividades directamente relacionadas con él, como el sector del caucho.

Es cierto que a lo largo del periodo 2003-2013 se ha producido una cierta diversificación y que han adquirido más peso relativo otras actividades como maquinaria, química y alimentos. Sin embargo cuando se observa el conjunto de la información teniendo en cuenta años, provincias, sectores y las coyunturas por las que ha pasado cada uno de ellos, se aprecia que los cambios responden más a la crisis de ventas que durante parte de estos años ha experimentado el sector de la automoción que a un cambio sustancial en la especialización y en la transcendencia de determinadas empresas. De hecho en los años 2013 y 2014 las exportaciones del sector de material de transporte han recuperado ya parte del peso perdido en los años precedentes.

⁴⁸ Un análisis más amplio de las características que ha tenido tradicionalmente nuestro comercio exterior puede verse en Carrascal U. y Lobejón L.F. "La dinámica reciente del comercio exterior de Castilla y León: globalización, concentración e influencia de la inversión directa", *Boletín económico de ICE, ICE. Nº 3012*

Gráfico 2.11. Exportaciones de Castilla y León por tipos de productos



Fuente: Estadísticas de comercio Exterior. SIE. J C y L

Capital cultural: patrimonio e industrias culturales

Dentro de este apartado vamos a incluir una serie de elementos que tienen aspectos comunes, como estar o haber estado en su momento relacionados con la inspiración y creación artística, pero que también difieren o pueden diferir en las formas creación, producción, difusión y comercialización. Por lo tanto nos referimos aquí a aspectos tan variados como: yacimientos arqueológicos; bienes patrimoniales de contenido arquitectónico (catedrales o castillos, murallas, o sus conjuntos como las ciudades patrimonio de la humanidad); obras escultóricas y pictóricas; rutas culturales (Camino de Santiago, vías romanas, rutas del vino) de la moderna industria de eventos musicales, deportivos... y por supuesto a la lengua.

El aspecto que interesa aquí, por razones obvias, es el relativo la forma en que todo este capital puede utilizarse, de forma sostenible, como recurso económico. Pues bien, visto desde esta perspectiva, en efecto, constituye un recurso económico en la medida en que en torno a esta riqueza acumulada, o a las actividades realizadas en tiempo real *“y que conjugan creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural”* (UNESCO, 2012) se genera empleo, producción diversa y en consecuencia es una fuente de generación de rentas. En definitiva este conjunto de *“bienes”* constituyen un recurso económico porque: a) en algunos casos han sido siempre o se han recuperado como equipamientos para la prestación de servicios diversos; b) el mantenimiento y/o restauración es una fuente significativa de empleo; c) tienen un atractivo estético o cultural en general, que atrae visitantes y que en consecuencia generan un demanda y los correspondientes ingresos para todo el entramado de la industria turística.

Los estudios y las fuentes de información disponibles en la región sobre el capital cultural son amplias⁴⁹ y la conclusión a la que permite llegar la revisión de la mismas es que Castilla y León es una comunidad autónoma que dispone de uno de los mayores patrimonios culturales de toda España. La presencia de esta enorme riqueza se explica en buena medida por el papel económico y político que la Corona de Castilla tuvo durante siglos en el contexto nacional e internacional.

A partir de aquí es necesario insistir en dos cosas. La primera es que una parte de ese patrimonio, en particular del arquitectónico, se encuentra en un estado de conservación preocupante. Este estado responde a dos causas fundamentales. Una es que ha faltado y falta la motivación política para prestar la debida atención a la conservación de los bienes en cuestión. Y otra es que los recursos disponibles en la región para mantener ese patrimonio son insuficientes.

La segunda es que los hechos demuestran que cada día existe un mayor interés en el contexto internacional por conocer, contemplar y disfrutar de estos bienes, lo que mueve a millones de visitantes en todo el mundo, y en consecuencia parece fuera de toda duda que Castilla y León tiene en su patrimonio un recurso económico de primera magnitud cuyo aprovechamiento sostenible debe continuar potenciando.

Sistema financiero

La necesidad de hacer referencia a la financiación en cualquier inventario relativo a los recursos para el desarrollo es bien simple. La inversión es el mecanismo fundamental que está detrás del desarrollo, y eso es así porque es la única manera posible de aumentar la capacidad productiva, el capital humano, el capital tecnológico e incluso para introducir muchas mejoras organizativas, y cualquier proyecto de inversión requiere de fondos para ser financiado.

Como es sobradamente conocido la senda que sigue la financiación comienza cuando hay agentes que ahorran y en consecuencia tienen capacidad de financiación. Este ahorro, bien directamente (mercados financieros) o bien a través de los intermediarios financieros (bancos) se pone a disposición de los agentes con necesidad de financiación (inversores).

En la economía global el ahorro existe y puede decirse que en la actualidad en cantidades ingentes. Es y ha sido uno de los fundamentos del fenómeno de la financiarización y está detrás del ahora redescubierto problema de la creciente desigualdad de la renta. En consecuencia, lo que aquí nos interesa es el asunto de si contamos con los mecanismos adecuados para hacer que llegue la financiación a los agentes locales, particulares y empresas, que necesitan recurrir a recursos prestados para financiar sus inversiones.

⁴⁹ Entre otros recursos informativos puede recurrirse a la web de los organismos que actúan en este campo: [Patrimonio](#); [Patrimonio industrial](#); [Atapuerca](#); [Turismo](#); [Cultura de c y L](#). Patrimonio [cultural](#). [Edades del hombre](#)

En la medida en que los sistemas financieros están globalizados y que a partir de la crisis financiera se va hacia una regulación cada vez más homogénea como se ha visto en la primera parte, las condiciones de acceso a la financiación a medio plazo deberían ser parecidas en todas partes. Sin embargo ya hemos visto que justamente uno de los problemas que ha tenido y sigue teniendo la economía española es que las restricciones a la financiación han sido muy superiores a las de otros países europeos y los costes de la financiación también, debido a la prima que se exigía a España por los supuestos riesgos asociados a la intensidad de la crisis y al estado comatoso del sistema de cajas de ahorro. Una vez que aparentemente estos problemas asociados a la crisis financiera y al *riesgo país* se están superando la cuestión es, ¿existe un problema específicamente regional en relación con la financiación?

La vía fundamental a través de la cual los agentes económicos regionales han captado la financiación requerida ha sido la del sistema bancario, compuesto hasta 2009 por bancos, cajas y cooperativas de crédito. Si bien el tamaño relativo de cada una de estas instituciones ha cambiado a lo largo del tiempo, en la década previa al estallido de la crisis el papel fundamental correspondió a las cajas que, como en todas partes, presumían y se beneficiaban de su obra benéfico social, de su origen provincial o regional, de su obediencia a los intereses territoriales, garantizado, se nos decía, por la presencia en sus órganos de gobierno de los representantes de las fuerzas vivas de la sociedad regional, los mismos que terminaron formando la ya mencionada *oscura coalición*.

Castilla y León, tras los procesos de fusiones y absorciones previos, contaba en 2007 con seis cajas (Caja España y Caja Duero, las más grandes, Círculo, Burgos, Segovia, Ávila). Como ya es conocido estas cajas, como la mayoría de las existentes en toda España, se zambulleron de forma entusiasta en el alocado negocio inmobiliario, prestando a promotores, constructoras, y a los compradores de viviendas, e incluso crearon sus propias empresas promotoras. Y por supuesto participaron del mismo sistema de mal gobierno y prácticas fraudulentas que la generalidad de las cajas. El desenlace de este largo periodo de locura y desenfreno es conocido y se puede sintetizar en los siguientes términos:

En 2007 comienzan a aparecer síntomas evidentes de que la coyuntura en el sector inmobiliario está cambiando. Precisamente en el último trimestre de este año, el presidente de la Junta Juan Vicente Herrera pronuncia la famosa frase de que Castilla y León necesita un "*músculo financiero*", idea que argumenta diciendo que muchos proyectos de inversión se iban de la región por la falta de la financiación adecuada y que tal carencia debía superarse procediendo a la fusión de las cajas. Para entonces ya se había demostrado que el instrumento de colaboración a través de la Sociedad [Madrigal](#) era un fracaso.

Aproximadamente un año después de las mencionadas declaraciones de Herrera se produce la quiebra de Lehman Brothers, y la secuencia ya descrita de: desconfianza generalizada, caída de la financiación a través de los mercados

mayoristas, parálisis del crédito. Y ya, a partir de aquí, el hundimiento progresivo del sector de la construcción y de las actividades más directamente relacionadas y seguidamente la emergencia de la crisis general. En este contexto aparecen primero los problemas de liquidez, luego los de solvencia y finalmente en 2009 el gobierno de Zapatero se da por enterado y comienza el proceso de reforma y reestructuración ya descrito en la segunda parte.

En ese momento comienza una patética batalla en torno a las alternativas que se presentan a las cajas regionales, donde las propuestas van de la fusión sin más de todas las cajas regionales (esta propuesta estaría en la línea de músculo financiero de Herrera, pero ahora se trataba ya de un músculo atacado de una flacidez evidente) fusiones parciales entre las cajas de la Comunidad, fusiones o acuerdos diversos con cajas de otras comunidades. En medio de este debate la Junta decide encargar un estudio al despacho de abogados de Uría y Menéndez, que se materializa en un conocido Power-Point, en que se aconseja el “Contrato de Grupo Paritario” entre el conjunto de cajas de la región. Por supuesto, el PP de Herrera, y el PSOE de Oscar López, acogieron la idea con entusiasmo y no dudaron en presentarla a las cajas como *la solución*. La propuesta no podía ser más confusa, enrevesada y falta de visión, dados los problemas ya existentes y los que eran previsibles, y que el deterioro de las cuentas de resultados era perceptible en cada presentación de las cuentas trimestrales. Por supuesto la propuesta fue rechazada por las cajas por dos razones básicas. La primera por la complejidad del engendro que se pretendía crear, y la segunda, tan importante como la anterior, porque en aquel momento los directivos, la mayoría de los miembros de los consejos de administración y los representantes de la fuerzas locales pensaban que sus “barcos” respectivos podían mantenerse a flote y por lo tanto si aceptaban una fusión sin más o el “Contrato de Grupo Paritario” perderían influencia⁵⁰, dejarían sus puestos en los consejos y se quedarían sin las prebendas de las que venían beneficiándose.

El agravamiento de la crisis y el consiguiente deterioro de la situación financiera de las entidades terminaron de decantar los acontecimientos. Todas y cada una de las entidades terminaron demostrando su inviabilidad, lo que condujo primero a que se recurriera a la estafa de las preferentes, luego a las millonarias inyecciones de fondos por parte del FROB, y en paralelo a esto que cada una de ellas pusiese rumbo al suicidio. El resultado final del proceso es conocido. Caja España y Caja Duero, las más obedientes a la Junta, primero se fusionaron en ese proyecto fracasado llamado Banco CEISS, y finalmente tras un larguísimo y penoso recorrido han terminado siendo absorbidas por Unicaja. Caja Segovia y Caja Ávila se dejaron seducir por el sexapil de

⁵⁰ Uno de los personajes más beligerantes fue el entonces Vicepresidente de Caja España y alcalde de León. Muy preocupado por la defensa de los intereses de su ciudad, mantenía que el lugar en el que debía situarse la sede de la entidad resultante de la fusión sólo podía ser León. Algunos meses después cobró una [prejubilación](#) de 520.000€ por haber trabajado algunos años en la mencionada caja y sus preocupaciones parece que desaparecieron y no se ha vuelto a saber de él. Este es otro buen ejemplo de [patriotismo](#), en este caso provinciano.

Rato, ya en ese momento al frente de Caja Madrid y terminaron sucumbiendo en el bodrio cocinado por el ex Ministro, ex Director Gerente del FMI, ex, ex, y con sus presidentes inmersos en el proceso en el que sigue estando la dirección de Bankia de aquel momento. Caja Burgos se sumó primero al proyecto fallido de Banca Cívica, con Caja Navarra y Caja Canarias, grupo que terminó siendo adquirido por CaixaBank. Finalmente Caja Círculo ha terminado en manos de Ibercaja.

Definitivamente el panorama no podría ser más calamitoso. Del sueño de una noche de finales del verano de 2007 del Señor Herrera, de convertir al conjunto de las cajas de Castilla en su “*musculo financiero*” para la región, que nos iba a permitir financiar los grandes proyectos que llegaban a su despacho, siete años después el sistema regional de cajas literalmente ha sido borrado del mapa.

Lo paradójico de esta situación es que si uno se hubiese creído la trascendencia de disponer de ese músculo financiero, los representantes de los partidos políticos, de la patronal y de los sindicatos y por supuesto del gobierno regional (que además de la capacidad de hacer propuestas como la del *musculo*, compartía con el Banco de España la responsabilidad de controlar la actividad de estas instituciones) tendrían que haber abierto ya hace mucho una comisión de investigación en las cortes para aclarar qué es lo que ha sucedido aquí, quiénes han sido los responsables y quiénes han sido los beneficiarios de este desastre. Nada de esto se ha hecho y nada se va a hacer y la razón, por más que conocida no puede ser más bochornosa: en la *oscura coalición* participaban y eran beneficiarios muchos miembros destacados de partidos políticos, de la dirección de la patronal y de los sindicatos, en definitiva de la élite dirigente de la región, y claro, pedirles que se investiguen y que reflexionen sobre sus responsabilidades en este desastre sería pedirles demasiado.

Si lo anterior es paradójico, lo patético es que cuando uno pasea por las calles de la región los letreros de todas estas entidades siguen colgados en las paredes. En la sede Consejería de Hacienda en Valladolid sigue habiendo una sucursal de Caja Duero a la derecha y otra de Caja España a la izquierda. En muchas oficinas hay una fila para Caja España y otra para Caja Duero. Las dos cajas siguen anunciando sus hipotecas, “...Hipoteca [impulso](#). *El impulso que necesitas para comprar tu casa*”. ¡Definitivamente tengo que comenzar a familiarizarme con el fenómeno zombi!

Una vez liquidado el negocio de las cajas, y olvidado el sueño, tornado en pesadilla, del músculo financiero regional, regresamos a la casilla de salida y a partir de aquí es necesario plantearse de nuevo las preguntas clave en relación con el sistema bancario regional. En mi opinión hay tres preguntas fundamentales a responder: 1ª ¿Cuál es la configuración del sistema en la actualidad, resultado del proceso de reestructuración? 2ª. ¿Puede este sistema cumplir correctamente las funciones típicas de un sistema bancario? 3ª ¿Es necesario disponer de algún tipo de instrumento financiero regional y público?

¿Cuál es la configuración del sistema en la actualidad, resultado del proceso de reestructuración? El sistema bancario que ya opera en la región tras el proceso de reestructuración y saneamiento de las entidades tiene unas características estructurales similares a las del conjunto de España ya descritas en la segunda parte. Operan aquí las dos grandes entidades sistémicas (Santander y BBVA) la tercera gran entidad nacional, Caixabank, y el resto de entidades de tamaños menores, en unos casos continuación de grupos bancarios previos a la crisis (Sabadell, Popular, Bankinter...) y en otros procedentes de las fusiones de cajas. En este último grupo se incluye Unicaja, heredera, como ya se ha explicado del negocio ahora zombi de Caja España y Caja Duero. Es un sistema mucho más reducido en cuanto a número de entidades que el existente en 2007, esto en teoría podría limitar la competencia, pero no cabe duda que seguimos teniendo un sistema bancario.

¿Puede este sistema cumplir correctamente las funciones típicas de un sistema bancario? Tal y como se ha expuesto previamente, la función esencial del sistema bancario es, por un lado la captación de ahorro de los agentes con capacidad de financiación, y por otro lado la transmisión de ese ahorro a los agentes con necesidad de financiación. Es en esta segunda parte de su función donde las entidades asumen riesgos, y en consecuencia una de sus tareas es precisamente evaluar el riesgo que entraña cada operación específica, y conceder créditos o invertir en activos en los que la solvencia del prestatario esté razonablemente asegurada. Aunque la red de oficinas bancarias se ha reducido significativamente, sigue siendo más que suficiente para la prestación de los servicios bancarios, y por supuesto para la captación del ahorro generado en la región. Por otra parte debe tenerse en cuenta que todas las entidades prestan sus servicios a través de internet, por lo tanto las oficinas físicas irán siendo progresivamente menos necesarias.

Desde el lado de la transmisión del ahorro a los agentes con necesidad de financiación, las cosas también han cambiado, en la medida en que las modificaciones regulatorias ya aplicadas y las que se están anunciando apuntan en el sentido de unas mayores exigencias de capital principal (en esencia capital más reservas) ponderado por riesgo. Lo que esto significa es que las entidades tienen la obligación de prestar la máxima atención al riesgo que asumen en sus operaciones crediticias, cosa que siempre debería haber sido así y nos hubiésemos ahorrado gran parte del drama global de la crisis en la que seguimos inmersos. Por otra parte las reservas exigidas serán superiores en el caso de las entidades sistémicas, por lo que estas, en teoría, se verán obligadas a extremar sus precauciones. Además la transferencia de las funciones de supervisión al MUS, en definitiva, el distanciamiento entre el supervisor y el supervisado, se está interpretando como una garantía de rigor del control en las actividades bancarias. Todo esto aparentemente debería vacunarnos contra nuevas crisis, lo que es muy deseable, pero al mismo tiempo lleva aparejado una reducción de la accesibilidad al crédito para los agentes, empresas y/o familias, con menor

capacidad de aportar garantías. Cuando el proceso de reestructuración esté asentado habrá que estudiar si aparece un fenómeno de *exclusión crediticia* y en su caso cómo solucionarlo.

Pues bien, teniendo en cuenta lo expuesto cabe esperar que el sistema bancario que va a operar en la región será un sistema mejor regulado y más solvente, mejor gestionado y con más capacidad de absorber los impactos de las crisis venideras, que vendrán, y por lo tanto la región dispondrá de un sistema financiero capaz de cumplir las funciones típicas del mismo, captar el ahorro y hacerlo llegar a los agentes con necesidad de financiación de manera eficaz, esto es, generando los menores costes de intermediación posibles. Cuando menos esto es lo esperable, y si se cumple no existen razones para pensar que las cosas pueden ser diferentes en Castilla y León que en el resto de España. Tendremos los mismos problemas.

¿Es necesario disponer de algún tipo de instrumento financiero regional y público? Hay tres razones principales para defender la necesidad de una banca pública. La primera es una razón ideológica y podría expresarse en los siguientes términos. El crédito es un derecho básico de los ciudadanos y los derechos básicos debe garantizarlos el Estado, y la mejor forma de garantizarlos es mediante una banca pública. La segunda de las razones es la relativa al riesgo de *exclusión crediticia* señalado más arriba. Y la tercera es la que podemos llamar la *Causa Herrera*; el argumento que esgrimió en 2007 para reivindicar la fusión de las cajas para crear el *músculo financiero* que permitiese financiar los grandes proyectos de inversión que llegaban a su despacho. En realidad nunca explicó cuáles eran, prefiero pensar que porque aplicaba la máxima clerical de señalar el pecado pero no al pecador.

Por lo que se refiere al derecho al crédito como derecho universal, y la necesidad de una banca pública para hacerlo efectivo, es una idea que no comparto. Y no la comparto porque finalmente el crédito sólo se puede entender como un instrumento que permite al prestatario financiar inversiones con las que hacer determinadas cosas. Si esas cosas a financiar son relativas a derechos universales reconocidos en la constitución, el Estado debe contar con mecanismos que den cobertura a esos derechos sin necesidad de que el ciudadano se endeude. La sanidad, la educación, la dependencia, la primera residencia digna, no deberían cubrirse recurriendo al crédito bancario convencional, sea el prestamista público o privado.

En cuanto a la *Causa Herrera*, los grandes proyectos que lleguen a la mesa del presidente de turno y que no pueden ser financiados por falta de un músculo financiero regional suficientemente fuerte, si nos lo creemos, es un argumento de peso y que merece ser contemplado. Dada la fecha en la que se lanzó la idea, en la fase final de la burbuja inmobiliaria, la pregunta clave es, ¿de qué proyectos se trataba? ¿Eran relativos a la creación de tejido productivo, centros dedicados a la investigación y desarrollo tecnológico... en definitiva proyectos estratégicos para el desarrollo

regional, o alternativamente se trataba de ciudades del golf, o del fulbito, o las famosas *cúpulas*: de la energía, ...?

Evidentemente no espero una respuesta a estos interrogantes, pero eso no es excusa para continuar la argumentación. La razón de peso que se ha dado para mantener las figuras de banca pública en nuestro contexto es que pueden existir proyectos concretos de interés público reconocido, que no obtendrían la financiación requerida en condiciones de mercado, o alternativamente que el Estado, en el ejercicio de sus funciones, entiende que es igualmente de utilidad pública promover determinado tipo de actividades o reestructurar sectores. Estas son algunas de las razones por las que en el ámbito estatal se mantiene una institución como el ICO. Este es un argumento entendible y perfectamente trasladable al ámbito regional, la financiación de proyectos en los que previamente esté demostrada la utilidad pública. Son muchas las comunidades autónomas que se han dotado de sus propios institutos de financiación. En mi opinión esta es la vía, la otra, la del musculo financiero fusionando las cajas, huele mucho más a intento de control y de despejar el camino para ayudar a los amiguetes de siempre.

La capacidad de gestión y proyectual de las AA.PP.

Cuando se piensa desde la óptica de la planificación estratégica orientada a la promoción del desarrollo sostenible de la región, la pregunta que debemos formular es: ¿qué funciones debe cumplir una administración regional para favorecer el desarrollo? Cabría repetir aquí de nuevo que sobre esta pregunta existen diversas respuestas, y como siempre están relacionadas con la perspectiva ideológica en la que uno se sitúe, en última instancia con esa dicotomía entre neoliberalismo y socialdemocracia. Sin olvidar que la perspectiva ideológica permanece como telón de fondo a la hora de elegir estrategias, creo que en este caso resulta más útil pasar directamente a considerar cuáles son las líneas de actuación que debe seguir una administración autonómica en un contexto institucional y de reparto competencial como el que tenemos desde la Constitución de 1978 en España.

En este último sentido hay que recordar que la Administración Central tiene reservada la definición y ejecución de las grandes líneas de la política macroeconómica, la política presupuestaria, las infraestructuras de interés general, por citar algunos de los temas cruciales que influyen en el desarrollo. En cambio las comunidades autónomas, y éste es el caso concreto de Castilla y León, tienen encomendadas las competencias relacionadas con la promoción del desarrollo ([Artículo 70](#). Competencias exclusivas, 18º) y creo que éste debe ser justamente el punto de partida de esta reflexión para responder a la pregunta formulada más arriba. En la práctica, los ámbitos de actuación de la Junta que pueden influir directa o indirectamente en el desarrollo son muy variados, pero considero que hay tres que pueden resultar especialmente fértiles o en sentido contrario llegar a esterilizar la

capacidad de un territorio para avanzar en el desarrollo. Esos ámbitos son los siguientes: 1º. Las tareas de dirección estratégica: definición de un proyecto de región a largo plazo identificable, atractivo y creíble; 2º. La configuración de la propia administración: tamaño, estructura y localización; 3º. La calidad de la gestión desde la perspectiva de los principios del buen gobierno.

Las tareas de dirección estratégica: definición de un proyecto de región a largo plazo identificable, atractivo y creíble

Desde mi punto de vista esta es una cuestión clave. Un territorio que ha tenido históricamente problemas de desarrollo y sigue teniéndolos, cuando dispone de una amplia autonomía para actuar lo primero que debe hacer es definir el proyecto de lo que quiere ser. Y para ello es necesario efectuar un análisis riguroso de dónde estamos y por qué estamos donde estamos, estudiar cómo funciona el mundo que nos rodea y la forma en que limita nuestras posibilidades de acción, detectar los problemas a solucionar y las oportunidades que se abren ante nosotros, y a partir de aquí ser capaces de construir una visión e imaginar hacia donde queremos encaminarnos como sociedad y seguidamente diseñar el plan de acción correspondiente.

Este es el punto esencial en el que hasta ahora ha fracasado la región. Ninguno de los gobiernos que hemos tenido en la Comunidad desde su constitución por medio del Estatuto de 1982 ha sido capaz, dudo ni tan siquiera que se haya planteado tal cosa, de discutir primero con los agentes sociales y definir después un **proyecto de región identificable**. Si ese proyecto existe yo no lo he visto. Y no existe por una razón esencial. Los dos grandes partidos presentes hasta mayo de 2015 en las Cortes regionales y que han ocupado el gobierno han carecido de líderes con el interés y, posiblemente, con la capacidad intelectual para plantearse esta cuestión.

En el caso del PP, que ha gobernado de forma ininterrumpida desde 1987, en realidad su tarea fundamental ha sido la de arbitrar entre los intereses particulares y/o provinciales de los personajes que en cada momento dominaban la escena política de cada una de las nueve provincias. La información que ha salido a la luz en los últimos años en relación con el funcionamiento de las cajas, algunas diputaciones y los poderes provinciales en general, ilumina a la perfección esta visión de las cosas. Ahora sabemos que en León, *“la gran víctima del centralismo vallisoletano”*, a los concursos de la Diputación para la ejecución de obras se acudía por [invitación](#), que la empresa de la [protegida](#) de la presidenta asesinada y en la que trabajaba su novio firmaba contratos fraudulentos con la Diputación y recibía subvenciones con dudosos derechos de la Junta. La propia asesinada fue la organizadora de los concursos públicos por invitación y cobraba de la Diputación y de Caja España por asistir a los consejos de administración de esta última. El dueño de una de las principales empresas constructoras de León y a la vez Presidente de Caja España era el principal deudor de la propia Caja y se le concedieron créditos cuando ya estaba en situación de quiebra técnica con el

conocimiento de la Junta. En la [Diputación](#) de Salamanca la fragmentación de contratos, según denuncia del propio presidente de la institución era práctica habitual. El Presidente de la Diputación de Ávila, Agustín González, a la sazón también presidente de Caja Ávila y luego miembro del consejo de Bankia en 2011, tenía un total de 13 cargos públicos; el Presidente de la Diputación de Segovia, Atilano Soto, lo era también de la caja de la provincia, pasó al consejo de Bankia y en 2011 tenía también diversidad de cargos. Son sólo algunos ejemplos que revelan una cosa simple: los padres de la patria regional, se parapetaban en los intereses provinciales y/o locales y en realidad estaban a lo suyo, vivir espléndidamente de los sueldos legales correspondientes al cargo o cargos y beneficiarse de las prebendas, posiblemente no tan legales, que ellos mismos se asignaban.

Por lo que respecta al PSOE, los años en los que estuvo al frente de la Junta eran tiempos fundacionales y eso justifica algunas cosas. Desde que pasó a la oposición, tampoco ha sido capaz de elaborar una visión y un proyecto regional identificables. En realidad su principal entretenimiento ha sido elegir los sucesivos secretarios generales, cargo que han ocupado personas escasamente capacitadas para desempeñar una labor de oposición efectiva y evidenciar ante la opinión pública la incapacidad de la Junta gobernada por el PP de encarrilar la economía regional, y por supuesto, y éste ha sido su principal problema, han sido incapaces de pensar ese proyecto reconocible de región y de transmitirlo a la población. El deporte de las clases altas del PSOE ha consistido esencialmente en dejarse ver, mantener la cuota de influencia de los grupitos provinciales, encabezados por curiosos personajes (alguno de ellos para poner de manifiesto su gran relieve ha llegado a decir de sí mismo que “mea oro”) y aprovecharse de las migajas que caían de la mesa del poder dominado por el PP, en diputaciones, cajas y otras historias menores.

Y en éstas Pepiño mandó a “OL”, el hombre orquesta: Secretario Regional, Diputado, Procurador, Secretario de Organización en el ámbito nacional, Portavoz del PSOE en las cortes regionales. Tan hiperactivo el chico y tan listo, que un buen día decidió dinamitar la dirección del partido, quedarse con el cuerpo sangrante en los brazos y chuparle la sangre proponiéndose a sí mismo como senador en representación de Castilla y León. Y lo mejor de todo, hacer que sus propias víctimas lo votasen en las Cortes regionales y lograr que el reluciente Secretario General lo nombrase Secretario del Grupo Socialista en el Senado. Pocos episodios de la vida política de este país desde la recuperación de la democracia han sido tan turbios como este y le han salido tan bien a un protagonista que ha demostrado un desprecio tan grande por la ética más elemental. Si el PSOE no es capaz de ver esto y de ponerle remedio tengo dudas de que esté éticamente capacitado para gobernar esta región.

La configuración de la propia administración regional: tamaño, estructura y ordenación territorial de la prestación de servicios

No es nada fácil definir cuál es el tamaño óptimo de una administración, entre otras cosas porque no se trata de algo predeterminado y objetivo. Lo único indiscutible es que debe tener el tamaño que la sociedad, a través de los procesos electorales, decida que debe tener en función de su preferencia por un sector público con mayores o menores funciones, y de los servicios a prestar al ciudadano, y por la manera de organizar la prestación de esos servicios, bien directamente a través de empleados públicos o a través de la externalización de los mismos a empresas privadas.

Dicho lo anterior puede añadirse que una de las patologías que padece la región es la creación a lo largo de estos años de una pléyade de empresas públicas, fundaciones, agencias y observatorios, cuya utilidad pública en ningún momento ha quedado demostrada. La sospecha en unos casos y la evidencia en otros, es que se ha tratado de instrumentos a través de los cuales se ha favorecido la colocación de amigos políticos, conocidos y familiares en algunas ocasiones, que en cualquier caso han servido para extender la influencia y los tentáculos del poder a través del tejido social. Según el [inventario](#) realizado por la Consejería de Hacienda en mayo de 2013 existían en Castilla y León 106 de estos entes, de los que se proponían [actuar](#) en 38, por lo tanto el repertorio sigue siendo amplísimo.

Un caso especialmente penoso ha sido el de la ADE, que en principio, parece un instrumento razonable para la promoción del desarrollo regional. Y es penoso porque este organismo ha vivido en un frenesí continuado. Ha tenido diferentes configuraciones, ha dependido de diferentes consejerías, se ha cambiado su dirección infinidad de veces y finalmente su servicio al desarrollo regional ha sido realmente escaso, y en estos momentos aparece asociado al escándalo de la concesión de parques de aerogeneradores, el sobre precio de su propia casa y otras historias.

En cuanto a la estructura de las administraciones públicas que de una u otra forma actúan en el territorio, la fuente originaria de los problemas está en el hecho de la concurrencia en el territorio de administraciones de diferentes niveles, nacional, regional, provincial, municipal, pedanías en su caso. Además debe tenerse en cuenta que la pertenencia de España a la UE y a otras organización internacionales, como es el caso de la OMC⁵¹, lleva aparejada la obligación de cumplimiento de las normas y compromisos asumidos con esos organismos. Pues bien, lo que ha sucedido tradicionalmente en la práctica, es que por una parte las normas no contemplaban una delimitación clara y tajante de las competencias de cada administración; por otro lado

⁵¹ En el caso de la OMC, aunque todavía subsiste la idea de que se trata de un organismo de cooperación que no supone cesiones de soberanía, como sucedía en la práctica con su antecesor el GATT, en la actualidad esto no es así, dado que el incumplimiento de la estricta normativa actual, puede conducir a que los que consideren lesionados sus intereses presenten la reclamación correspondiente ante el Mecanismo de Solución de Diferencias que adopta resoluciones de obligado cumplimiento. En Rodrik (2013) puede encontrarse un amplio análisis de esta cuestión.

la insatisfacción de los ciudadanos, especialmente en el ámbito municipal, con la actuación o la calidad de la prestación de determinados servicios por parte de la administración competente (regional o de las diputaciones) les ha llevado a crear sus propios mecanismos de prestación, propiciando la asunción de competencias impropias. Al mismo tiempo el tamaño ínfimo de un número creciente de municipios impide que presten unos servicios adecuados en su propio ámbito competencial.

Al final del recorrido con lo que nos encontramos es con una administración que padece el *efecto marmolado* en el que se mezclan de forma caprichosa la actuación de las diferentes administraciones. La prueba del ocho de que esta ha sido la situación dominante es que finalmente la crisis actual, con la reducción de los ingresos impositivos de las administraciones, ha obligado a examinar la situación e intentar poner orden en este caos. En el ámbito de la administración central el problema se ha abordado mediante la aprobación de la [Ley 27/2013](#), de 27 de diciembre, de *racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Y en el ámbito de la Comunidad mediante la aprobación de la [Ley 7/2013](#), de 27 de septiembre, de *Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León* cuya implementación arrancó con la aprobación del efímero *DECRETO-LEY 2/2014*, de 25 de septiembre, por el que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León. Efímero porque fue derogado mediante la [LEY 9/2014](#), de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la [Ley 7/2013](#), de 27 de septiembre, de *Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León*.

Más allá de lo que suponemos buenas intenciones de estas normas, cuando se leen y sobre todo cuando se intenta descubrir que han representado hasta ahora en la práctica la conclusión es que estamos en presencia de uno de esos viajes para los que no hacían falta alforjas. La norma nacional, en la línea de otras reformas ya comentadas, más que un objetivo real de racionalización lo que perseguía era poner coto al gasto municipal, mediante el mecanismo de quitar competencias a los pequeños municipios y pasándolas a las diputaciones o a las Comunidades autónomas. Pero en la práctica, cuando se pregunta a los afectados sobre los resultados en términos de racionalización las respuestas que se obtienen es que todo sigue igual o muy parecido.

Y por lo que respecta a [Ley 7/2013](#) de Castilla y León, que se anunció como el gran proyecto de la legislatura 2011-2015, lo mejor que se puede decir de ella es que es un catálogo corregido y muy ampliado de todo lo que ya teníamos. Nos encontramos con la presencia de: entidades menores, municipios, mancomunidades, comarcas, diputaciones, unidades básicas de ordenación y servicios rurales, unidades básicas de ordenación y servicios urbanas, áreas funcionales estables, áreas funcionales estratégicas, y pido disculpas a sus señorías si se ha olvidado algo. Entre las novedades, la de la *unidad básica de ordenación y servicios* tienen apariencia útil y fértil, y el artículo 6 de la Ley habla del proceso de elaboración del mapa de unidades

básicas, que se entendió como una promesa de que el asunto se tomaba en serio y que se iba a hacer de forma rápida. Pero la Junta no cambia de costumbres y dado que las prisas son malas consejeras aquí estamos con la legislatura terminada y prometiendo hacerlo, si salen elegidos, en cuanto se sienten de nuevo en los sillones. El invento de las áreas funcionales podría parecer algo pero cuando uno intenta aclarar de que se trata se encuentra con esta interesante explicación: *“Estas Áreas Funcionales Estables son únicamente espacios territoriales, son espacios geográficos que se conforman por los términos municipales de los municipios mayores de 20.000 habitantes y los de aquellos municipios de su alfoz. Las Áreas Funcionales Estables no forman por si misma ninguna entidad, ni asociación, ni corporación, ni administración, son tan solo espacios delimitados físicamente”*⁵². ¡Interesante! ¡Solo espacio! ¡Pero ojo, con nombre propio!

Regresando a la cordura, cuando uno repasa una vez más la dinámica espacial de la población regional, ese proceso de despoblación de la generalidad del territorio y la concentración en torno a los núcleos urbanos (ver de nuevo el Mapa 3.1), la pregunta que es necesario hacer es: ¿cuál es el modelo de organización de los servicios en el territorio que necesita esta región? Como siempre las respuestas pueden ser infinitas, pero en la práctica creo que cabe dejarlas reducidas a dos. La propuesta de la Ley 7/2013 es una propuesta de aumentar el número de capas, unas reales y otras imaginarias del mapa SIG de la administración territorial. Es una propuesta que aumenta la complejidad de gestión de un territorio que cada vez es más simple. Me atrevería decir que es una propuesta malintencionada que intenta volver locos a los alcaldes del medio rural que se pasarán el día acudiendo a reuniones de los órganos correspondientes, de las que saldrán con la cabeza caliente y los pies fríos.

La propuesta alternativa es la de dejar a las entidades menores y a los municipios donde están, definir de una vez por todas el mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios, para que quede claro dónde y para quien se van a prestar los servicios, y hacer que converjan en estas unidades las responsabilidades de prestación de todos aquellos servicios que necesita el ciudadano de forma cotidiana ya sean las competencias actuales de los ayuntamientos, las mancomunidades, las diputaciones o la Junta. Dicho en otros términos, lo que necesitamos los ciudadanos es que los servicios que utilizamos de forma cotidiana (centros de salud, escuelas, institutos, suministro de agua, saneamiento, alumbrado... existan, estén accesibles, y correctamente atendidos. Fijemos las unidades básicas como ámbito de referencia de la prestación de esos servicios. En este contexto las pedanías y esos municipios cada vez más pequeños pueden continuar existiendo pero dedicados a actividades menores como mantenimiento de caminos, fiestas locales, actividades culturales y similares.

Y algo más que añadir. Resulta paradójico que la Ley 7/2013 hable de las áreas funcionales estratégicas como algo temporal, *“para el impulso de programas de*

⁵² Tomado de <http://participa.jcyl.es/forums/258635--2014-09-propuesta-de-mapas-de-%C3%81reas-funcionales>
Consulta 7 de mayo de 2015

desarrollo en aquellas áreas de menor dinamismo económico y demográfico". Efectivamente, necesitamos áreas estratégicas, pero tal vez con la excepción de las 14 áreas de concentración de la población, se podría decir que el resto del territorio precisa de esos programas de desarrollo. ¿No sería más sensato y responsable añadir esta función a las unidades básicas y hacerla permanente?

Al margen de los debates que ya han tenido lugar y de los que vendrán, lo cierto es que no podemos perder de vista que las administraciones públicas no constituyen un objetivo en sí mismas, sino que se trata de una herramienta al servicio de los ciudadanos, y es verdad que hay herramientas de mejor o peor calidad pero la clave está en la habilidad de los operarios que las utilizan, en este caso los gobiernos local, provincial y regional.

La calidad y transparencia de la gestión

En el momento político en el que nos encontramos, tiene gran interés examinar la calidad de la práctica de gobierno y la transparencia en la gestión de los asuntos generales. Al igual que el resto de España, en los últimos tiempos han ido saliendo a la luz todo un conjunto de casos que ponen de manifiesto que la corrupción y el mal gobierno han estado presentes de forma habitual. En una clasificación sencilla se pueden establecer como mínimo cinco tipos de prácticas que incumplen los principios del buen gobierno.

La primera podemos denominarla la práctica de *legislar de forma ilegal*. En esta sección se pueden incluir casos como la [Ciudad del Medio Ambiente de Soria](#), la norma por la que se pretendía permitir la construcción de una estación de esquí en el Parque [Natural](#) de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, el vertedero de residuos industriales de Santovenia del Pisuerga o la pista de esquí de Villavieja del Cerro. En todos ellos el Tribunal Constitucional ha sentenciado que se habían utilizado procedimientos legislativos ilegales, dado que se trata de normas específicas para cada uno de esos casos y no de carácter general.

La segunda es el pago de sobrecostes. El caso del edificio de la [ADE](#) en Arroyo de la Encomienda, donde con una tasación del inmueble por la propia empresa vendedora de 40 millones terminaron pagándose 70. El del suelo para la potencial construcción de un polígono industrial en Portillo, donde terrenos que vendieron los agricultores por 10 millones de euros y se vendieron a [Gesturcal](#) por 35. O el turbio asunto del [Nuevo](#) hospital de [Burgos](#).

La tercera es la autorización de urbanizaciones y otras actuaciones en zonas protegidas como el caso de la [Ciudad del Golf](#) de Las Navas del Marqués, o la [pista de esquí](#) de Villavieja del Cerro, incumpliendo la propia regulación de la Junta en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. Las actuaciones citadas en el primer apartado tienen todas además este componente de atentado contra la ordenación del territorio.

La cuarta es el despilfarro de recursos que se ha producido en proyectos que además de ilegales eran absurdos como la urbanización de la Ciudad del Medio Ambiente en Soria y la construcción de sus famosas cúpulas. Otro ejemplo dentro de esta misma categoría, similar en cuanto a los resultados, podía ser el macro [polígono](#) del Canal de Castilla del cual nunca más se supo. Es decir, no sólo se legisla mal a sabiendas sino que además se despilfarra el dinero sin sentido.

La quinta práctica, la última que ha salido a la luz hasta el momento, es la actuación de los denominados conseguidores. Con arreglo a lo que ha [transcendido](#) se trata de una trama organizada cuyo objetivo era agilizar la tramitación para la construcción de parques eólicos. En ella, altos cargos de la Consejería de Economía facilitaban la rápida tramitación de las licencias correspondientes a cambio de suculentas cantidades de dinero que han podido ascender a los 110 millones de euros. Para ello se han utilizado procedimientos ingeniosos como la constitución de empresas interpuestas, de las que formaban parte altos cargos de la Junta y personas cercanas, que promovían y gestionaban la instalación, y que luego eran vendidas a las auténticas empresas energéticas interesadas en la construcción y operación de los parques. Aparentemente también está relacionado con este caso, vía Collosa, el cobro de cerca de 500.000 euros, “legalmente” por parte de los señores Pujalte y el prestigioso abogado (*no de chichinabo como otros*), [Federico](#) Trillo.

No parece que sea necesario insistir demasiado y rastrear más casos, lo que evidencian los citados es que se ha estado gobernando muy mal, en unos casos legislando de forma incorrecta, en otros actuando contra la propia legislación, pagando precios excesivos a los amigos, dejando la cosas a medio hacer o emprendiendo proyectos irresponsables de esos que en realidad nadie sabía para que servían, o agilizando licencias a cambio de dinero, de mucho dinero, y como denominador común de todos ellos el despilfarrando de recursos públicos.

La lógica democrática indica que el responsable último de todo esto es el señor Herrera, la persona que ha estado al frente de la administración regional en el tiempo que se han cometido todas estas tropelías, de igual manera que ha sido testigo de lo sucedido con las cajas. Independientemente de lo que tengan que decir los jueces sobre todo esto, parece claro que se trata de prácticas ilegales, que difícilmente se admitirían en cualquier país con una democracia digna de tal nombre, y que deberían conducir a la dimisión inmediata de quien las ha amparado, por acción, por omisión o por preferir mirar para otro lado. Pero en lugar de actuar con el mínimo de responsabilidad y de dignidad exigible a quien ha estado en el puesto de mando cuando ha sucedido todo esto, en plena campaña electoral está lanzando el discurso de que efectivamente se han hecho algunas cosas mal, y que los ciudadanos tienen razones para estar cabreados e indignados, pero que se trata de unos “trincones que venían a la política a llevárselo crudo”⁵³ con los que aparentemente él no tiene nada que ver. Pero señor Herrera, ¿quién nombró a esos “trincones”?

⁵³ Parte del [discurso](#) pronunciado en Burgos el 24 de abril de 2015

Pues bien, este discurso es un discurso inaceptable. Y es inaceptable porque si se presta atención a todos estos ejemplos de mal gobierno y prácticas corruptas, el que ha estado y sigue estando al frente del gobierno regional no puede intentar escurrir el bulto como si fuese el dueño de una casa en la que han entrado los ladrones por la noche en contra de su voluntad. Si tenemos en cuenta los principios con los que se gobierna desde la óptica del neoliberalismo, la metáfora que describe mucho mejor la realidad de lo que ha estado sucediendo es que en realidad el dueño de la casa ha abierto las puertas y además ha avisado a los ladrones para que entrasen. Porque en realidad este es el enfoque del *neoliberalismo realmente existente*. Crear oportunidades para que los amigos se aprovechen de lo construido por todos. Se pagan sueldos injustificados y se presta a quien no se debe en las cajas, se pagan comisiones indebidas en negocios diversos, sobrecostes en las obras, se pasa a manos privadas la gestión de bienes y servicios públicos, y si es necesario se legisla ilegalmente para favorecer a los amigos. No les llame “trincones” señor Herrera, son sus correligionarios aventajados. Usted les hace el trabajo sucio y ellos se lo llevan crudo.

Otro asunto que podría examinarse es el relativo a la agilidad con la que se resuelven los asuntos que ciudadanos y empresas deben gestionar con la administración regional. La experiencia de la mayoría de los ciudadanos y empresas es la de la lentitud con la que se tratan y resuelven los asuntos, sin embargo dado que no existe un sistema de evaluación del desempeño de las administraciones poco más se puede decir. La quinta de las prácticas comentadas más arriba evidencia que la lentitud existe, y parece que incluso puede haberse convertido en una buena fuente de negocio para los listos de siempre, ahora llamados “trincones”.

Principales tendencias globales que condicionan el futuro de Castilla y León

Junto con la comprensión de la naturaleza del proceso que nos ha traído hasta aquí, el conocimiento de la realidad presente y de los recursos de los que disponemos para avanzar hacia el futuro, cualquier reflexión que pretenda aportar algo a la forma en que podemos construir ese futuro corre grandes riesgos de estar desenfocada sin la consideración previa del funcionamiento del entorno que nos rodea, ese entorno que en economías y sociedades abiertas como en la que vivimos, influye, limita, condiciona e incluso en algunos casos determina nuestras posibilidades de acción.

En efecto, a estas alturas está suficientemente asentada la idea de que la trayectoria de cualquier economía y/o sociedad que consideremos es el resultado de las fuerzas que actúan sobre ella y de las tensiones que provocan esas fuerzas. Al mismo tiempo, cuando se observan los factores que están detrás del cambio económico y social a lo largo de la historia nos encontramos con suficientes razones

para mantener la idea de que la evolución ha estado marcada permanentemente por las innovaciones que las sociedades han ido introduciendo a lo largo del tiempo, innovaciones que esencialmente son la respuesta de las sociedades a las tensiones resultantes de las fuerzas que actúan sobre ella.

Por innovación entendemos aquí cualquier cambio respecto a la situación previa, que suponga algún tipo de mejora o ventaja para el innovador, ya sea éste la sociedad en su conjunto, instituciones, empresas o individuos. A lo largo de la historia, estos cambios se han producido, y previsiblemente se seguirán produciendo, en todo tipo de ámbitos: institucional, tecnológico y de la organización de la economía y la sociedad en general. Como han expuesto Acemoglu y Robinson (2013) el progreso de cualquier sociedad, en términos de renta, bienestar y libertad en general tiene más posibilidades de éxito, o tal vez puede decirse que sólo es posible cuando se da un acompañamiento entre el cambio institucional y el cambio tecnológico. O dicho de otra forma, las innovaciones tecnológicas y organizativas que están detrás de los incrementos de la productividad, y a partir de aquí, de las mejoras en el bienestar sólo serán posibles allí donde previamente, o de manera paralela, se producen los cambios institucionales hacia sociedades más inclusivas, que generen los incentivos necesarios para los innovadores y permitan el proceso de “*destrucción creativa*” explicado por Schumpeter (1961).

Situados en este marco explicativo, de carácter general e histórico, hay que añadir que en cada momento concreto las fuerzas que determinan, impulsando o frenando, los procesos de innovación institucional, tecnológica y organizativa se manifiestan de forma específica y afectan a fenómenos concretos.

Desde mi punto de vista las principales fuerzas que están actuando y que caracterizan el momento histórico actual y en las que en unos casos se están produciendo innovaciones a tener en cuenta y en otros sería deseable que se produjesen se pueden clasificar en los cinco grupos siguientes:

1. La realidad y las limitaciones del mundo físico. En estos momentos sus principales manifestaciones se encuentran en los campos de: el agua, la energía y el cambio climático.

2. La economía de la inteligencia. En este caso los principales componentes a considerar son: el capital humano, la innovación tecnológica, la difusión de la sociedad de la información.

3. El modelo de relaciones internacionales. Ámbito en el que es necesario prestar atención a fenómenos como: la globalización, la gobernanza global, la integración y gobernanza en la Unión Europea, las nuevas tendencias del sistema financiero, las consecuencias distributivas del modelo de globalización neoliberal.

4. Los cambios sociales. Donde se puede destacar: la dinámica poblacional, la urbanización acelerada, y las tendencias en la cultura y la religión.

5. La crisis política e institucional en España. Dado que este análisis se hace desde la perspectiva de Castilla y León, las tensiones que en estos momentos estamos

viviendo en España en el ámbito político y social deben ser consideradas como una fuerza más entre las que condicionan nuestro futuro.

La importancia que tiene el análisis de la acción de estas fuerzas para un territorio concreto se deriva del hecho de que en función de sus características económicas y sociales, o dicho de otra forma, en función de lo que en el apartado precedente hemos analizado como los recursos del territorio, estas fuerzas pueden influir de forma positiva, generando oportunidades de desarrollo de cara al futuro o pueden convertirse en amenazas que de no ser neutralizadas limitan el desarrollo o en el extremo pueden empujarlo al fracaso.

Teniendo en cuenta estas consideraciones la exposición que sigue intenta responder, para cada una de las fuerzas o factores señalados, a cuatro interrogantes: ¿en qué consiste la fuerza o tendencia en cuestión?, ¿qué consecuencias tiene?, ¿qué oportunidades o amenazas se derivan de esas consecuencias en general? y ¿qué supone específicamente para Castilla y León cada una de esas fuerzas, una amenaza o una oportunidad?

En la medida en que la mayor parte de los fenómenos y tendencias mencionados son conocidos y dado que además algunos de ellos ya han sido objeto de análisis y en otros se profundizará posteriormente, vamos a responder a esas tres preguntas de una forma sintética.

La realidad y las limitaciones del mundo físico

Como es sobradamente conocido, para satisfacer las necesidades de la población necesitamos de forma permanente recursos naturales, tanto renovables como no renovables. Pero estamos en un mundo finito, por lo que las cantidades de los no renovables son limitadas. Y en el caso de los renovables la naturaleza se encarga de reponerlos, pero pueden ser igualmente escasos, y es preciso gestionarlos de forma sostenible para garantizar su disponibilidad.

Del conjunto de recursos que estamos utilizando en este momento los principales problemas están relacionados con el agua, la energía y el cambio climático.

El agua

El problema del agua proviene del hecho de que se trata de un producto imprescindible para la vida y por lo tanto para el sostenimiento de las actividades económicas y sociales.

El agua es abundante, pero como es bien sabido sólo una mínima parte, en torno del 2,7%, es dulce y más del 50% de ésta se encuentra en forma de hielo en los casquetes polares. El resto es salada. Por lo tanto se puede afirmar que el agua dulce que requieren los seres vivos es un producto escaso y además está muy mal distribuido

en el planeta. Como consecuencia de ello, del incremento de las necesidades asociadas al aumento de la población y de la inutilización de grandes masas de agua dulce debido al vertido de contaminantes de origen agrícola, industrial y urbano, el agua se está convirtiendo en un recurso cada vez más escaso y en uno de los factores limitativos del desarrollo económico. De cara al futuro el problema tiende a agravarse todavía más en la medida en que las estimaciones disponibles sobre las consecuencias del cambio climático muestran que el régimen de precipitaciones se está extremando. Se trata de un fenómeno global pero que tendrá especial incidencia en determinadas zonas del planeta entre ellas el área del Mediterráneo.

La única respuesta inteligente a esta escasez de agua es la mejora radical en la gestión, encaminada a hacer un uso mucho más eficiente de los recursos disponibles en cada lugar, en línea con lo que propone la *nueva cultura del agua*.

Este imperativo genera oportunidades de dos clases. Una es que aquellas regiones en las que el agua es relativamente más abundante y está menos contaminada, y en consecuencia es más barata, cuentan con un factor de atracción de actividades productivas y población. Y otra es que la escasez de agua está dando lugar al desarrollo de una tecnología para la gestión de todo el ciclo del agua que ya en estos momentos es una actividad productiva de gran importancia para muchas empresas y países.

En el caso de Castilla y León, como se explica más extensamente en el siguiente apartado dedicado a la propuesta estratégica, y dado que en el contexto nacional es una de las zonas con precipitaciones medias, en estos momentos el agua puede ser más una oportunidad que un problema. Pero en cualquier caso el que se decante de uno u otro lado va a depender del modelo de gestión que se siga.

La energía

Los problemas de la energía a escala mundial tienen cuatro vertientes. La primera es que el modelo energético actual se basa en las energías fósiles (entorno al 70% de la energía utilizada, y especialmente del petróleo) y por lo tanto se trata de productos en vías de agotamiento, y en consecuencia sus precios, si bien experimentan notables oscilaciones tienen una tendencia a elevarse. La segunda es que se trata de productos distribuidos de forma desigual en el planeta, y en consecuencia muchos países padecen una gran dependencia energética. La tercera es que son productos que contienen carbono, y de su combustión procede la mayor parte de emisiones de los gases de efecto invernadero responsables del cambio climático. La cuarta es que en realidad la energía es algo muy abundante en el planeta dado que éste recibe diariamente del sol el equivalente a 10.000 veces la energía comercial que se utiliza, pero todavía no contamos con las tecnologías necesarias para poder captar y gestionar esta energía de manera que nos permita hacer frente a las necesidades de forma regular y a precios asumibles, si bien el avance en este ámbito está siendo rápido.

La consecuencia de esta situación es que el mundo está necesitando de un cambio urgente del modelo energético o de lo contrario se verá abocado a la escasez, la carestía de los precios, y el agravamiento del cambio climático.

En el supuesto de que no se adopten políticas efectivas para modificar el modelo energético actual, es evidente que el mundo tiene ante sí una amenaza de grandes dimensiones. Pero dado que se puede cambiar la forma en la que usamos la energía hacia modelos más eficientes, y que existen fuentes de energía renovables alternativas a las fósiles, la mejora de la eficiencia y el despliegue de la tecnología y los nuevos sistemas de captación de energías renovables constituyen una fuente de oportunidades. Y dada la cantidad de energía que utilizamos se trata de una gran oportunidad.

En el caso de Castilla y León, si tenemos en cuenta su gran extensión superficial y la presencia de todas las fuentes renovables, la necesidad de un cambio en el modelo energético debe verse como una oportunidad.

El cambio climático.

Las consecuencias del cambio climático, derivado del efecto invernadero generado por la acumulación de los gases del mismo nombre en las capas altas de la atmósfera, han sido ampliamente difundidas, pero tal vez no esté de más recordar una vez más que de lo que estamos hablando es de: aumento de la temperatura media del planeta, descongelación de las masas de agua helada (polos, glaciares) inundación de las tierras más bajas en relación al nivel del mar, régimen hidrológico más extremo (sucesión de periodos de sequías y de fuertes precipitaciones) y dificultades en la adaptación de plantas y animales a los rápidos cambios climáticos, con el riesgo de empobrecimiento súbito de la biodiversidad.

Este conjunto de cambios está afectando a todo el planeta, pero se estima que la incidencia será muy desigual de unas regiones a otras, teniendo en cuenta la situación geográfica, la altitud respecto al nivel del mar, la morfología, las condiciones climáticas imperantes hasta ahora y la mayor o menor fragilidad de los ecosistemas correspondientes. En concreto en un área como la del Mediterráneo, donde el régimen de precipitaciones ha sido siempre extremo, esta característica se acentuará.

El cambio climático debe interpretarse como una amenaza global, pero tampoco podemos dejar de señalar que todos los procesos tienen efectos desiguales sobre los territorios. En consecuencia en aquellos menos afectados por los impactos negativos más adversos (clima extremo, inundaciones, pérdida de biodiversidad) pueden aparecer oportunidades derivadas de la reubicación de la población y de las actividades económicas, o revalorización de determinados recursos. Y lo que es más importante, finalmente la humanidad, lo quiera o no, se verá forzada a adaptarse a las nuevas condiciones y esa adaptación vendrá de la mano de nuevas formas de producir, del mejor aprovechamiento de los recursos naturales y de la utilización de otros hasta ahora ignorados.

En el caso de Castilla y León, como a escala global, el cambio climático debe ser considerado esencialmente como una amenaza, que puede tener especiales repercusiones sobre los cultivos agrícolas y forestales y previsiblemente agudizará la escasez de agua. Si bien, dada su altitud y su lejanía del mar, no será de las zonas más afectadas por las consecuencias más dañinas del cambio climático, tampoco existen razones para pensar que pueda aparecer alguna oportunidad significativa de esos efectos desiguales mencionados.

La economía basada en la inteligencia

Si hay algo que está cambiando en tiempo real ante nuestros ojos, nos demos o no nos demos cuenta de ello, es todo lo que tiene que ver con el aumento del nivel de formación de las personas, las tecnologías (de la mano de la innovación permanente) entre las que cabe destacar las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y en términos generales el recurso a la inteligencia entendida como la capacidad para plantear y resolver problemas crecientemente complejos. La mayoría de los bienes y servicios incorporan multitud de innovaciones, en sí mismos o en sus procesos de producción, respecto a los productos o servicios aparentemente similares que empleábamos unos años atrás.

La posibilidad de vivir vidas más largas y más saludables, de consumir alimentos mejores y más sanos, de movernos o calentar nuestras casas usando menos energía y contaminado menos... ha estado siempre relacionado directamente con nuestro conocimiento de las causas de las cosas y con nuestra capacidad para influir de forma positiva en esas causas y en sus consecuencias. Esta realidad se acelera cada día por la sencilla razón que en el conjunto del mundo crece el número de personas estudiando, investigando, experimentando e innovando, y los frutos de su trabajo se difunden cada día más rápido. Y esto es así porque todas esas personas están más y mejor comunicadas gracias a ese tipo específico de tecnologías que conocemos como tecnologías de la información y las comunicaciones que tanto han contribuido ya a la configuración del mundo actual.

Si el avance del conocimiento, el uso de la inteligencia, y la introducción acelerada de innovaciones tecnológicas, se pueden considerar en términos generales como fenómenos universalmente positivos, no es menos cierto que la generación de innovaciones es uno de esos fenómenos que presenta enormes desigualdades a escala mundial. Esto es así porque en la actualidad la innovación tecnológica es una de las principales estrategias que utilizan tanto las empresas como los países para mejorar su productividad y su competitividad. La consecuencia de esto es que la mayor parte de las innovaciones se producen en el contexto de los denominados sistemas de ciencia-tecnología o sistemas de I+D+I, esos entramados en los que participan de forma coordinada administraciones, universidades, centros de investigación, empresas,

financiadores públicos y privados, y un entorno crecientemente complejo. Estos sistemas tienden a ser más efectivos cuando: a) cuentan con todos los elementos; b) están bien organizados; c) han alcanzado la masa crítica, en recursos financieros y personal, que les permita funcionar de forma efectiva.

Pues bien, lo que sucede en la realidad es que los países o territorios que, por las razones que sean, o no disponen de sistemas de ciencia-tecnología suficientemente avanzados, o que no han alcanzado esa masa crítica, por no disponer del mínimo de recursos financieros y humanos para operar, tienen muchas menos posibilidades de generar innovaciones y por lo tanto de progresar en el mundo actual. De esta forma el avance tecnológico se convierte en una oportunidad evidente para los territorios que disfrutaban de una posición de liderazgo tecnológico. Y en paralelo constituye una amenaza para los territorios incapaces de seguir el ritmo del avance mundial, y corren el peligro de convertirse en lugares olvidados a no ser que dispongan de algún recurso natural estratégico de interés para los países desarrollados.

En el caso de Castilla y León, a la luz de lo expuesto en el apartado anterior dedicado a los recursos para el desarrollo, y teniendo en cuenta los escasos recursos que se dedican a las actividades de I+D+I y la precariedad del sistema de ciencia y tecnología puede decirse que estamos más ante una amenaza que ante una oportunidad.

El modelo de relaciones internacionales

La globalización

La mejor forma de entender la globalización es que los países y la mayoría de los territorios participan cada día en mayor medida en los intercambios de bienes, servicios, financiación, tecnología. Y del mismo modo, y a pesar de las restricciones que existen en este ámbito, las personas van y vienen de unos lugares a otros, y en ocasiones se quedan y establecen relaciones en el ámbito personal y cultural. Y la consecuencia de todo esto es que ya muy poco de lo que pasa fuera de nuestras fronteras deja de afectarnos más pronto o más tarde, y lo cierto es que cada día nos afecta de forma más inmediata.

También es cierto que existen controversias respecto al alcance real de la globalización dado que no se dispone de una información todo lo precisa que sería de desear en términos de valor añadido, de las personas que se mueven entre unos países y otros, dado la extensión de las migraciones irregulares, o de los movimientos de capitales, debido a la existencia de movimientos ilegales de capitales y a la presencia de paraísos fiscales. Pero aunque sea impreciso, lo cierto es que una parte ya muy importante de los bienes que utilizamos cada día (automóviles, electrodomésticos, ordenadores, móviles, ropa, calzado,...) están producidos en cualquier parte del mundo diferente de nuestro propio país y de nuestra propia región. Y algo parecido, pero con menor alcance, está sucediendo con los servicios.

Con arreglo a las estadísticas que publica la OMC las exportaciones mundiales de bienes y servicios representan en la actualidad en torno al 32% del PIB mundial, mientras que a mediados de los años ochenta del siglo pasado ese valor se situaba en torno al 19%. De ese total, alrededor del 19% serían servicios y el 81% restante mercancías, entre las que destacan las manufacturas (en torno al 70% del total). Pero estos mismos datos nos indican que si bien los intercambios internacionales tienen una importancia creciente, la mayor parte del conjunto de bienes y servicios que utilizamos siguen siendo de producción nacional. Entre otras razones porque en torno al 75% del PIB en la mayoría de los países desarrollados procede del sector servicios, que si bien está cada día más presente en los intercambios internacionales, sigue siendo un sector poco abierto, dado que en la mayoría de estas actividades coincide el momento de la producción con el del consumo, lo que dificulta su comercialización exterior.

De las reflexiones precedentes cabe extraer dos conclusiones tan sencillas como fundamentales desde el punto de vista de cualquier país o territorio. La primera es que si un número creciente de los bienes y servicios que consumimos tienen un origen externo, por nuestro lado debemos ser capaces de vender una parte de lo que producimos en el exterior o de lo contrario nuestro aparato productivo tenderá a empequeñecerse y en última instancia a desaparecer. La segunda es que todavía al día de hoy la mayor parte de las transacciones, tanto en número como en valor, son de carácter local y en cualquier caso nacional, lo que significa que, sin lugar a dudas, debemos estar preocupados por los intercambios y la competencia internacional, pero en ningún caso podemos olvidar el enorme potencial del mercado local y nacional.

Por lo tanto las amenazas de la globalización para cualquier territorio se derivan del hecho de que las economías y las empresas locales están cada día más expuestas a la competencia de los bienes y servicios que pueden llegar de cualquier lugar del planeta, y puede tratarse de productos más baratos, y/o de mejor calidad, con los que puede ser complicado competir. Pero esa creciente apertura de los mercados internacionales también deja el camino despejado para que los bienes y servicios producidos en el interior lleguen a otros territorios y en consecuencia se cree empleo en nuestra región, y aquí tenemos las oportunidades.

Castilla y León, como cualquier otro territorio, está expuesta a amenazas debidas al incremento de la competencia derivada de la globalización, y algunas empresas y sectores están experimentando efectos negativos, pero igualmente otras empresas y sectores se están beneficiando y aprovechando las oportunidades de esos mercados más abiertos. En todos los fenómenos que estamos estudiando es complicado decir cuál puede ser el saldo de oportunidades y amenazas, pero en este lo es más todavía dado que se trata de un campo muy dinámico, en que los resultados pueden decantarse en muy poco tiempo de uno u otro lado en función de las decisiones estratégicas que adopten las autoridades y las empresas. Lo único que está claro es que se trata de un juego en el que necesariamente tenemos que estar presentes y del que en ningún caso podemos escaparnos.

La gobernanza global: democracia y sociedad en el mundo actual

A lo largo de la historia, a medida que se han ido desarrollando los intercambios de todo género entre los agentes económicos de diferentes países, se ha visto la necesidad de ir estableciendo algún tipo de marco institucional que facilitase esos intercambios. No obstante, puede decirse que no es hasta los momentos finales de la Segunda Guerra Mundial cuando se instaura un marco institucional de alcance mundial y carácter multilateral explícito, mediante la creación de instituciones como la ONU, el FMI, el Banco Mundial o el Acuerdo General Sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT), desde 1995 incluido en la OMC. Estas instituciones, junto con algunas otras de menor alcance, más las reuniones periódicas que celebran grupos de países especialmente relevantes, como el G8 o el [G20](#), se puede decir que constituyen la base de la gobernanza económica mundial, si entendemos la gobernanza como *el proceso por el cual se adoptan las normas, se toman decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas, o no*.

¿De qué manera las normas que se han ido elaborando para organizar las relaciones económicas internacionales y la forma en la que se aplican o dejan de aplicar influye y condiciona las posibilidades de acción de los agentes económicos de un país como España o un territorio como puede ser Castilla y León?

El sentido en el que han ido evolucionando las normas en todos esos ámbitos tiene tres características principales: 1ª. Las normas afectan a un número creciente de aspectos de las relaciones internacionales (movimientos de mercancías, servicios, propiedad intelectual, inversión extranjera directa, inversiones en cartera, créditos internacionales, regulación de las entidades de crédito) pero dejan fuera otros fundamentales, como por ejemplo la fiscalidad, el medio ambiente, los derechos laborales mínimos y por supuesto los flujos migratorios; 2ª Las normas se han ido haciendo progresivamente más estrictas, y el margen de libertad para aplicarlas en cada país es cada vez menor, entre otras cosas porque se han ido creando órganos jurisdiccionales peculiares a los que quienes se consideren perjudicados por el incumplimiento o mala aplicación de los acuerdos pueden acudir; 3ª La orientación dominante de las normas y la forma aceptada de aplicación apunta claramente en el sentido del neoliberalismo más palmario. Lo que esto significa en la práctica, con arreglo a lo visto en la primera parte, es que las normas están especialmente pensadas para facilitar las transacciones de naturaleza económica cuyos protagonistas son los agentes privados (y aquí ya sabemos que esencialmente se trata de las grandes corporaciones internacionales, tanto financieras como no financieras), al tiempo que el papel de los estados se ha ido diluyendo de forma progresiva, reduciendo su margen de actuación en defensa de los intereses generales de sus ciudadanos.

¿Cuáles son las consecuencias de este modelo de gobernanza?

La primera gran consecuencia es que se ha ido abriendo el campo para que las grandes corporaciones mundiales no financieras puedan adoptar estrategias de producción y distribución de sus bienes y servicios de carácter global. Esto les permite

maximizar sus ventajas competitivas, exprimiendo al máximo las características específicas de localización para cada parte concreta de sus procesos, desde el diseño, adquisición de componentes, ensamblaje final, creación de las campañas globales de marketing, y por supuesto la selección de los mercados en los que colocar sus bienes y servicios. Entre otras cosas esto ha dado lugar a un crecimiento espectacular del fenómeno conocido como las *cadena globales de suministro*. El éxito de esta estrategia para los primeros en adoptarla ha forzado a los competidores a entrar en el mismo juego, con lo que el fenómeno está generalizado, y al mismo tiempo ha obligado a los proveedores de componentes a seguir estrategias para insertarse en esas cadenas de suministro globales bajo el riesgo de desaparecer. Y a su vez esto está obligando a los estados a prestar ayuda a las empresas locales para integrarse en esos circuitos globales.

Por su parte en el ámbito de las actividades financieras el campo de actuación se ha abierto todavía más si cabe. La vía fundamental en este caso ha sido la desregulación y la avalancha de innovaciones perversas que se han producido en este terreno, cuestión ya tratada en la primera parte. La consecuencia es que finalmente la mayoría de los países y en particular los más pequeños, se han convertido en las víctimas propiciatorias de la banda de depredadores financieros formada por fondos de inversión de alto riesgo, bancos de inversión y poderosos inversores internacionales.

Una segunda consecuencia, derivada de los dos fenómenos precedentes, es que la organización global de los procesos de producción y distribución, coordinados por las marcas líderes en productos de consumo masivo (aparatos electrónicos, software, vestido, artículos deportivos, automóviles...), el comercio internacional en general y las finanzas internacionales en manos de los fondos y la banca de inversión, se han convertido en los principales mecanismos de extracción del excedente de la economía y de acumulación de grandes sumas de capital en manos de estas empresas y en última instancia de sus propietarios. El repaso de la lista [Forbes](#) y el cruce de los nombres con las empresas de las que son propietarios o con las que están vinculados, permite hacerse una idea bastante precisa de este fenómeno. Paralelamente, y en consecuencia, tenemos aquí uno de los mecanismos que está detrás de la creciente desigualdad en la distribución de la renta. En cambio las pequeñas empresas locales tienen un papel cada vez menos relevante y por lo tanto menos influencia en la definición de las normas de cada Estado.

La tercera consecuencia es que el margen de actuación de los estados en los campos a los que se han ido extendiendo las normas internacionales es cada vez menor. Dicho en otros términos, la opción de cada Estado está entre participar en el proceso de la *globalización profunda*, aceptando sin rechistar las normas globales, pudiendo obtener ciertos beneficios en función de las ventajas de las que dispongan sus propias empresas o de las que pueda ofrecer a las corporaciones internacionales para que se instalen en el interior o rechazar las normas, y quedar al margen del

proceso. Lógicamente dado que finalmente estamos hablando de relaciones de poder las alternativas no son idénticas para todos. Los países grandes, con mercados de gran volumen y recursos naturales de gran interés internacional gozan de más margen de libertad, mientras que los pequeños tienen pocas alternativas.

En los campos en los que las normas internacionales no han llegado o dejan más margen de actuación (derechos laborales, normas medioambientales, fiscalidad...) lo que ha estado sucediendo hasta aquí es que justamente se han convertido en instrumentos de la competencia entre países para atraer la inversión extranjera. Esto ha derivado en la aparición de una competencia por tener la legislación laboral más laxa, las normas medioambientales menos exigentes, los impuestos sobre la renta y sociedades más bajos y los sistemas fiscales más opacos. Ya hemos visto que España ha entrado de lleno en este juego a la baja.

La consecuencia última de estos procesos es que finalmente lo que se está sacrificando son las democracias nacionales. En el trilema que plantea Rodrik (2013) entre soberanía nacional, mercados globales, democracia nacional, cuando la alternativa se plantea entre mercados globales y democracia nacional, la que está saliendo perdedora de momento es la democracia nacional, dado que el campo de juego que le está quedando es cada día más estrecho.

También en este ámbito de la gobernanza global está comenzando a dejarse sentir la creciente influencia de los países emergentes. En concreto su mayor peso en la economía y las relaciones económicas internacionales les ha llevado a exigir un papel comparable en el sistema de toma de decisiones de los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Ante la negativa de los Estados Unidos a ceder capacidad de voto e influencia en estas instituciones, y ante la incapacidad de las mismas de ofrecer soluciones satisfactorias a los problemas específicos de los países en desarrollo, algunos de estos países, con China a la cabeza, han comenzado a organizar nuevas instituciones financieras internacionales orientadas a dar respuesta a sus necesidades específicas. Los dos casos más significativos son el [Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras](#) (en el que ya han decidido participar Reino Unido, Alemania y Francia en contra de la opinión de Estados Unidos) o el [Nuevo Banco de Desarrollo](#).

Si esto es así, el juego de amenazas-oportunidades para los territorios regionales como es el caso de Castilla y León se decanta del lado de las amenazas, porque lo que en última instancia significa todo lo precedente es que el margen en el que tendrán que moverse para tomar decisiones en favor de sus ciudadanos y los productores locales es cada día más estrecho. Aquí las oportunidades son prácticamente nulas, por lo que lo único que cabe es agudizar el ingenio para amortiguar las amenazas.

Integración y gobernanza en la Unión Europea

En este mismo ámbito de la gobernanza mundial y de sus consecuencias merece una mención específica el proceso de integración en Europa. Como ya se ha expuesto ampliamente, los hechos han demostrado que la arquitectura institucional de la Unión Europea en general y de la Unión Económica y Monetaria en particular, es inadecuada para que un área monetaria funcione con normalidad, y especialmente para que pueda hacer frente a una crisis tan aguda como la vivida a partir de 2008. Como se ha visto, la evidencia de las muchas disfuncionalidades ha forzado ya algunos cambios efectivos, como el de la creación de la Unión Bancaria, o la ruptura de las resistencias para que el BCE aplicase una política monetaria expansiva, pero cada vez son más los que piensan que la UEM solo puede consolidarse en la medida que sea capaz de dar pasos imprescindibles como la creación de la Unión Fiscal y política.

Es evidente que si finalmente se decide acometer esos cambios, para los países de la UE y para sus ciudadanos supondría una alteración sustancial, y en concreto estaríamos ante una oportunidad para amortiguar las consecuencias más negativas de las crisis asimétricas como la que estamos viviendo en la actualidad. En consecuencia, para Castilla y León, el avance hacia una integración económica y política puede considerarse como una oportunidad.

Las nuevas tendencias del sistema financiero internacional

A lo largo del trabajo ya se han analizado diferentes aspectos relativos al funcionamiento del sistema financiero tanto antes como después de la crisis. A efectos de inventario cabe recordar aquí los siguientes. La desregulación de las actividades financieras, lo que favoreció la innovación, con la consiguiente creación de activos tóxicos, la proliferación de pautas fraudulentas, el ascenso del mundo de las finanzas al puesto de mando de la economía global, y en definitiva al proceso de financiarización de la economía. También se ha visto que los fenómenos anteriores condujeron a la crisis de las propias entidades, a la decisión de rescatarlas, y a la forma en que la crisis financiera desencadenó en la crisis económica general. Se ha visto asimismo cómo, a la luz de la catástrofe provocada por las finanzas, se llegó a la conclusión de que era necesario regular de nuevo el sistema para evitar que en el futuro se repitan situaciones tan dramáticas como las vividas. Tanto es así que incluso algunos partidarios acérrimos de la doctrina liberal llegaron a hablar de la necesidad de “[refundar el capitalismo](#)”.

El perfil de la nueva regulación presenta tres puntos clave: a) el intento de ruptura del vínculo entre las crisis bancarias y los presupuestos públicos, aumentando para ello las exigencias de capital de máxima calidad, para que sean los accionistas los que respondan de la mala gestión; b) la mejora de los mecanismos de supervisión macroprudencial y microprudencial, y c) el establecimiento de nuevos mecanismos de intervención, saneamiento y de liquidación en su caso de las entidades en crisis.

Frente a esta línea de actuación no se ha hecho prácticamente nada en el campo de la innovación y de las características de los activos financieros que pueden ponerse en circulación, más allá de etiquetar mejor los productos, ni en la separación de las actividades de banca de inversiones y banca comercial.

La cuestión que interesa a partir de aquí, ¿cuál está siendo la respuesta de las instituciones financieras a estos cambios y por lo tanto hacia qué sistema estamos avanzando?

Se puede decir que se están produciendo dos tipos de respuestas.

La primera es la de algunos de los grandes bancos sistémicos, de orientación fundamentalmente comercial, que están prometiendo actuar de forma leal y transparente con los clientes, utilizar activos fáciles de comprender, realizar los esfuerzos para adaptarse a las nuevas tecnologías para atender mejor al perfil de los nuevos clientes “nativos digitales”, y en definitiva convertirse en lo que algunos han reclamado como “bancos aburridos”, o el regreso a la “[banca aburrída](#)”.

La segunda es la de gran parte de las entidades, no han hecho especiales declaraciones de intenciones y se están aplicando a localizar las oportunidades de actuación que les ofrece la nueva regulación. Y las oportunidades apuntan más bien en el sentido de escapar del campo de visión de las nuevas normas y de los supervisores. El menú de alternativas es variado. Cambiar las sedes a paraísos fiscales o países con regulaciones menos exigentes ([HSBC](#)), crear sociedades interpuestas a las que se encargan las operaciones menos homologables, hacer operaciones fuera de balance. A esto hay que añadir que están apareciendo nuevos actores bancarios que han comenzado a actuar desde el principio en la sombra y al margen de toda regulación y supervisión. La proliferación de éstas y otras prácticas con escaso encaje dentro de las normas reformadas (Parramón, 2014) ha dado lugar a que las propias autoridades financieras hablen ya abiertamente de la existencia de la “banca en la [sombra](#)” que podría suponer ya en este momento un tercio del total de las operaciones bancarias.

Por otra parte hay que recordar que en plena crisis, las entidades del género de los fondos, sea cual fuere la parte del espectro zoológico en el que se sitúen, han tenido y siguen teniendo una gran responsabilidad en los movimientos de capital a corto plazo y por lo tanto afectan a la estabilidad financiera mundial, y siguen campando a sus anchas.

Visto todo esto desde la perspectiva de las amenazas y oportunidades que se derivan de la nueva situación para los territorios cabe anotar lo siguiente.

De momento seguimos en el campo gravitacional de los efectos de la crisis financiera en términos de restricción del crédito, diferencias importantes en los tipos de interés aplicados a los clientes en virtud del país de residencia, y algo muy importante, seguimos soportando el coste del rescate de las entidades.

Se ha producido una reducción drástica del número de entidades, lo que en principio va a suponer menos competencia y los procesos de consolidación están conduciendo a un incremento del número de entidades sistémicas.

Prácticamente no se han tocado los sistemas de retribución de los ejecutivos, con lo que parte de los incentivos a la asunción de riesgos innecesarios siguen activados, y este problema se agrava en el caso de la “banca en la sombra”.

La conclusión que cabe extraer de todo esto es que, en el mejor de los casos, el riesgo de nuevas crisis relacionadas con las prácticas delictivas, la mala gobernanza y la falta de supervisión se han reducido algo para lo que podemos llamar la banca que opera en la luz. En cambio da toda la impresión de que se está engordando a gran velocidad el monstruo de la “banca en la sombra” cuyos efectos están por ver.

En el campo de las oportunidades, con la nueva regulación y “las promesas” hechas por algunas entidades muy significativas cabe esperar que durante unos años, y una vez que salgamos del campo gravitacional de la crisis, el acceso al crédito sea más fácil que durante la recesión y menos insensato que con anterioridad a ella. Pero la historia universal de la banca no permite albergar grandes esperanzas.

Un aspecto que requiere un comentario aparte es el de las consecuencias de la desaparición de la banca de supuesta obediencia regional, pero dado el lamentable papel que jugó resulta difícil decir si se trata de una amenaza o una oportunidad.

Los cambios poblacionales y sociales

La evolución de la población

En la actualidad la población mundial se sitúa en torno a los 7.243 millones. Si se tienen en cuenta las lamentables condiciones de vida que padece una tercera parte de la misma podría pensarse que ya somos muchos. Sin embargo esta cantidad parece discreta si tenemos en cuenta que en el escenario medio sobre evolución de la población de la [ONU](#) se prevé que en 2050 llegará a los 9.550 millones de habitantes.

Son muchas las consideraciones que podríamos hacer sobre las implicaciones de este incremento de la población, pero la que aquí resulta más pertinente es la relativa a que la satisfacción de las necesidades de esos 2.300 millones añadidos significa que tendrá que aumentar la extracción de todo tipo de recursos, con todo lo que eso significa en términos de sostenibilidad. De manera específica según ha anunciado recientemente la FAO la producción de alimentos debe crecer en torno al 70% hasta el 2050 para satisfacer las necesidades de una población que además de ser más numerosa se espera que sea más rica, por lo que demandará más y mejores alimentos. En realidad este fenómeno ya se viene produciendo desde hace años como consecuencia del aumento de la renta en países como China e India.

El crecimiento de la población lleva asociadas algunas oportunidades, en la medida en que, en efecto, será necesario ampliar las actividades económicas para hacer frente a las necesidades de esta población en aumento, entre ellas, como se ha señalado la producción de alimentos. Este es uno de los aspectos de interés para una región como Castilla y León y en principio cabe interpretarlo como una oportunidad.

Pero no se puede ignorar que la presión sobre unos recursos naturales que van siendo cada día más escasos va a crecer de forma notable, lo que sin duda se convierte en una amenaza para un planeta que ya está sufriendo una fuerte presión en este ámbito.

Ciudad y urbanización

Otro fenómeno que no es nuevo, pero que se ha acelerado en las dos últimas décadas y que atrae la atención de los observadores, es la urbanización creciente de la población mundial. Para hacerse una idea de la intensidad del proceso baste decir que entre 1990 y 2010 la población residente en el medio urbano ha pasado del 43,04% al 50,9% según los datos del Banco Mundial, y se prevé que el porcentaje llegue al 75% en 2050.

La urbanización es un proceso que por lo general corre paralelo al de desarrollo. No es que se trate de una relación exenta de controversias y excepciones (de hecho hay un buen número de casos en los que la urbanización tiene lugar sin que paralelamente se produzca el desarrollo) pero a escala mundial y a lo largo de la historia se observa que desarrollo y urbanización están íntimamente relacionados y no se conocen casos significativos en los que haya desarrollo sin alta densidad y urbanización (Banco [Mundial](#), 2009). Como ya se ha mencionado, la causa fundamental de esta relación se encuentra en un fenómeno perfectamente estudiado y documentado que consiste en la infinidad de externalidades positivas (ventajas por las que no hay que pagar) que encuentran tanto las empresas como los individuos al situarse unos cerca de los otros. Esta cercanía reduce costes, genera sinergias, favorece la difusión de innovaciones y hace aflorar oportunidades.

Esta expansión permanente de las ciudades tiene cuando menos tres consecuencias que conviene citar. La primera es que las ciudades son desde hace tiempo los lugares donde se utilizan la mayor parte de los recursos naturales, recursos que no generan y que es necesario traer de los entornos rurales más o menos próximos o lejanos. La segunda es que como consecuencia de esta expansión las ciudades constituyen ya en la actualidad los puntos críticos de la sostenibilidad del planeta. La tercera es que a medida que las ciudades se expanden los problemas de gobernanza de las mismas crecen.

A pesar de todo ello existe un cierto consenso en el sentido de que la concentración urbana puede tener ventajas desde el punto de vista de la sostenibilidad. La condición imprescindible es que el diseño urbanístico se haga con criterios de racionalidad, compactando las ciudades, y gestionando el conjunto de sistemas y flujos que hacen posible la vida en la ciudad (movilidad, suministros de agua y energía, residuos, saneamiento...) de forma crecientemente eficiente. Y exactamente lo mismo hay que decir de esos elementos fundamentales de las ciudades que son los edificios y equipamientos públicos y privados que son auténticos sumideros de energía. En los últimos años, estas preocupaciones han dado lugar al surgimiento de una larga lista de iniciativas que se pueden agrupar bajo la etiqueta de “ciudades

inteligentes” que promete convertirse en un nuevo paradigma a la hora de diseñar, reformar y gestionar las ciudades en las que vivirá esa creciente población del planeta.

Teniendo en cuenta lo anterior, puede decirse que las oportunidades del fenómeno de la urbanización vienen de la mano de la estrategia encaminada a abordar la expansión de las ciudades existentes o la construcción de otras nuevas donde la principal prioridad sea precisamente la sostenibilidad: diseños urbanos que primen la necesaria compactación, el transporte público, y la gestión simbiótica de los sistemas urbanos de suministro de agua, redes de saneamiento, tratamiento de los residuos, así como el aprovechamiento de recursos naturales que recibe el propio territorio urbano como agua, energía solar y viento. En el caso de las ciudades ya consolidadas la reconversión de las mismas para hacerlas más eficientes está siendo ya un nicho importante de actividad económica en muchos lugares.

Si la expansión urbana se lleva a cabo repitiendo los errores del pasado: dispersando la población, primando el transporte privado, gestionando los sistemas urbanos de forma inconexa, y construyendo edificios energéticamente ineficientes, evidentemente lo único que puede esperarse de la urbanización son amenazas.

Desde el punto de vista de los territorios y su potencialidad es necesario señalar un aspecto más, si como reza el subtítulo del informe del Worldwatch Institute 2007, nuestro futuro es urbano, las regiones de mayor carácter rural, como es el caso de Castilla y León, tienen ante sí una amenaza. Y esto es así porque, como ya viene sucediendo desde hace mucho tiempo, las actividades económicas y la creación de empleos en los periodos expansivos se concentran en el medio urbano.

Los cambios sociales

Por último, no podemos olvidar que estamos en un mundo en el que también se está produciendo un intenso cambio en el funcionamiento de las sociedades y las relaciones interpersonales. Los fenómenos en presencia son muy variados, pero entre ellos cabe destacar seis.

El creciente papel de la mujer en todos los ámbitos de la vida, entre ellos el laboral y el político. Los nuevos modelos de familia, desde los hogares monoparentales a las familias formadas por personas del mismo sexo. Los movimientos migratorios de personas de todos los continentes y grupos étnicos, que confluyen fundamentalmente en esas grandes áreas urbanas de todo el mundo, dando lugar a sociedades complejas y multiculturales que es necesario gobernar atendiendo a todas las preferencias y sensibilidades en presencia. Las contradicciones que surgen en el interior de muchas sociedades como es el caso de Europa, entre una parte creciente de los ciudadanos que se declaran aconfesionales y otra parte que defiende la presencia de sus particulares valores religiosos, y en el caso específico del catolicismo pretendiendo una “nueva evangelización”. O el ascenso de los movimientos teocráticos, que han desbordado las fronteras de estados como Irán, para convertirse en movimientos terroristas de alcance internacional, y que de pronto han demostrado una capacidad

de atracción desconocida para un gran número de personas en los países occidentales. Estos grupos están explotando al máximo las posibilidades que ofrece la propia globalización y las modernas tecnologías, para captar adeptos y financiación y extender el terror por todos los rincones del planeta. A su vez estos fenómenos se utilizan por parte de muchos gobiernos para justificar un control creciente sobre la vida y actividades legítimas de sus ciudadanos, condicionando las libertades individuales y colectivas.

En síntesis se trata de cambios que están transformando las sociedades hacia modelos mucho más complejos e imprevisibles, y que exigen cambios en la cultura, en las mentalidades, la política y en la misma democracia, para que esas sociedades sean vivibles.

También en estos cambios aparece el binomio amenazas – oportunidades. Las amenazas provienen por un lado de la complejidad en ascenso de las sociedades en las que vivimos, que se traducen en una diversificación de las demandas y por consiguiente de las formas para atenderlas, lo que sin ningún género de dudas hace más difícil una gobernanza que satisfaga a la mayoría. Y por supuesto la amenaza más evidente es la asociada al terrorismo ligado a los movimientos religiosos extremistas. Los atentados del 7 de enero de 2015 en París, 14 de febrero en Copenhague, y del 18 de marzo en Túnez, y los que vendrán, dado el poder de atracción que está demostrando la organización Estado Islámico, permiten decir que se trata de una amenaza que ya se está materializando con una periodicidad calculada.

Pero el aumento de la complejidad relacionada con los movimientos migratorios, los cambios en los modelos de familia y estilos de vida, también tiene aparejadas oportunidades, derivadas de las nuevas actividades necesarias para hacer frente a esas demandas diversificadas, la aplicación de soluciones alternativas aportadas por los recién llegados, y el fenómeno de la hibridación en el sentido más amplio del término. El factor clave aquí es el plus de inteligencia que se necesita para gestionar con éxito estas realidades.

En relación con este factor, para Castilla y León resulta difícil decir si priman más las amenazas o las oportunidades. Es evidente que las amenazas derivadas del extremismo existen para todos. Y del mismo modo las oportunidades de la innovación social están abiertas a todas las regiones. El que se aprovechen en mayor o menor medida dependerá fundamentalmente del balance entre capacidad de asimilación y adaptación de las nuevas realidades sociales y el apego a las tradiciones. En este momento veo la balanza más inclinada del lado de la tradición que de la asimilación y adaptación.

La crisis política e institucional por la que atraviesa la España actual

Dado que de lo que estamos hablando en este apartado es de las fuerzas y fenómenos del entorno que de una u otra forma influyen sobre las posibilidades de

transformación de la economía y la sociedad de Castilla y León, a parte de las repercusiones de la crisis que ya se han analizado, no podemos dejar de hacer una referencia a las consecuencias del especial momento político e institucional que se está viviendo ahora mismo en España. El listado de fenómenos críticos es bastante largo: las repercusiones sociales de la propia crisis económica (paro, desahucios, pobreza); los nuevos movimientos políticos que se han visto impulsados por la crisis y sus consecuencias (15M primero y los nuevos partidos después, que ya han abierto una brecha en el bipartidismo); las tensiones territoriales irresueltas (nacionalismo vasco y catalán y sus respectivas tentativas soberanistas); las tensiones todavía más generalizadas derivadas del modelo de financiación autonómica; y finalmente los infinitos escándalos de corrupción donde, como ya hemos visto, están implicados empresarios a título particular, miembros de sindicatos, patronales, y los diferentes partidos y muy especialmente la dirección nacional del Partido Popular así como las direcciones regionales de varias comunidades autónomas, como la madrileña y la valenciana. Todos estos fenómenos y algunos otros permiten hablar de que España está inmersa en una profunda crisis política e institucional.

Como se ha dicho tantas veces las crisis de esta naturaleza constituyen momentos peligrosos y llenos de amenazas, pero también son momentos de oportunidades. Son momentos de amenazas porque en definitiva lo que significan es que cunde la insatisfacción y el descontento con el estado de cosas existente, y son muchos los que quieren que cambie el statu quo, pero se desconoce con precisión el nuevo estado al que se quiere llegar, y esto genera peligros e incertidumbre. Y son momentos de oportunidades porque si se actúa con racionalidad, responsabilidad y pensando en el bien común se puede llegar a soluciones y sistemas que permitan hacer frente a las necesidades particulares y colectivas de forma más satisfactoria. En última instancia esta es una de las formas a través de las que se producen las innovaciones sociales, políticas e institucionales, y por lo tanto, y a través de estas innovaciones, pueden llegar los avances sociales necesarios.

Desde mi punto de vista para una región como Castilla y León, como para toda España la amenaza sería ignorar la crisis institucional, y no hacer frente a los problemas. El hacerles frente, es decir, el que las fuerzas políticas y sociales sean capaces de ponerse a dialogar de forma leal, intentando encontrar las mejores soluciones posibles para lo que queda de siglo, sólo puede interpretarse como una oportunidad.

En síntesis, la idea fundamental que se desprende de lo visto en las páginas precedentes es que sea cual sea el territorio del que estemos hablando, existen una serie de fuerzas que actúan en el entorno y que, de una u otra forma, influyen y en algunos casos determinan nuestras posibilidades de acción. Cada una de esas fuerzas o procesos, llevan asociadas oportunidades o amenazas para los territorios. El que finalmente se manifiesten en forma de amenazas o de oportunidades depende

esencialmente de las características específicas de cada territorio y de la capacidad de sus agentes y especialmente de sus responsables políticos para tomar las posiciones adecuadas y trazar las estrategias que permitan aprovechar las oportunidades y neutralizar las amenazas.

Posibilidades y alternativas para Castilla y León. Imaginando futuros

A lo largo de esta tercera parte hemos analizado las tendencias que viene siguiendo la economía regional, los recursos y características fundamentales con los que cuenta y que actúan como condicionantes internos de las posibilidades y alternativas para su desarrollo y por último las tendencias y fenómenos que están teniendo lugar en el ámbito global y que en este caso hay que considerar como condicionantes externos de esas mismas posibilidades y alternativas de desarrollo.

Partiendo de todo lo anterior el objetivo de este último apartado es discutir cuáles son justamente las posibilidades y alternativas de que dispone Castilla y León para construir su futuro.

Para llevar a cabo esta discusión es necesario sintetizar toda la información examinada en los tres apartados precedentes con la finalidad de seleccionar las tendencias, características y recursos que tienen un carácter crítico desde la perspectiva de obstaculizar o facilitar la solución a los problemas de la economía y la sociedad de Castilla y León. Dado que todos esos aspectos ya están suficientemente analizados, lo que se recoge a continuación es un listado de los que considero los aspectos más relevantes.

Los principales problemas y debilidades de Castilla y León

- La escasa capacidad de generación de empleo.
- La baja tasa de ocupación y baja proporción de cotizantes a la seguridad social.
- El envejecimiento poblacional.
- La ausencia de áreas urbanas significativas en el contexto nacional y europeo.
- La dispersión poblacional.
- La especialización productiva en actividades tradicionales.
- La baja productividad de la mayor parte de los sectores.
- La estructura empresarial dominada por microempresas.
- La escasa internacionalización de las empresas.
- Las insuficiencias en la implantación de la sociedad de la información.
- Y como resultado de todo lo anterior, la menor capacidad de crecimiento de la economía regional que conduce a su pérdida de peso en el contexto nacional.

Las fortalezas

- La amplitud territorial.
- La presencia de recursos naturales renovables: agua, viento, luz solar.
- La gran superficie forestal.
- Abundancia de tierra cultivable.
- La oferta de productos agrícolas de calidad.
- La presencia de un sector agroalimentario competitivo.
- La existencia de un valioso patrimonio histórico y cultural.
- La presencia de un sector de automoción competitivo.
- La calidad del sistema educativo y la amplitud de la oferta universitaria.

Las amenazas del entorno

- Los efectos del cambio climático sobre las precipitaciones y la biodiversidad.
- La creciente competencia internacional en bienes y servicios.
- La escasa capacidad innovadora para dar respuesta el cambio tecnológico.
- La redistribución poblacional en favor de los grandes centros metropolitanos.
- El creciente dominio de los procesos de producción y distribución por empresas multinacionales.
- El inadecuado diseño institucional de la Eurozona para gestionar las políticas financiera, fiscal y bancaria en el contexto de la Unión Económica y Monetaria.
- El agotamiento y crisis del pacto constitucional de 1978 y la falta de consenso para avanzar hacia un nuevo pacto.
- El sectarismo religioso con deriva terrorista.

Las oportunidades que nos ofrecen los cambios y tendencias del entorno

- Las diversas estrategias en el ámbito europeo relacionadas con el cambio climático y la transición hacia una economía baja en carbono.
 - Desarrollo urbano sostenible.
 - La estrategia de bioeconomía.
 - La economía hipocarbónica.
- El aumento de la demanda mundial de alimentos de calidad.
- Aumento de la demanda turística internacional alternativa al “sol y playa”.

El problema a resolver

La síntesis precedente recoge ese entramado de características y procesos en los que están inmersas la economía y la sociedad de Castilla y León, y que como territorio que forma parte de la Unión Europea y de España nos llegan a través de la mediación política, institucional y económica de esos dos ámbitos superiores. No obstante, para situar el punto de arranque de la discusión sobre posibilidades y alternativas es necesario dar un paso más e intentar definir **el problema** central al que tiene que hacer frente la sociedad regional.

Yo diría que se trata de uno de esos problemas con múltiples caras y que por tanto no se puede enunciar con una frase simple, pero en beneficio de la sencillez se pueden destacar dos de las caras que permiten identificar el problema.

1ª. Tenemos una sociedad con una población en descenso, envejecida, con una tasa de ocupación muy baja y en consecuencia con una proporción insuficiente de cotizantes al sistema de la Seguridad Social en relación con los pensionistas.

2ª. Tenemos un sistema productivo centrado en actividades tradicionales, con insuficiente productividad, y dominado por micro empresas poco internacionalizadas.

La consecuencia última de estas dos características es que Castilla y León **es una sociedad dependiente** de los recursos y las rentas que llegan de las regiones más desarrolladas, esencialmente a través de los mecanismos de redistribución del Estado.

La prueba de esa dependencia es nuestra mejor posición relativa en términos de renta disponible por habitante que en términos de PIB por habitante. Y lo peor de todo es que dadas las tendencias demográficas y económicas que presenta la región esa dependencia se está agravando. Lo que eso significa es que la capacidad para hacer frente a las necesidades y el bienestar de los ciudadanos de Castilla y León va a depender cada vez en mayor medida de la buena o mala voluntad de terceros.

El enfoque estratégico

Si este es el principal problema, el carácter dependiente de nuestra sociedad, el objetivo estratégico fundamental no puede ser otro que lograr primero una economía y luego una sociedad con un mayor grado de suficiencia y de autonomía. Y debe quedar claro que los conceptos de suficiencia y autonomía se utilizan aquí en el mismo sentido que cuando se refieren a las personas, por lo tanto en el sentido de no ser dependiente de las rentas, los cuidados y las atenciones de terceras personas o instituciones.

A partir de este objetivo estratégico, **la visión**, la imagen de la Castilla y León que queremos construir que habría que mantener en la retina política es la de ***una economía y una sociedad capaces de generar los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades de forma autónoma y sostenible en el tiempo.***

Una vez que tenemos identificado y visualizado el objetivo, el siguiente paso en esta discusión debe ser responder a la pregunta ¿cuál es la estrategia a diseñar primero y a aplicar después para avanzar hacia esa sociedad más autónoma y sostenible?

En este punto la clave se encuentra en comprender las interrelaciones y las relaciones causa efecto entre las características de la economía y la sociedad de Castilla y León y las tendencias y procesos del entorno, en definitiva las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas enumeradas más arriba, y sus efectos en términos de esa economía y esa *sociedad dependiente*. Pues bien, teniendo en cuenta todo lo visto mi conclusión es que una estrategia que aspire a cambiar la trayectoria que viene siguiendo la economía regional y a avanzar hacia esa economía más autónoma -e insisto en lo de una porque sería estúpido pensar que es la única posible- tiene que contemplar los siete ejes de actuación siguientes:

1. La presión para la mejora de los elementos institucionales del entorno
 - Por una autentica unión política y económica en Europa
 - Hacia un nuevo pacto constitucional en España
 - La concertación por un nuevo sistema fiscal y de financiación de las CC.AA.

2. La gobernanza interna, transparente e inclusiva
 - Ciudadanos inteligentes
 - Políticos decentes

El modelo territorial de prestación de servicios y acción económica: la movilización del territorio

3. La gestión sostenible de los recursos

- El agua
- La energía
- Los bosques y el medio forestal
- Agricultura

4. Desarrollo urbano sostenible

5. Los determinantes fundamentales del crecimiento inteligente

- Capital humano
- Innovación tecnológica
- La sociedad de la información
- La cultura del emprendimiento y la creación
- Igualdad de oportunidades

6. El entorno empresarial de Castilla y León y la creación de ventajas competitivas

- Infraestructuras productivas
- Internacionalización
- El fomento de las actividades estratégicas
- Instituto de financiación

7. Gestión de los determinantes del bienestar general de la población

- Vivienda digna
- La sanidad pública, universal y gratuita
- La dependencia
- Prevención de la exclusión social

Podría decirse que ninguna de estas líneas de actuación es nueva, e incluso algunas de ellas han formado parte de la política aplicada o en todo caso han estado presentes en el debate político en diferentes momentos de la historia de la Comunidad. Seguro que es así, pero con la misma certeza puede decirse que se ha carecido de una visión y una estrategia globales; a algunas de las estrategias les ha faltado una gestión suficientemente efectiva, o simplemente deben tener continuidad y profundizarse, en otros casos la dirección en la que se han orientado es inadecuada, y en ocasiones nunca se ha pasado de las musas al teatro. Estas circunstancias aconsejan explicar con algo más de profundidad la orientación que desde mi punto de vista debe darse a cada una de estas líneas.

1. La presión para la mejora de los elementos institucionales del entorno

Tal y como se ha discutido ampliamente en diferentes puntos del trabajo, la situación en la que se encuentra Castilla y León, y más en concreto los acontecimientos económicos anteriores y posteriores a la crisis, sólo son comprensibles cuando se sitúan en el contexto internacional, europeo y nacional en el que se inscribe Castilla y León. Pero formamos parte de la Unión Europea y tenemos derecho a voto, y las autoridades nacionales son parte activa de las decisiones que se adoptan y de las instituciones que se crean. En consecuencia, si los marcos institucionales son inadecuados y tienen consecuencias negativas para la economía y la sociedad regional, deberíamos ejercer nuestro derecho a influir y a presionar para modificar la arquitectura institucional y la forma en la que se practica la gobernanza, tanto en el contexto de la Unión Europea, y de forma más específica en la Eurozona, como en España. En este sentido considero que los representantes políticos de esta región pueden y deben actuar en dos direcciones.

Hacia una autentica Unión Política y Económica Europea

La primera es la relativa a la necesidad de avanzar *hacia una autentica Unión Política y Económica Europea* o, dicho de forma más clara, hacia un *Estado federal europeo*. Como se ha visto, los aspectos más urgentes son los de lograr una integración financiera efectiva, una Unión Bancaria que vaya más allá del sistema dual que se ha instaurado, y por supuesto de una Unión Fiscal. Esta última, por un lado debe impedir la competencia fiscal y crear unas condiciones de juego similares en toda la Unión y por otro lado debe permitir disponer de un presupuesto único que actúe como instrumento de redistribución en los momentos de crisis asimétricas.

Hacia un nuevo pacto constitucional

La segunda de las direcciones se refiere específicamente a España y tiene que ver con la necesidad de alcanzar un nuevo pacto constitucional. Como se pone de manifiesto todos los días en los medios de comunicación, y como se ha analizado expresamente en la segunda parte, el funcionamiento de las instituciones ha fallado estrepitosamente en los últimos años. La corrupción generalizada, el hundimiento de parte del sistema financiero, la corrección del déficit público mediante los recortes en lo que todavía era un Estado del Bienestar incipiente, la caída de más del 29% de la población en riesgo de exclusión, las comunidades autónomas que dicen sentirse incómodas dentro del Estado español y que aspiran a segregarse, son fenómenos que forman parte de una lista bastante más larga de síntomas de una sociedad que padece algo más que una crisis económica, por más que los factores anteriores forman parte de la causas de la propia crisis. Posiblemente la manifestación más evidente de ese algo más sea la emergencia de las nuevas formaciones políticas que han sabido captar el malestar, la rabia y el cabreo que se han instalado en una buena parte de la ciudadanía.

Yo me sitúo de forma inequívoca entre los que piensan que ha llegado el momento de repensar el modelo y discutir de nuevo cuestiones fundamentales como: cuáles son los derechos de los ciudadanos contra los que el Estado no puede atentar; qué administraciones deben existir; cuál debe ser el reparto competencial entre administraciones; cómo mejorar el sistema de financiación para que cada administración cuente con los recursos adecuados para cumplir con sus competencias; cómo crear unos mecanismos de control efectivos que impidan la corrupción; cómo establecer un sistema tributario más justo y que permita corregir los enormes desequilibrios en la distribución de la renta y fundamentalmente poner fin al problema de la pobreza y la exclusión social que de continuar por mucho tiempo puede poner en peligro la estabilidad social.

En relación con estas necesidades la idea es que los ciudadanos y las instituciones de Castilla y León valoren y apoyen la búsqueda de ese nuevo pacto constitucional. Hay que recordar aquí una vez más que sin la existencia de un marco y unas instituciones inclusivas y que funcionen adecuadamente el desarrollo es una quimera y los países están condenados al fracaso.

La concertación por un nuevo sistema fiscal y de financiación de las CC.AA.

Tal y como se ha expuesto en la primera parte de este trabajo, una de las principales características diferenciales de la economía española en relación con el modelo predominante en la Unión Europea es el tamaño del sector público, medido como la relación entre el gasto público del conjunto de las administraciones y el PIB nacional. Para tener una imagen precisa del problema que estamos tratando en este punto hay que decir que como media del periodo 1995-2014 el cociente GP/PIB ha sido 6,48 puntos superior en el conjunto de la Eurozona que en España. Y la diferencia llega a los 11,4 cuando consideramos los seis países que de forma sistemática han mantenido el cociente de referencia por encima del 50%. Se trata de Bélgica, Dinamarca, Francia, Austria, Finlandia y Suecia.

Lógicamente el mantenimiento de este nivel de gasto público sólo es posible si al mismo tiempo existe una recaudación paralela y en efecto, las diferencias con España se repiten. Los Ingresos corrientes de las administraciones públicas de la Eurozona como media del periodo de referencia superan en 7,4 puntos a los españoles. Y el valor correspondiente a los seis países antes mencionados asciende a 13,8 puntos.

También se ha visto que frente a la suposición neoliberal, las economías donde esa relación es más elevada han mostrado una mayor resistencia frente a la crisis, en términos de que han mantenido mayores tasas de crecimiento, las tasas de paro siguen en valores bajos, y no se ha producido el espectáculo del incremento de las desigualdades y su consecuencia más penosa, el aumento de las personas en riesgo de exclusión social.

En definitiva, lo que ponen de manifiesto esos datos es que desde la perspectiva de lo que habitualmente denominamos tamaño del sector público, España vuelve a ser diferente, y es diferente en el sentido de que tiene un sector público que ha padecido siempre de raquitismo tanto del lado de los gastos como del lado de los ingresos. En consecuencia, es necesario subrayar que la idea tan difundida en España de que tenemos una presión fiscal excesiva es una idea que en términos de nuestros socios europeos es falsa. Y es especialmente falsa cuando la comparación se efectúa con el grupo de países que destacan por su elevado nivel de empleo, productividad y de bienestar en general.

Toda esta información debería servir para hacernos reflexionar una vez más sobre el papel que un sector público adecuadamente dimensionado y bien gestionado puede tener en el desarrollo económico y en consecuencia sobre la dimensión, las formas de gestión y en última instancia sobre la función que queremos que el sector público tenga en una economía como la española y por lo tanto en Castilla y León.

Uno de los asuntos que ha generado más polémicas entre las comunidades autónomas y entre éstas y la Administración Central es el relativo a la definición de los parámetros de referencia para la distribución de la financiación autonómica, parámetros que cada comunidad pretende ponderar en mayor o menor medida para intentar rebañar unos pocos millones más. Este regateo se ha producido en cada ocasión que se ha abierto la negociación sobre el modelo de financiación, o incluso en los dos últimos años cuando lo único que se ha discutido es la forma en que la Administración Central ayudaba a las diferentes comunidades a cubrir sus necesidades de financiación, ante la crítica situación por la que atraviesan sus respectivas haciendas. En el fondo, lo que se esconde detrás de esa polémica, que se mantiene larvada y que aparece y desaparece como un Gudiño fiscal, no es otra cosa que la insuficiencia de los ingresos, debido al bajo nivel de presión fiscal, para hacer frente a unas prestaciones del sector público que la mayoría de los ciudadanos y buena parte de los que nos gobiernan consideran que deberían ser manifiestamente mejores. Es en este contexto de escasez auto infringida en el que aparece el espectáculo, la bronca de patio de vecindad, para ver si ponderamos unos puntos más o menos la población, el territorio, la dispersión poblacional o el nivel de envejecimiento.

Lo que propongo en este punto es que las autoridades regionales, sea cual sea su signo político, el principal mensaje que tienen que trasladar a la mesa de debate sobre el sistema de financiación no puede ser el de seguir regateando por la sobreponderación de la dispersión y el envejecimiento, sino el de buscar un sistema fiscal justo, equitativo, y que permita obtener unos ingresos suficientes para hacer frente a las prestaciones que precisan los ciudadanos, residan donde residan y en la comunidad que residan.

Cuando se compara el sistema tributario español con el de los países en los que tanto el gasto como los ingresos públicos son superiores a los nacionales los principales problemas que se detectan son: 1º. Un nivel de economía sumergida

estimado en torno al 22% del PIB; se trata por tanto de actividades económicas que no tributan; 2º. La presencia de un fraude fiscal notable, como lo evidencia el hecho de que en el momento en que se han mejorado mínimamente los sistemas de inspección (absolutamente precarios todavía en España) se han aflorado cantidades importantes de dinero oculto; 3º. La baja presión fiscal que soportan los beneficios empresariales, con la excusa de la competencia fiscal internacional, y lo mismo hay que decir de las rentas más altas a efectos del IRPF; 4º. La escasa extensión de los impuestos medioambientales, en el sentido de las pocas actuaciones con impacto ambiental sujetas a imposición y los bajos tipos aplicados. Todos estos hechos y algunos otros, son bien conocidos, y son los que explican ese diferencial de presión fiscal con respecto a la media de la Eurozona, o el bastante superior que se registra respecto a ese grupo de seis países mencionado.

Frente a esta perspectiva, la visión que ha dominado la escena fiscal española, y que los propios partidos políticos de uno y otro signo han propiciado, es la del exceso de presión fiscal, la de lanzar a los contribuyentes en cada proceso electoral el caramelo envenenado de la promesa de rebajas fiscales; supuestamente beneficiosas para todos, pero que sistemáticamente terminan beneficiando a los que tienen más renta. Lo penoso es que los contribuyentes caen en este enredo, sin darse cuenta que la otra cara de ser contribuyente es tener unos servicios sanitarios, educativos y asistenciales o infraestructuras adecuados. Tener pensiones que permitan vivir dignamente. Que el Estado pueda garantizar una mínima igualdad de oportunidades a las nuevas generaciones. Y todo el largo etcétera de servicios públicos que reciben los ciudadanos de la mayoría de nuestros socios europeos. La tasa de paro de casi el 24% de 2014, frente a la media del 6% de los seis países de referencia por su alta presión fiscal también tiene algo que ver con lo que hace o deja de hacer el Estado.

2. La gobernanza interna, transparente e inclusiva

Ciudadanos inteligentes

Tal y como se ha señalado en diferentes puntos de este trabajo, el origen de la crisis que estamos atravesando no es ajeno a la proliferación de una serie de actitudes, comportamientos y posicionamientos de los ciudadanos en general frente a cuestiones esenciales como, el dinero, la satisfacción de sus deseos, la cultura, las aspiraciones (legítimas e ilegítimas) y la forma de alcanzarlas, el respeto a la ley, y por supuesto la participación en la vida social y política. Cuestiones que tienen una importancia crucial a la hora de definir individual y colectivamente la forma en que queremos afrontar los problemas colectivos y dar respuesta a las necesidades individuales y sociales.

A lo largo de las últimas décadas hemos sido testigos, a través de determinados programas de televisión, de la ascensión social de personajes deleznable, que hacían *del cuento y la estupidez* una forma de vida fácil; de la minusvaloración de la cultura; de la exhibición de la vida privada a través de las redes sociales; de la imitación de

estilos de vida propios de otros personajes y latitudes; del recurso al concepto de *libertad individual* y de opinión como una *licencia para matar* la reflexión, el buen juicio y los derechos y libertades de los demás. Y lo que es más importante, como forma de desentenderse del hecho de que la vida en sociedad exige la reflexión sobre las consecuencias externas de nuestras acciones; del imperativo de lograr mucho dinero, rápido y “*como sea*”, fenómeno que explica gran parte de la fiebre especulativa en relación con la vivienda; y por supuesto de la corrupción.

En absoluto quiero decir que todo esto sea nuevo y específico de estos años, y radicalmente negativo, pero parece innegable que cuando esta clase de fenómenos, comportamientos y valores se generalizan y ganan el terreno a valores éticos elementales como la responsabilidad, el respeto a los demás, el cumplimiento de la ley, ganarse la vida trabajando decentemente y participar en los asuntos colectivos, la vida individual tiende a entrar en terreno fangoso, la vida colectiva se empobrece y la democracia, como única forma legítima de dirigir los asuntos públicos, se debilita hasta hacerse irreconocible.

Si esto es así, y creo que hay buenas razones para pensar que es así, hay que decir que la reconstrucción de un país sólo puede producirse por la recuperación de unos ciudadanos y de una ciudadanía inteligente. Y la idea de inteligencia se utiliza aquí en el sentido, de una combinación de información, conocimiento, imaginación y finalmente de capacidad para plantearse problemas y poner la voluntad de resolverlos de manera eficiente. Y todo esto no es un don divino, sino que se trata de algo que se puede ejercitar, con el estudio, la búsqueda de la información, el desarrollo de una actitud crítica, el trabajo y la participación reflexiva en los asuntos colectivos.

No es mi intención hacer un recetario de lo que puede ser un ciudadano inteligente, que esté listo para ser colgado de la puerta de frigorífico como si de las pautas alimenticias para luchar contra el colesterol se tratase, pero sí considero legítimo señalar que hay unos mínimos:

- La revalorización de la cultura y el conocimiento.
- La recuperación del concepto clásico de ciudadanía: la persona que se interesa y se compromete en la resolución de los asuntos colectivos.
- La persona que asume las responsabilidades individuales y colectivas con las generaciones presentes y venideras.
- Personas que asumen que es necesario actuar y emprender, dado que nada se resuelve por sí solo.
- Personas que cumplen con sus obligaciones y que se muestran exigentes con las obligaciones de los demás.
- Personas innovadoras, dispuestas a reflexionar cada día sobre lo que hacemos y la forma en que lo hacemos, valorando si es posible mejorarlo.
- Personas que se pregunten en cada ocasión si la tradición y la “fuerza de la costumbre” deben seguir siendo “la guía y la cumbre”.

- Personas que se sitúen en las antípodas del “ciudadano víctima” que siempre llega a la conclusión de que todo lo malo que le sucede es culpa de otros, pero nunca está dispuesto a “mojarse el culo para coger los peces”.

Políticos decentes

Otro de los aspectos señalados en apartados precedentes de este trabajo es que a lo largo de todo el periodo anterior a la crisis y durante esta, han proliferado toda una serie de prácticas de una parte de los ciudadanos con responsabilidades públicas que oscilan entre lo directamente ilegal y lo ilegítimo. Se pueden dividir ese conjunto de prácticas en dos grandes grupos.

El primero podemos denominarlo el de las prácticas extractivas, las que están encaminadas a obtener un beneficio de carácter económico directo o indirecto, entre las que estarían: las pequeñas corruptelas, el compadreo y la corrupción con mayúsculas.

El segundo es el de las malas prácticas en el ejercicio de la política y del poder en sentido estricto. Aquí se pueden citar la proliferación de los políticos profesionales, y el desprecio permanente a los universalmente conocidos Principios del Buen Gobierno⁵⁴.

La figura del político profesional comprende dos variantes principales. La primera es la de aquella persona que desde muy joven, en ocasiones sin haber concluido unos estudios mínimos, y sin haber desempeñado en ningún momento una actividad laboral de ningún género, accede directamente a un cargo político de representación remunerado (alcalde, diputado, consejero de CC.AA, ministro) y ya no deja el cargo en toda su vida. La segunda categoría es la de los que, con cualquier tipo de formación y habiendo tenido una actividad profesional inicial, acceden a cargos públicos y, como en el supuesto precedente, ya no lo abandonan en ningún momento.

En relación con la existencia de estos políticos profesionales, al observar la forma en la que se confeccionan las listas electorales en las que no se permite la elección directa de los militantes se detecta la existencia de una categoría muy especial que cabría denominar “político bola blanca de billar americano”. Se trata de esos políticos a los que ahora se propone para concejal, luego alcalde, más tarde procurador o diputado, luego regresan de concejal... En definitiva van dando vueltas por la mesa, chocan contra las bandas y contra las otras bolas pero nunca caen por la tronera. La lectura de dos de las siempre imprescindibles entregas de Pedro Vicente permite comprender mejor la metáfora. [1](#) y [2](#).

⁵⁴ Es más, el ministro Wert, inauguró hace algunos meses de manera oficial, la categoría de “políticos toro bravo” al declarar: “*Soy como el toro bravo que se crece con el castigo*” (6-12-2012). Inmediatamente ha aparecido una nube de seguidores y émulos entre los que, por supuesto, no podía faltar el entonces alcalde de Valladolid, del que se puede decir que se trata de uno de los seguidores más genuinos en Castilla y León del atentado permanente a los Principios del Buen Gobierno.

Una forma bien conocida de la extensión de la actividad pública es el paso del desempeño de un cargo público de representación a otro de designación en los consejos de empresas públicas, consejos consultivos, cajas de ahorro y fundaciones financiadas con fondos públicos⁵⁵. Se trata de una práctica muy difundida y en la que participan todos los partidos, lógicamente en proporción a la representación que suelen alcanzar.

Las dos categorías, en primer lugar constituyen un auténtico peligro para la democracia interna de los partidos y en segundo lugar para el buen funcionamiento de la democracia en general. En el interior de los partidos porque estas personas, aunque ya no desempeñen cargos orgánicos, conforman un grupo de presión cuyo principal objetivo es el mantenimiento de sus propios puestos. Y finalmente tienen una enorme capacidad de influir en la designación de candidatos como consecuencia de las relaciones cruzadas que mantienen en el interior de las organizaciones y de la información sobre las mismas y sus miembros, que han acumulado a lo largo de los infinitos años de presencia en las cúpulas directivas. Para el funcionamiento de la democracia en general porque la continuidad de su influencia soterrada dificulta la renovación de ideas y personas, fundamental para el desarrollo de la democracia, y en muchos casos hace que en las decisiones que se adoptan prevalezcan los intereses de estas personas y su grupo de amiguetes frente al interés general.

En términos algo más generales se puede decir que el origen fundamental del peligro que representa la existencia de estos políticos profesionales, grupo al que posiblemente habría que reservar la denominación de “clase política”, es que, en definitiva, la permanencia en los cargos se convierte, para el primero de los subgrupos, en la única forma de ganarse la vida que conocen, y para el segundo en la forma más cómoda, dado que el regreso a sus trabajos originales exige siempre un esfuerzo de reciclaje, y en la mayoría la pérdida del estatus del que han disfrutado durante años. En consecuencia se aferran al poder con uñas y dientes como manera más segura, y tal vez única, de mantener su posición.

Por lo que se refiere a la falta de respeto a los Principios del Buen Gobierno⁵⁶ se puede decir que se trata de una práctica generalizada cuyo origen parece estar en el

⁵⁵ Un ejemplo de encarnizamiento en esta práctica sería el señor Martín Villa, que se subió al coche oficial del Sindicato Español Universitario del franquismo en el año 1962, ha sido gobernador civil y jefe provincial del movimiento, ministro, presidente de empresa pública, multiconsejero, y entre otras cosas en 1988 fue nombrado vocal de la Comisión Ejecutiva de Caja Madrid. Y ahí sigue: en 2012 fue nombrado consejero de la SAREB. Cualquier persona bien intencionada pensaría que a sus 80 años ya tiene bien merecido el descanso, pero parece que no es así, asume la corresponsabilidad de poner en funcionamiento el organismo que tiene la ingente tarea de liquidar el gigantesco parque inmobiliario que ha dejado tras de sí el desastre de las cajas de ahorro, entre otros el de Caja Madrid/Bankia, que posiblemente contribuyó a crear. Tal vez todo sea una ironía del destino y lo han nombrado, como conocedor del origen del desastre, como penitencia para que ayude a solucionarlo.

⁵⁶ Los Principios del Buen Gobierno son una serie de proposiciones normativas, formuladas por la Naciones Unidas, que definen lo que debe entenderse por buen gobierno. En síntesis lo que proponen es que el gobierno debe ser: a) Legal, b) Transparente, c) Orientado al consenso, d) Participativo, e) Responsable (que rinda cuentas), f) Eficaz y eficiente, g) Sensible y h) Equitativo e inclusivo.

hecho de que una buena parte de la “clase política” no comprende o no quiere comprender la naturaleza misma de la democracia, como “gobierno del pueblo por el pueblo”. En este sentido se pueden señalar la proliferación de una serie de prácticas que alejan el ejercicio real del poder de ese sentido originario de la democracia y de los Principios del Buen Gobierno:

- a) La confección de los programas políticos como pura propaganda en sentido de ¿quién da más?, y no como una reflexión colectiva del partido firmante sobre el compromiso o “contrato” que asumen con la ciudadanía.
- b) Cuando una fuerza política logra la mayoría, ésta tiende a interpretarse como el derecho a imponer las propias ideas al conjunto de los ciudadanos. En los casos más aberrantes procediendo a cambios legislativos en cuestiones fundamentales, en las que el más mínimo buen juicio aconsejaría intentar por todos los medios alcanzar consensos para establecer normas y modelos a seguir a largo plazo, e ir modificándolos igualmente de forma consensuada para adaptarlos a las circunstancias de cada momento histórico y no de la ideología del gobierno de turno. En definitiva pocas veces se entiende que el ejercicio del buen gobierno exige siempre la búsqueda del consenso en los asuntos fundamentales que tengan continuidad en el tiempo. El ejemplo más típico puede ser el modelo educativo.
- c) La transparencia, como principio que obliga al gobernante a facilitar a los ciudadanos la visibilidad de lo que se hace y la forma en la que se hace, es otro de los déficits de la forma en la que se gobierna, dado que muchos gobernantes prefieren, por un lado no dejar ver qué es lo que se está haciendo y por otro lado son poco partidarios del ejercicio de la rendición de cuentas, otro de los principios esenciales del buen gobierno.

En relación con todo lo anterior, el llamamiento que cabe hacer a los ciudadanos en general, a los políticos en particular, y a los partidos de forma más expresa, como agentes fundamentales en la organización de las relaciones y del juego político, es la necesidad de iniciar un proceso de transición hacia una nueva forma de concebir la actividad política, tanto en el interior de los partidos como en la práctica diaria del ejercicio del poder en las instituciones. En este sentido considero que hay cinco iniciativas de interés que se pueden implantar de forma rápida y sin coste económico alguno:

- 1ª. La limitación sin excepciones de los mandatos a un máximo de 8 años, en tres ámbitos: los puestos orgánicos de los partidos, los cargos de representación en las instituciones y la representación en nombre de los partidos en consejos de empresas públicas, cajas de ahorro, fundaciones...
- 2ª. La generalización de la práctica de las elecciones primarias y las listas abiertas en los procesos electorales.

3ª. La creación y difusión dentro de los partidos políticos de una cultura de observancia de los principios del buen gobierno, tanto de cara a la gestión interna como a la representación en las instituciones. En este sentido parece imprescindible crear comités internos que se encarguen tanto de hacer pedagogía sobre lo que significa el “buen gobierno” como de la observancia de las buenas prácticas, tanto de los cargos orgánicos como de los cargos institucionales.

4ª. La elevación a rango de ley de los principios de buen gobierno, en los casos en los que no son ya principios legales, con la penalización correspondiente a quien los incumpla.

5ª. La extensión de la actividad de la Fiscalía Anticorrupción a la vigilancia del cumplimiento de todos los Principios del Buen Gobierno.

La reorganización del modelo de prestación de servicios y gestión del territorio.

Castilla y León tienen una superficie de 94.223 km². En este territorio existen todavía unos 6000 núcleos de población, agrupados en 2243 municipios. Sin embargo la distribución de la población entre los municipios está crecientemente polarizada, dado que los municipios que no llegan a 1000 habitantes (1986 en 2014 y representan el 88% del total) sólo concentran el 18,5% de la población, 462.551 personas en 2014. En el extremo opuesto los 15 municipios de más de 20.000 habitantes, el 0,67%, concentraban 1.271.235 personas, el 51% del total. Por otro lado la densidad media del conjunto de la región es muy baja, 27 habitantes por km², pero dada la mencionada polarización en la distribución poblacional, la densidad en la generalidad del medio rural no llega a la mitad.

Como es bien sabido, este modelo de poblamiento se formó a lo largo del periodo de la reconquista y se consolidó en los siglos posteriores, y se puede decir que era funcional con las características del modelo de economía, sociedad y nivel de desarrollo y bienestar de aquellos tiempos. En buena medida ese modelo siguió siendo funcional mientras duró la denominada economía de subsistencia en gran parte del medio rural de Castilla y León, hasta bien entrados los años sesenta del pasado siglo. Y esto era así porque la inmensa mayoría de la población rural se dedicaba a la agricultura de subsistencia, el nivel de renta era mínimo, el acceso de esa población a los bienes y servicios disponibles en el mercado muy bajo, y los servicios que prestaba el Estado hasta la llegada de la democracia eran insignificantes.

Los modelos de economía, de sociedad y el nivel de renta actual (incluso ahora mismo en plena crisis) tienen muy poco que ver con el de la sociedad tradicional en la que la dispersión poblacional era necesaria. En la actualidad, la población, cada día menor, que continua dispersa en el medio rural, dispone de otras condiciones de vida, otro nivel de renta, y *demandas* el mismo tipo de servicios que los residentes de los núcleos urbanos. Por otra parte, el Estado del Bienestar, o lo que queda del mismo, está obligado a poner a disposición de todos los ciudadanos los mismos servicios se encuentren donde se encuentren. Sin embargo, la prestación tanto de esos servicios,

como de aquellos que tradicionalmente han cubierto los ayuntamientos o las entidades menores con un mínimo de calidad y a unos costes asumibles, requiere de unos umbrales de potenciales usuarios muy superiores a los existentes en esos pequeños núcleos.

El sistema administrativo heredado del siglo XIX, basado en una administración central, las diputaciones provinciales, los municipios y las entidades menores, se complicó todavía más con la aprobación de la Constitución de 1978, en la que aparecen las comunidades autónomas, que asumen progresivamente, en sus respectivos territorios, la mayoría de las funciones desempeñadas tradicionalmente por la Administración Central, y a su vez los municipios pueden agruparse en mancomunidades para la prestación conjunta de determinados servicios. En definitiva lo que tenemos en la actualidad es un sistema extremadamente complejo, caro de sostener, y posiblemente el mayor de todos los problemas es que, en la práctica, es un sistema confuso, en el que casi todos hacen algo de todo, y casi todo se hace de forma mediocre. Por si todo esto fuese poco, como se ha visto previamente, la aprobación de la Ley 7/2013 y la Ley 9/2014 de la Junta, aunque de momento no han servido para nada amenazan con introducir más complejidad y más confusión en el sistema.

En estos momentos ya existe un consenso generalizado en torno a la idea de que hay que racionalizar el modelo de organización administrativa, que sirve de base a la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, la discusión sobre la configuración que debe tener el nuevo modelo sigue abierta, y seguirá durante un cierto tiempo.

En relación con este debate considero que el punto de partida, para llegar a algo que sea una solución y que, por lo tanto, pueda ser duradera en el tiempo, debe ser el considerar que el territorio, desde el punto de vista de la organización y reproducción de las condiciones de vida material de los ciudadanos, es el *soporte de dos funciones* fundamentales y estrechamente relacionadas. La primera es el conjunto de las actividades económicas e infraestructuras que le sirven de base. La segunda es el sistema político – administrativo, con sus equipamientos, que es el fundamento de la organización de la vida social y de la prestación de servicios públicos a la ciudadanía. En consecuencia si lo que se desea es organizar un sistema de gobierno que resulte eficaz, esto es, que dé solución a los problemas, que sea una solución a largo plazo, y que además resulte eficiente, en el sentido de que el sistema consuma un volumen de recursos económicos que sean financiados y por lo tanto que resulte sostenible, en lo que hay que pensar es en un modelo organizativo capaz de desempeñar las dos funciones mencionadas, sin las cuales el territorio tiende a la pérdida irreversible de sus habitantes.

- a) Organización político - administrativa y de prestación de forma eficiente de los servicios a los ciudadanos.
- b) Organizar “territorios” viables desde el punto de vista económico.

Por lo que sabemos de las organizaciones, éstas son capaces de cumplir mejor sus funciones en la medida en que respondan a los siguientes criterios: a) que sean

sencillas (fáciles de comprender tanto desde dentro como desde fuera); b) suficientemente robustas (dotadas de los medios precisos) para cumplir adecuadamente sus funciones; c) que las funciones estén claramente asignadas, así como los medios necesarios para cumplirlas; d) que todas las funciones a cumplir estén asignadas; e) finalmente, dado el carácter dinámico de la vida social, política y económica, que estén previstos los mecanismos de evolución y transformación de la organización.

El sistema administrativo actualmente existente, no responde ni de lejos a esos criterios, es complejo, confuso, insuficiente, no están claras las competencias de cada cual, y no tiene previsto un mecanismo de evolución sencillo.

Cambiar de un modelo de organización a otro es siempre complicado, incluso cuando el mecanismo de cambio está previsto. Es complicado esencialmente porque detrás de una organización existe un sistema de relaciones y de intereses (supongamos que legítimos) que temen perder su posición presente y que tienden a utilizar como arma arrojadiza la vieja idea de que es mejor “lo malo conocido que lo bueno por conocer”. El mayor peligro que existe en estas situaciones, para lograr un nuevo modelo que sea adecuado para solucionar los problemas existentes, es que finalmente se juegue al “gatopardismo” (cambiarlo todo para que todo siga igual).

En este caso, dada la complejidad del sistema existente, las resistencias van a ser enormes y por lo tanto para que el cambio real sea posible parece necesario que se cumplan dos condiciones. La primera es que se deje claro desde el principio que los intereses *legítimos* de los trabajadores actuales no serán dañados. La segunda es dejar también claro desde el principio que los intereses relacionados con el ejercicio del poder político, son intereses que emanan de una determinada organización y por lo tanto no llevan aparejado ningún derecho que la sociedad deba atender, son intereses en precario. Si un ayuntamiento o una diputación desaparecen, se puede demorar el cambio al final de la legislatura, pero ni el alcalde ni el presidente son portadores de un derecho divino. Y la tercera es que alguien con legitimidad asuma el liderazgo y que lo ejerza, esto es, que sea capaz de dar directrices racionales, que promueva el consenso y que resuelva los conflictos que puedan aparecer a lo largo del proceso. Con estas consideraciones por delante, mi punto de vista es que para racionalizar el sistema es necesario efectuar las siguientes operaciones:

1º. Catalogar todos los núcleos de población con arreglo a las siguientes categorías: Centro urbano general; Cabecera de distrito rural; Cabecera de distrito urbano; Sede de la Junta de Castilla y León.

2º. Niveles administrativos: Local, Distrito (rural o urbano), Regional

3º. Hay que hacer una diferencia clara entre núcleo urbano de prestación de un servicio; servicio a prestar; competencia y administración que asume la prestación del servicio.

4º. Cada servicio se presta en el centro urbano de la categoría que se designe, pero el Distrito, con su cabecera como punto de referencia, debe ser el ámbito

o demarcación básica para la prestación y/u organización de los servicios fundamentales que se mencionan en el punto 5.

5º. La competencia en relación con la prestación de los servicios fundamentales para el desarrollo de la vida de las personas debería corresponder a la Junta de Castilla y León: sanidad, educación, servicios de empleo, servicios sociales, suministro de agua, recogida y tratamiento de residuos y carreteras.

6º. Las infraestructuras de uso local (calles, caminos), fiestas y cultura pueden ser el tipo de competencias a mantener en manos de los núcleos de cualquier nivel, sean cabeceras de municipios o entidades menores.

En definitiva, la idea central de esta propuesta es que, en el contexto de despoblamiento del medio rural en el que nos encontramos (que guste o no va a continuar produciéndose) la inmensa mayoría de los núcleos de población y/o municipios cada día tienen menos capacidad y menos umbral de usuarios para prestar los servicios necesarios de forma digna. En consecuencia se precisa una reorganización administrativa, que dé lugar a un modelo sencillo, fácil de comprender, económicamente sostenible, y que permita una accesibilidad razonable a los usuarios, entendida en términos del tiempo necesario para desplazarse al centro de prestación de los servicios, que podría situarse en un máximo de 20-25 minutos. La pieza clave de este modelo debe ser el distrito, comarca o como quiera denominarse, entendido como una agrupación de los actuales municipios, de carácter obligatorio. En este modelo no parece que tengan sentido, ni las mancomunidades ni las diputaciones, y desde luego no la tendrán si se configuran los distritos con un tamaño crítico de población y recursos suficiente y si la Junta se responsabiliza de su viabilidad.

La reorganización del modelo de prestación de servicios y la movilización económica del territorio.

Como ha quedado claro en puntos precedentes de esta tercera parte, uno de los fenómenos más importantes que se han estado produciendo en la región desde los años cincuenta del siglo pasado es el de la transformación del modelo de agricultura y la consiguiente emigración de la población antes residente en el medio rural al medio urbano. Y es esta despoblación la que entre otras cosas exige la reorganización del modelo territorial de prestación de servicios. Pero dada la naturaleza dinámica de los procesos de los que estamos hablando, cualquier reorganización que se lleve a cabo puede tornarse obsoleta en una década si no cesa la despoblación. Pero ese cese solo puede venir de la mano de dotar de nuevas funciones económicas al territorio, o si se prefiere de **movilizar económicamente el territorio rural** promoviendo nuevas actividades productivas. Pero la mayoría de esas actividades necesita unos umbrales de demanda mínimos, y esos umbrales sólo se pueden alcanzar creando vínculos y asociando desde un punto de vista estratégico a poblaciones dispersas.

En definitiva la idea es que el nivel de distrito debe pensarse no sólo como referencia para la prestación de servicios sino también como unidad de planificación estratégica a efectos económicos. En este sentido parece necesario desarrollar una política encaminada a hacer de las cabeceras del distrito unos centros de dinamismo económicos, de movilización económica del conjunto del territorio asociado.

Esa movilización sólo se puede producir si cuenta con el empuje de las tres fuerzas que de una u otra forma están presentes en el territorio y si esas fuerzas actúan en el mismo sentido. Una parte del empuje debe proceder del hecho mismo de que las cabeceras de distrito sean los lugares centrales para la prestación de todos esos servicios ya comentados, y por lo tanto de su conversión en los lugares de referencia genéricos de sus entornos, y de centralización de la acción de las administraciones públicas. Otra parte de su dinamismo debe venir de dotarlos de las infraestructuras económicas imprescindibles para la instalación de actividades industriales y de servicios. Y la tercera, y tal vez fundamental es que los agentes del territorio, Junta, ayuntamientos, diputaciones si continúan existiendo, grupos de acción local, organizaciones empresariales y de cualquier otro tipo, sean capaces de diseñar planes estratégicos para esos distritos cabeceras de comarca, unidades básicas de ordenación, o como se las quiera llamar. Lo de menos es el nombre, aunque sería de agradecer la brevedad, y lo “de más” es dotarlos de contenido y de visibilidad.

Dada la propia debilidad económica de la región y la capacidad de atracción de las ciudades como consecuencia de las ya mencionadas economías de urbanización, la tarea de movilizar el territorio no es fácil. Pero utilizando esa misma lógica del papel de las externalidades hay una serie de actividades que efectivamente se pueden y se deberían desarrollar el medio rural. O enfocado de otra forma, hay actividades para las que el medio rural dispone de mejores condiciones que las ciudades y sus entornos. Estas actividades pueden ser: a) las poco sensibles a las externalidades derivadas de la urbanización; b) las que exijan el uso de recursos específicos, de carácter natural, que estén disponibles en el medio rural, y c) las que presenten algún tipo de externalidades negativa sobre la población cercana y que por lo tanto requirieran grandes espacios abiertos .

3. La gestión sostenible de los recursos imprescindibles para la vida: agua y energía, medio natural y agricultura

El agua

Tal y como se ha expuesto en el apartado dedicado a analizar los factores del entorno que pueden afectar al desarrollo regional, el agua es un recurso escaso, y como consecuencia de ello se ha convertido ya en una de las principales fuentes de conflicto tanto internacionales como en el interior de los países. Para ilustrar este último extremo basta recordar el conflicto interregional que se desató en España a raíz de Plan Hidrológico aprobado en 2001 por el Gobierno del PP, y la previsión del

trasvase de agua del Ebro a diferentes puntos de Valencia, Murcia y Almería. Polémica que se reabre cada verano.

En regiones del interior, como es el caso de Castilla y León, el agua disponible depende en primer lugar del volumen de precipitaciones (oscilan entre los 450 mm en la meseta y los 1500 mm en las zonas de montaña) que en definitiva determinan los recursos naturales, pero la cantidad de agua que se puede gestionar mediante embalses, extracción desde los acuíferos y otros sistemas de menor importancia es bastante inferior.

Los recursos naturales en Castilla y León en un año hidrológico normal se sitúan en torno a los 13.660 hectómetros cúbicos. Sin embargo hay que tener en cuenta que las series estadísticas muestran una tendencia a la baja de las precipitaciones. Y por lo que se refiere al volumen de agua gestionable por medio del sistema de presas se sitúa en torno a los 12.800 hectómetros cúbicos, si bien el volumen medio de agua embalsado suele situarse en torno al 53% de esa cantidad. El estado de calidad es aceptable, si bien puede estar empeorando como consecuencia de que en los años de la crisis, por falta de recursos, se ha paralizado el funcionamiento de muchas depuradoras en localidades pequeñas y medianas.

En el conjunto de España el uso más importante del agua es el riego agrícola, que supone en torno al 70% del total, correspondiendo a los usos urbanos el 14% y a la industria el 5%. En el caso de Castilla y León el modelo es el mismo pero los porcentajes cambian significativamente, situándose en torno al 90% para agricultura, 6% usos urbanos y 1% industrial.

La conclusión que cabe extraer de lo anterior es que, en Castilla y León, al igual que sucede en gran parte del planeta, el agua es un recurso imprescindible pero escaso en general, cuya disponibilidad está sujeta además a una notable irregularidad, que tiende a acentuarse, y por lo tanto es un recurso respecto del cual la gestión racional es un imperativo para la supervivencia de la región. En este sentido se puede afirmar que el modelo de gestión más conveniente para Castilla y León es el basado en la denominada Nueva Cultura del Agua, que ha ido ganando terreno en las dos últimas décadas. Este modelo parte de un análisis riguroso del funcionamiento del ciclo del agua, de las necesidades reales de agua en los procesos agrícolas, industriales y urbanos, de las demandas socialmente atendibles, que no pueden incluir cualquier demanda caprichosa. Con arreglo a estos principios se puede decir que las claves de la gestión del agua en Castilla y León en los próximos años se sitúan en:

- a) Poner el acento en mantener los cursos de agua en el estado más natural posible, dadas las múltiples funciones que desempeñan, eliminando las infraestructuras obsoletas e innecesarias.
- b) Limitar las nuevas infraestructuras a aquellas que tenga un mínimo impacto y sirvan para hacer frente a demandas socialmente atendibles.
- c) Controlar las pérdidas de agua en las redes y respetar los usos legalmente establecidos.

- d) Velar por la calidad de las aguas eliminando vertidos a los cauces, depurando las aguas residuales, reduciendo todo lo posible el uso de productos contaminantes en la agricultura, y eliminando prácticas agronómicas inadecuadas e ineficientes como la sobre fertilización con fertilizantes químicos.
- e) Gestionar de manera rigurosa el consumo del agua en todos los procesos en los que se utiliza (agrícolas, industriales y urbanos) garantizando el empleo eficiente de la misma.

Si bien es cierto que todos los puntos precedentes tienen mucha importancia, cabe decir que el punto crítico es el último, el relativo a la gestión de los consumos en todos los usos. Desde un punto de vista cuantitativo, dado que más del 90% de agua se dedica a la agricultura es obvio que la clave para la resolución de los problemas de suministro de agua se encuentra en la mejora de la eficiencia en el uso del agua en la agricultura. Debe tenerse en cuenta que la Confederación Hidrográfica del Duero estima que el ahorro de agua al pasar del sistema convencional de riego a manta, a otro más moderno como el riego por aspersión, puede llegar a suponer un ahorro en torno al 45% del agua originalmente utilizada. Además este sistema tiene ventajas desde el punto de vista del menor arrastre de fertilizantes y herbicidas.

Por otro lado no debe olvidarse que las tecnologías de las telecomunicaciones ofrecen en la actualidad múltiples soluciones para la gestión más eficiente del agua en todo tipo de usos: control de las necesidades hídricas de las plantas, tiempos de riego, puesta en funcionamiento de los dispositivos.

Hay que recordar para finalizar, que en una región interior como es la nuestra, la disponibilidad de agua está estrictamente limitada a las precipitaciones y la gestión que hagamos de la misma. Lo que esto significa es que en las regiones del litoral, el avance en las tecnologías de desalación, en concreto el sistema de osmosis inversa, está permitiendo la obtención de agua a precios cada día más bajos. Precios que aunque siguen siendo elevados son asumibles por actividades que obtienen rentabilidades elevadas si se dispone del recurso. Por razones obvias esta solución no está a nuestro alcance con lo que, paradójicamente, la cuenca del Duero que en los estudios preparatorios del citado Plan Hidrológico Nacional (ver [Libro banco del agua](#)) figuraba como una de las que era posible transvasar agua al área mediterránea, puede ser una de las que se enfrente a mayores problemas.

Energía

Tal y como ya se ha puesto de manifiesto en el apartado dedicado al análisis de los cambios y tendencias que están teniendo lugar a escala global, la forma en que obtenemos y usamos la energía y los efectos ambientales de su uso constituyen uno de los temas críticos a los que se enfrenta la humanidad en el presente. Para entender mejor los problemas y oportunidades que existen en relación con la energía hay que tener en cuenta lo siguiente.

1. El uso de energía es una condición necesaria para la realización de cualquier trabajo. Por lo tanto sin energía no existe ni economía ni sociedad posibles. Es cierto que tanto las cantidades de energía utilizadas en cada periodo de la historia como las formas específicas de las mismas han ido cambiando, y de hecho se puede añadir que justamente el descubrimiento de nuevas formas de energía y el desarrollo de las tecnologías adecuadas para su uso ha sido uno de los factores fundamentales que está detrás del desarrollo económico y de la mejora del bienestar de la sociedad, y todo indica que esto seguirá siendo así en el futuro.

2. Como ya se ha señalado, la energía es muy abundante en el planeta debido a la ingente cantidad de radiación que recibimos del sol. El problema es que para poder usar esa energía es preciso transformarla, y con las tecnologías disponibles el proceso de transformación no es todavía suficientemente eficiente, si bien está mejorando con rapidez.

3. El modelo energético actual presenta tres grandes problemas: 1º. Se basa en el uso de energías fósiles, no renovables y por lo tanto en vías de agotamiento, y en particular en el petróleo y gas natural; 2º. Este tipo de fuentes son prácticamente inexistentes en España y la consecuencia es que nuestro país depende en un 75% de la energía que importa; 3º Todas las energías fósiles generan emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero, especialmente el carbón y el petróleo, por lo que están en el origen del cambio climático.

Estos problemas tienen un alcance universal, y por esas mismas razones en todas partes, pero muy especialmente en el contexto de la Unión Europea, que ha demostrado ser el área del mundo con una mayor preocupación efectiva por los problemas ambientales, se vienen estudiando alternativas al modelo energético actual y dando los primeros pasos de la transición hacia un modelo energético más sostenible, pero al mismo tiempo hacia un modelo que contribuya a reducir la dependencia energética y a la creación de puestos de trabajo de calidad.

Si bien es cierto que el camino recorrido hasta ahora en el conjunto de la Unión es escaso, en cambio sí se puede decir que los fundamentos de ese nuevo modelo están cada día más claros y se pueden sintetizar en estos cuatro términos: 1º. Eficiencia; 2º. Renovables; 3º Electricidad; 4º. Local

1º. Eficiencia. Los estudios realizados por diversos organismos dedicados a la investigación y análisis de las cuestiones energéticas coinciden en la idea de que en torno al 40% de la energía que se utiliza en estos momentos se podría ahorrar sin perder las prestaciones que obtenemos de ese uso. Para obtener ese ahorro es necesario invertir en la mejora de los equipos e instalaciones en las que utilizamos la energía esto es: vehículos, equipos industriales, electrodomésticos, sistemas de iluminación y por supuesto en el aislamiento de los edificios. Las posibilidades de ahorro son tales que en muchos casos la introducción de los nuevos equipos o las reformas necesarias en otros se pueden financiar en un tiempo razonable con el ahorro en las facturas correspondientes. En los países más avanzados proliferan las

denominadas *empresas de servicios energéticos*, que centran su actividad en analizar las características de los edificios, equipos, instalaciones en que se usa la energía y ofrecer la mejora y renovación de los mismos por otros más eficientes, y financiando la operación con el ahorro en la factura correspondiente. En España y especialmente en Castilla y León este tipo de empresas tienen todavía escasa actividad. Incluso hay muchos que piensan que la reforma energética aprobada en verano de 2013 castiga especialmente la eficiencia energética.

2º. La electricidad como vector energético fundamental del futuro. El segundo de los fundamentos del nuevo sistema se refiere a que de las diferentes formas de energía final que estamos utilizando en la actualidad (derivados del petróleo, gas, electricidad) la electricidad va a ir adquiriendo un peso creciente. Hay varias razones que permiten entender este fenómeno. La primera es que los motores eléctricos son más simples, fáciles de manejar y sobre todo más eficientes que los equipos que utilizan combustibles fósiles. Y la segunda, que a medida que las energías fósiles se vayan agotando, el tipo de energía disponible procederá de fuentes renovables, que son especialmente adecuadas para producir electricidad.

3º. Las energías renovables. Como ya se ha indicado el modelo energético actual, basado en las energías fósiles, tiene dos grandes problemas, el de su progresivo agotamiento y las emisiones de gases de efecto invernadero. Las dos razones en el corto plazo aconsejan, y en el medio/ largo obligan a su sustitución por las energías renovables. Esta idea, que hace no más de 15 años podría parecer un sueño, al día de hoy, y desde luego de cara a los próximos años, es un objetivo alcanzable. Y esto es así porque los avances técnicos continuados en el diseño y fabricación de equipos de captación y [acumulación](#), y las mejoras en el conocimiento sobre la instalación y mantenimiento de los equipos están reduciendo rápida y drásticamente los costes a los que resulta la electricidad procedente de fuentes renovables.

4º. Local. La energía obtenida de forma cercana. Otro de los problemas que se han señalado del modelo energético español y regional es la enorme dependencia energética que padecemos, dada la composición del balance energético y el hecho de que carecemos de los recursos naturales correspondientes. Por otra parte los sistemas actuales de transporte de electricidad a larga distancia registran pérdidas muy significativas, en torno al 15% de la energía que se introduce en las redes.

En el contexto señalado en el punto precedente, de evolución hacia las energías renovables, y dado que la mayor parte de las fuentes de captación a las que se puede recurrir (agua, luz solar, viento, geotermia, aerotermia...) están disponibles en todos los lugares en mayor o menor medida, el modelo energético del futuro necesariamente va a estar orientado a la obtención de energía en el ámbito cercano. Como se analiza más extensamente en el punto dedicado a las ciudades, las cubiertas y muros de todo tipo de edificios, y otros emplazamientos cercanos a los núcleos de población están llamados a desempeñar un papel destacado desde esta perspectiva.

Para los especialmente escépticos, o los negacionistas de esta visión de las cosas, tal vez sea conveniente que se lean la parte correspondiente del discurso de fin de año de 2012 de la señora Merkel, en el que citó como uno de los éxitos de Alemania el hecho de que estaba construyendo uno de los “sistemas energéticos más avanzados del mundo” y ese sistema está poniendo todo el énfasis en las renovables y la captación cercana, tras la decisión de abandonar progresivamente la nuclear después del desastre de Fukushima.

La pregunta que debemos plantearnos a partir de las consideraciones precedentes es lógicamente, ¿qué posibilidades y cuál es la estrategia que puede seguir Castilla y León en el nuevo contexto energético internacional y especialmente europeo?

Para comenzar hay que recordar que nuestra región ha tenido hasta hace poco un papel muy destacado en la obtención tanto de energía primaria como de energía final en el contexto nacional. Esto ha sido así porque al lado de sus importantes instalaciones hidroeléctricas, ha tenido una minería dedicada a explotar las todavía importantes reservas de carbón en León y Palencia y la central nuclear de Garoña. El año 2012 marco un punto de inflexión, en la medida en que el drástico recorte de las ayudas al carbón, y el desinterés por parte de Iberdrola y Endesa por continuar operando la menciona central de Garoña, ha cambiado de forma sustancial la configuración del sector energético en la región. Es cierto que la pérdida de puestos trabajo en las zonas afectadas, el correspondiente descenso de ingresos, y la incapacidad de las autoridades regionales y nacionales y de los agentes locales para reorientar las economías de esas comarcas está suponiendo un trauma para todos los afectados. Pero no es menos cierto que ambas fuentes de energía son problemáticas, generan considerables externalidades negativas (efectivas en el caso del carbón y potenciales en el caso de la nuclear) y al día de hoy todo indica que, cuando menos en el contexto europeo, forman más parte del pasado que del futuro energético. Por lo menos con las tecnologías ahora disponibles.

Pero la historia continua, y en este sentido se puede afirmar que el cambio en el modelo energético que se está operando en el contexto internacional abre las puertas a una reconfiguración del sector energético regional y a que las actividades relacionadas con la energía puedan tener un papel todavía más destacado en el futuro del que han tenido en el pasado. Tres argumentos principales avalan esta idea.

Para comenzar Castilla y León tiene un territorio muy amplio 94.226 km², el 18,6% del total nacional. Además se trata de un territorio orográficamente heterogéneo y en el que están presentes la mayoría las fuentes primarias de energía renovable que presumiblemente formarán parte de la dieta energética del futuro: agua, viento, luz solar, geotermia, aerotermia, biomasa. Dado que este tipo de fuentes se encuentran en todo el territorio, las posibilidades de captación de energía son enormes.

En segundo lugar hay que tener en cuenta que a medida que pase el tiempo y que el petróleo y el gas sean más escasos, y por lo tanto los precios de estos productos más elevados, la mejora de la eficiencia de las tecnologías renovables y el abaratamiento de los precios de producción e instalación, hará que las posibilidades que ofrece este sector sean cada día mayores. Es cierto que tal y como se ha señalado más arriba y se insistirá posteriormente, el desarrollo de estos sistemas, unido al despliegue de redes [inteligentes](#) que permitan gestionar de manera más eficiente la generación y uso de la energía, conducirán a la captación local de una parte de la energía utilizada. Pero no es menos cierto que, cuando menos con la información de la que hoy disponemos, en la grandes áreas metropolitanas, que es donde se concentra el consumo, continuarán dependiendo del abastecimiento externo de la mayor parte de la energía que utilicen.

El tercero es que la estrategia energética diseñada por la Unión Europea para el horizonte 2050, recogida en el documento titulado [Hoja de Ruta de la Energía para 2050](#), parte de las consideraciones ya expuestas sobre el agotamiento de los combustibles fósiles, los efectos sobre el clima de las emisiones de CO₂, el encarecimiento inevitable del petróleo y del gas, de la dependencia energética de la Unión, y se reexaminan los retos a los que la UE tiene que hacer frente de cara a 2050 para alcanzar el objetivos de la progresiva “descarbonización” . Este objetivo ya se había planteado previamente en la “Hoja de ruta hacia una economía [hipocarbónica](#) competitiva en 2050” y en La “Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de [transporte](#)” .

La Hoja de Ruta de la Energía para 2050 tiene un enorme interés, en la medida en que se afirma que con la introducción del conjunto de políticas orientadas a la descarbonización, que recoge el mismo documento, se puede llegar a una reducción del 41% de consumo energético respecto al máximo de los años 2005 y 2006. Y a una aportación del conjunto de las renovables “**La cuota de las fuentes de energía renovables (FER) aumenta sustancialmente** en todas las hipótesis, alcanzando al menos el 55 % del consumo final bruto de energía en 2050” y “La cuota de las FER en el consumo de electricidad alcanza el 64 % en una hipótesis de alta eficiencia energética y el 97 % en una hipótesis de alta utilización de energías renovables” (Hoja de Ruta... pág. 8)

Situados en este contexto, la sociedad y las autoridades regionales, los dos partidos hasta ahora mayoritarios y los que llegaran a las Cortes regionales como consecuencia de las últimas elecciones, deben dejar de lamentarse de lo ocurrido con el carbón y/o la nuclear y comenzar a diseñar una estrategia que permita aprovechar las grandes posibilidades que los avances tecnológicos y las nuevas tendencias en abastecimiento energético abren para una región como Castilla y León. Cuando se repasa el conjunto de circunstancias, intereses y agentes implicados en este sector hay buenas razones para pensar que esta estrategia debería contemplar como mínimo las siguientes líneas de actuación:

1ª. *Presionar sobre la Administración central para que adopte una política energética coherente con la que figura en la mencionada Hoja de Ruta de la Energía para 2050.* Dado que una buena parte de las actuaciones que se pueden emprender en las comunidades autónomas en este campo dependen del marco normativo y de las políticas decididas en el ámbito nacional, parece evidente que para que Castilla y León pueda desarrollar una política energética alineada con la de la UE, es necesario que la política nacional se oriente en ese mismo sentido. En consecuencia, y dadas las dificultades que la actual política energética impuesta por el Ministerio de Industria está poniendo al aprovechamiento de las energías renovables y a la estrategia de producción descentralizada, parece imprescindible presionar para que se produzca un desbloqueo de la situación actual.

2ª. *La promoción de una cultura ciudadana sobre la energía.* La lectura de los medios de comunicación y la atención a las opiniones más comunes de empresarios y ciudadanos en general sobre los asuntos energéticos, pone de manifiesto que la posición dominante es la de considerarse como víctimas de la política energética del Gobierno y de la avaricia de las empresas del sector (petroleras, eléctricas y gasistas) interesadas únicamente en subir los precios. Sin negar la validez de esta posición la nueva estrategia pasa necesariamente por hacer ver a empresas y ciudadanos que en el modelo energético del futuro les corresponde un papel mucho más activo. Y esto es así porque gran parte de las decisiones relativas a eficiencia energética, implantación de sistemas de captación en nuevos y rehabilitados edificios les corresponden a ellos. En consecuencia, es imprescindible mejorar el nivel de información y comprensión sobre las alternativas existentes. En este ámbito, como ya sucede en otros muchos campos, el desarrollo de aplicaciones informáticas de comparación entre tecnologías alternativas y el desarrollo de las mencionadas empresas de servicios energéticos pueden prestar un buen servicio.

3ª. *El diseño de una política de mejora de la eficiencia.* Dada la diversidad de equipos, instalaciones y circunstancias en los que se utiliza la energía, esta es una línea con infinidad de vertientes entre las que cabe destacar: la exigencia de autosuficiencia energética en los nuevos edificios, las mejoras en los rehabilitados, la promoción de la electromovilidad, el uso exclusivo de electrodomésticos de alta eficiencia. Este es un ámbito en el que las diferentes administraciones públicas, y en concreto la administración autonómica deben asumir un especial protagonismo, tanto dando ejemplo sobre el uso eficiente de la energía en la infinidad de edificios e instalaciones de las que disponen, como aprovechando los recursos que la Unión Europea está poniendo a disposición de los países con estos fines⁵⁷.

⁵⁷ A partir de lo dispuesto en la Estrategia Europa 2020, y de la iniciativa emblemática *Una Europa que utilice eficazmente los recursos*, la UE está promoviendo las iniciativas de economía baja en carbono y desarrollo urbano sostenible, y a través del FEDER se están promoviendo y son susceptibles de financiación iniciativas orientadas a fomentar la eficiencia energética en edificios, uso de energías renovables, movilidad sostenible. Al día de hoy la actuación de la mayoría de las administraciones para aprovechar estas ayudas es mínima.

4ª. La aprobación de un sistema de incentivos para el desarrollo de un sistema distribuido de captación de energías renovables.

5ª. El estudio y elaboración de un mapa regional de áreas de potencial instalación de *grandes equipamientos energéticos*, en concreto parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas y solares térmicas de gran impacto territorial, que deje claro: dónde, por quién y en qué condiciones pueden localizarse estas instalaciones y en consecuencia reduzca los conflictos (y las mordidas) y recursos que se producen habitualmente a la hora de montar este tipo de instalaciones.

6ª. La promoción de un *clúster de empresas de servicios energéticos*.

Los bosques y el medio forestal

Los bosques y el medio forestal en general constituyen una parte fundamental del capital natural (Gómez-Baggethun y Groot, 2007) y este capital desempeña un papel crucial en el funcionamiento de la biosfera. Los bosques intervienen en el funcionamiento de ciclos tan importantes como el del carbono (las plantas absorben CO₂ y emiten oxígeno) en el del agua (son los lugares donde se produce una mayor evapotranspiración, donde caen la mayor parte de las precipitaciones, donde están los grandes embalses a los que sirven de protección frente a la colmatación derivada de la erosión y donde están gran parte de los acuíferos). Reducen la erosión del suelo. Constituyen las principales reservas de biodiversidad y sirven de hábitat de una buena parte de las especies animales. Por otra parte los bosques producen toda una larga serie de bienes como madera, frutos silvestres, setas, caza. Y finalmente son el lugar en el que se presta una cada vez más amplia gama de servicios, fundamentalmente relacionados con el ocio: alpinismo, senderismo, deporte de aventura y otro tipo de formas de disfrute del tiempo libre.

En el contexto actual de crisis ambiental a escala planetaria, la correcta gestión de los bosques es más que nunca una cuestión crucial si se quieren atenuar fenómenos como el cambio climático y otros problemas relacionados con el mismo como los energéticos, escasez de agua dulce y demás.

Por otra parte hay que tener en cuenta que, en la fase de crisis económica en la que nos encontramos, las actividades encaminadas a obtener la diversidad de bienes y servicios que se pueden obtener del bosque pueden ayudar a paliar el paro y en consecuencia a ser una fuente de ingresos en ese medio rural que como ya se ha señalado está en proceso acelerado de despoblación.

Las superficies catalogadas como forestales representan en torno al 50% del total de la superficie regional. Sin embargo el valor de la producción que genera este inmenso patrimonio no llega ni al 0,2% del PIB. Esto parece un contrasentido pero tiene una explicación. Y la explicación consiste esencialmente en que el bosque tiene lo que se suele denominar un carácter multifuncional. Las razones por las que un medio tan amplio y que cumple tantas funciones no genera más ingresos para la población

son esencialmente de dos tipos: a) la primera es que los servicios ambientales se prestan en términos de externalidad positiva (hasta ahora no se paga al propietario de un bosque por el CO₂ que absorben sus árboles, y tampoco se le paga por retener el agua que fluye más lentamente hacia el acuífero que nutre a una ciudad, ni por proteger frente a la erosión, o por contribuir a la biodiversidad) De una u otra forma todos nos beneficiamos de estos servicios ambientales pero no pagamos por ellos, en este caso somos unos gorriones; b) la segunda es que los bosques podrían producir una mayor cantidad de bienes de los que se venden o puede venderse en el mercado, del tipo de madera, leña, resina, frutos silvestres, setas. En este caso lo que sucede es que gran parte de los bosques no están bien gestionados, y ello por dos razones fundamentales. La primera es que existe toda una serie de problemas relacionados con la propiedad y el tamaño de las parcelas. Y la segunda es que una parte de las superficies forestales son de titularidad de municipios o de entidades menores, crecientemente despobladas y en las que los bosques perdieron hace tiempo su función principal como fuente de suministro de leña, y nadie se ha encargado de reorientar las formas de uso y gestión por lo que están subutilizados. De igual forma, todavía no se ha encontrado un modelo adecuado para el correcto aprovechamiento de otros productos como las setas.

A la luz de lo expuesto parece evidente que Castilla y León tiene en el bosque un ingente patrimonio natural al que hasta ahora no se ha sabido sacar el rendimiento que puede producir, por lo tanto es necesario repensar la estrategia regional forestal, de modo que permita ir movilizando progresivamente este patrimonio mediante una gestión sostenible del conjunto de las superficies forestales.

Dada la multifuncionalidad del medio forestal, la amplitud de las superficies afectadas, la diversidad de agentes con competencia e intereses en el bosque y el volumen de recursos financieros que puede ser necesario utilizar hay que reconocer que la tarea no es sencilla, pero pocos dudan a estas alturas de que constituye al mismo tiempo una necesidad y una oportunidad para la economía de Castilla y León.

Principios básicos de una estrategia forestal al servicio de la sostenibilidad ambiental y del mejor aprovechamiento de los recursos forestales.

1. Globalmente cualquier estrategia forestal debe de estar en primer lugar al servicio de las funciones básicas que el capital natural desempeña en el equilibrio de la biosfera: ciclos de carbono y del agua, biodiversidad, hábitat, defensa frente a la erosión. Lo que esto significa es que en su conjunto la estrategia tiene que servir a que la cantidad y calidad del medio forestal facilite el cumplimiento de estas funciones que, como se ha señalado, en la actualidad en términos económicos constituyen externalidades positivas.
2. Dado que la imposibilidad por parte de los propietarios de los bosques de recuperar la parte del beneficio social que generan que se manifiestan como externalidades es una de las causas de la mala gestión del bosque, parece

evidente la necesidad de crear mecanismos que permitan retribuir a esos propietarios por la parte del beneficio social irrecuperable a través del mercado.

3. Sin poner en peligro las funciones básicas recogidas en el punto 1, la observación de los bosques regionales pone de manifiesto que es posible obtener una mayor producción de bienes de mercado, madera, leña, frutos, setas. Pero en esta actividad, como en todas, la clave se encuentra en lograr modelos de gestión adaptados a las condiciones específicas de cada zona y esto sólo se puede hacer si se realiza un esfuerzo por sentar en torno a la mesa de diálogo a todas las partes interesadas y se procura exponer con claridad los beneficios que se pueden lograr y se presenta un modelo inteligible y justo de reparto de esos beneficios.
4. Para el establecimiento de esa estrategia es imprescindible que las partes acudan a la mesa sin dogmatismos, ni ambientalistas, ni “propietaristas”, ni tradicionalistas. La superficie forestal en Castilla y León es suficientemente amplia, y además sería conveniente recuperar para este uso superficies agrícolas marginales que han sido abandonadas, para que globalmente se pueda avanzar en todos los objetivos a la vez. Esto puede exigir ser más restrictivos en el acceso y formas de uso de determinadas zonas, la intensificación del uso o la diversificación de las especies en otras, siempre dentro de la aplicación de criterios de gestión sostenible. Pero al mismo tiempo se pueden establecer sistemas de compensación entre zonas para evitar agravios.

El cambio hacia una agricultura rentable y medioambientalmente sostenible.

La agricultura era hasta hace relativamente poco la actividad productiva fundamental de esta región. Y hasta hace no tanto se trataba de una agricultura de subsistencia, formada por pequeñas explotaciones dispersas por todo el territorio regional. Y relacionado con este modelo agrario histórico está esa otra característica ya analizada de la región como es la existencia de infinidad de pequeñas localidades en todo el territorio regional. Pero como es conocido la agricultura emprendió un proceso de transformación muy intenso al comienzo de los años sesenta del pasado siglo: descenso del número de explotaciones, aumento del tamaño medio, descenso drástico de la mano de obra ocupada, mecanización intensa y paso de unas prácticas agronómicas cuasi naturales -escaso uso de fertilizantes químicos, herbicidas, plaguicidas...- a otras prácticas agronómicas prácticamente antagónicas, hasta el punto de que puede decirse que la agricultura moderna es una actividad con un notable impacto ambiental, como consecuencia de su alto consumo de energía, fertilizantes artificiales, y toda clase de agroquímicos. Y con cierto retraso respecto al comienzo de

este proceso, y en particular tras nuestra integración en la Comunidad Económica Europea, el sector comenzó a recibir importantes subvenciones en virtud de la aplicación de la Política Agrícola Común.

Como resultado de estas transformaciones la agricultura actual se parece muy poco a la existente en el punto de partida: a) el sector ya solo genera en torno al 5% de la producción y al 7% del empleo; b) la productividad tanto en relación a la superficie como a la mano de obra ha aumentado de forma extraordinaria pero sigue estando por debajo de la media (en torno al 70%); c) la agricultura de subsistencia ha desaparecido; d) las condiciones de vida de la población rural han mejorado notablemente, si bien es cierto que persiste un fuerte desequilibrio entre el nivel medio de rentas y el de la población que vive de la agricultura, este último se sitúa en torno al 70% de la media; e) frente a un tipo de agricultura más homogénea como era la de subsistencia, las explotaciones han evolucionado hacia una mayor especialización y uno de los efectos de la misma es que la situación en la que se encuentran en la actualidad es bastante dispar. Así mientras que las explotaciones dedicadas al cereal, en sus diferentes combinaciones de secano regadío, la ganadería extensiva de carne, explotaciones de regadío que han diversificado su producción hacia la producción de hortalizas o el sector vitivinícola aguantan razonablemente, la ganadería de leche tanto en vacuno como en ovino está teniendo graves problemas ya que a pesar de la modernización experimentada, los bajos precios de la producción lastran su rentabilidad. Y en todas las orientaciones el nivel de los precios está siendo un condicionante crucial de la rentabilidad y la viabilidad de las explotaciones.

En conclusión puede decirse que, a pesar del profundo proceso de transformación experimentado por el sector, sigue sin encontrar un modelo que sea razonablemente estable y que permita obtener un nivel de ingresos aceptable para los que viven de esta actividad. Y sin embargo es necesario lograr un modelo de agricultura que cumpla esas condiciones, y ello por varias razones.

- a) La primera es que la agricultura es y seguirá siendo una actividad imprescindible y, en el contexto ya mencionado de una población mundial creciente que demanda más y mejores alimentos, constituye una oportunidad para una región extensa y con una larga tradición agrícola como es ésta.
- b) Las personas que viven en el medio rural, y más las dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas y forestales, desempeñan una función importante en la gestión del territorio.
- c) La agricultura continua siendo una fuente de generación de empleo, y hay que recordar que en la coyuntura actual, y esto va a seguir siendo así por bastante tiempo, una de las cosas que escasea son los puestos de trabajo.

En consecuencia es necesario buscar un modelo de agricultura que satisfaga cuatro condiciones fundamentales: 1ª que sea razonablemente estable, por lo tanto en el que se puedan planificar los procesos de adaptación que siempre serán necesarios; 2ª que produzca de forma cercana la mayor parte de los alimentos seguros y de

calidad que requiere la población, 3ª que genere un nivel de rentas satisfactorio para las personas que trabajan en él, y 4ª que utilice prácticas agronómicas medioambientalmente sostenibles. La cuestión, como siempre, es cómo se puede alcanzar un modelo agrícola que satisfaga esas condiciones.

Desde mi perspectiva el punto de partida tiene que ser la consideración de las diferentes orientaciones productivas que se dan en la agricultura regional en la actualidad, entre las que por su importancia relativa cabe destacar: 1) La agricultura cerealista, con combinaciones diversas de secano y regadío. En estos momentos parece estar funcionando relativamente bien. Las claves parecen estar en que se trata de explotaciones de un tamaño razonable y el hecho de que los precios están en unos niveles mínimamente aceptables. 2) Una agricultura fundamentalmente de regadío que ha diversificado su producción hacia hortalizas y otros productos. 3) El sector vitivinícola. 4) Una ganadería extensiva orientada a la carne tanto de bovino como de ovino. 5) La ganadería orientada a la producción de leche tanto bovino como de ovino. 6) El porcino. 7) La avicultura. 8) La agricultura ecológica.

El hecho de que en cada una de estas orientaciones existan explotaciones que funcionan razonablemente bien y que sean rentables demuestra que todas ellas tienen posibilidades y que la clave fundamental se sitúa en encontrar un modelo de explotación que funcione. No obstante, hay que dejar constancia de que uno de los obstáculos a los que se enfrenta la agricultura regional, en cualquiera de esas orientaciones, es el de la falta de control sobre los precios, con sus fuertes oscilaciones, que en ocasiones esterilizan los esfuerzos de los agricultores por lograr un modelo agrícola viable.

Junto con lo anterior, y sea cual sea la orientación productiva de las explotaciones el otro gran reto que tiene por delante la agricultura, como el resto de las actividades de cualquier género es el medio ambiental, y en consecuencia, como se viene proponiendo desde hace tiempo en el contexto de la Política Agrícola Común el conseguir una agricultura ambientalmente sostenible, y capaz de producir alimentos seguros y de calidad debe ser también un objetivo fundamental para el sector agrario de Castilla y León.

4. Desarrollo urbano y sostenibilidad

Ya se ha expuesto previamente la importancia que tiene el fenómeno urbano así como la previsión de que la proporción de población mundial residente en el medio urbano puede llegar al 75% en 2050. Se ha visto asimismo que Castilla y León no es ajena a este fenómeno, y que en torno al 60% de la población vive ya en zonas urbanas de mayor o menor magnitud, y que la tendencia sigue en ese mismo sentido. Se ha explicado también que las razones de la expansión urbana se encuentran en las externalidades que genera la aglomeración (en este caso las denominadas economías de urbanización) y que tienen como resultado el hecho de que, en definitiva, la ciudad

resulta más eficiente que el medio rural, la dispersión, en la resolución de la mayoría de los problemas económicos y sociales a los que tiene que hacer frente el ser humano.

Sin embargo la expansión urbana está plagada de problemas y contradicciones.

- a) Como se ha dicho, las ciudades deben su éxito a la eficiencia en la resolución de los problemas económicos, pero el reforzamiento de la globalización y la mayor competencia que ello conlleva, en concreto la necesidad de competir para ser lugares atractivos para la localización de todo tipo de actividades, las somete a una fuerte presión por tener actualizadas sus infraestructuras, equipamientos, el capital humano, y los sistemas de ciencia tecnología que demandan las empresas para mantener en ellas sus centros productivos, o para ser lugares elegibles por los potenciales nuevos inversores, tanto locales como foráneos.
- b) Como consecuencia de esa aglomeración de la población y las actividades económicas, en ellas se concreta también la utilización de la mayor parte de los recursos naturales, pero sólo una parte insignificante de esos recursos se extrae en el medio urbano, por lo que dependen para su subsistencia del medio rural cercano y cada vez más del lejano. Y el uso de esos productos genera enormes cantidades de residuos que rara vez se reciclan o se gestionan en su interior.
- c) La aglomeración, y especialmente la concentración del tráfico de vehículos de combustión interna genera problemas de contaminación y congestión que suelen ser proporcionales al tamaño de la aglomeración.
- d) Esa misma aglomeración de personas de toda clase y condición hace que las ciudades sean también los lugares en los que se concentran los problemas de delincuencia y exclusión social.
- e) Finalmente hay que recordar que la creciente diversidad de los actores urbanos, y la complejidad que lleva aparejada, hace que las ciudades y áreas metropolitanas sean cada día más difíciles de gobernar.

Expuesto de forma sintética, se puede decir que, en definitiva, las ciudades se enfrentan a cuatro grandes retos: el de la competitividad, el de la sostenibilidad, el de la inclusión social y el de la gobernabilidad. En realidad no se trata de problemas o retos independientes, sino que están estrechamente relacionados. De todos estos problemas el que tiene un carácter más transversal, y el que de alguna forma está concitando la atención de especialistas, gobiernos y empresas es el de la sostenibilidad. Esto es así porque la gran ciudad y las regiones metropolitanas son los puntos del planeta donde se hace más visible la que posiblemente sea la principal contradicción a la que se enfrentan la economía y los procesos de desarrollo que suponemos que están al servicio de la satisfacción de las necesidades de la humanidad. En definitiva, la contradicción que se genera entre la concepción del progreso como asociado a la satisfacción de un número ilimitado de necesidades, y la realidad física de

que en esa satisfacción empleamos recursos, en muchos casos limitados, a lo que hay que añadir el hecho de que la forma en la que usamos esos recursos genera impactos sobre el medio, que en última instancia conduce a que tenemos una realidad física más pequeña y de peor calidad para hacer frente a unas necesidades de una población que sigue creciendo.

Al igual que los fenómenos de la urbanización y la metropolización todos estos problemas son universales, y por lo tanto están presentes en la región, lo único que cambia es la escala. Si en Castilla y León pueden parecer menos acuciantes es simplemente porque nuestras ciudades y sus áreas metropolitanas son pequeñas, no es que los problemas no existan.

La consecuencia fundamental que se deriva de lo precedente es que por todas partes ha ido emergiendo una conciencia: *la ciudad está aquí y seguirá estando, y seguirá estando porque soluciona de manera más eficiente que el medio rural la mayoría de los problemas económicos y sociales*, pero el modelo de ciudad que actualmente existe genera otros muchos problemas que ponen en cuestión su sostenibilidad y por lo tanto es necesario emprender una nueva política y un nuevo modelo de gestión urbanas. En definitiva es necesario abordar la regeneración de las ciudades con el objetivo de que continúen siendo esos lugares adecuados para la vida social, la libertad personal, y para el desarrollo de una economía capaz de generar los bienes y servicios que demanda la población.

A partir de esta conciencia, han ido apareciendo diferentes tipos de propuestas que tratan de dar respuesta a los retos de las ciudades actuales: eco ciudades, ciudades cero carbono, ciudades inteligentes, ciudades autosuficientes, ciudades simbióticas, ciudades sostenibles... Se trata de propuestas de alcance diverso, unas más generales, otras más específicas, y por lo tanto es conveniente tener en cuenta lo que aporta cada una. Desde mi punto de vista el acercamiento que puede resultar más fecundo puede plantearse en los siguientes términos:

- a) El reto esencial a afrontar debe ser el de la **regeneración** de las ciudades realmente existentes.
- b) El enfoque de la regeneración pasa por la consideración de la ciudad como un organismo vivo con un metabolismo (en este caso el proceso a través del cual la ciudad se aprovisiona de recursos, los transforma para realizar sus funciones y genera los desechos correspondientes) que en definitiva es el que la mantiene viva y le permiten crecer, reproducirse, conservar sus estructuras y responder a los estímulos y retos del entorno. En este último caso y en el momento actual, fundamentalmente, mantenerse viva en ese mundo globalizado.
- c) Desde esta perspectiva, el problema fundamental que tienen la mayoría de las ciudades es que ese metabolismo resulta extremadamente ineficiente, o dicho en otros términos, el volumen de recursos que utilizan para mantenerse vivas y crecer es demasiado grande. Expuesto de forma más expresa el problema fundamental que tienen las ciudades es que utilizan un volumen excesivo de

recursos en: a) la generación del espacio urbano (el suelo urbano); b) en la construcción de los elementos funcionales de la ciudad: viales, plazas, equipamientos, viviendas, espacios productivos (materiales); c) en la manera concreta de desempeñar las funciones urbanas: hábitat, movilidad, producción de bienes y servicios (energía, agua, materiales).

d) Las razones de este uso excesivo, ineficiente, son de cinco tipos⁵⁸:

1ª. Las relativas a los criterios y forma en la que se usa el suelo. La creación de suelo urbano se realiza a través de los PGOU de los municipios mediante el proceso de recalificación. Esta recalificación lleva aparejado un incremento sustancial del precio de suelo, y por lo tanto se convierte en un negocio. En consecuencia, en la práctica, la recalificación y la creación de espacio urbano se convierten en objetivos en sí mismos y se olvida que el suelo es un recurso escaso susceptible de otros usos alternativos, como puede ser la producción de alimentos de forma cercana.

2ª. Las que tienen que ver con las características y el diseño de los elementos fundamentales que constituyen las estructuras urbanas. Una vez que disponemos del suelo la construcción de la ciudad exige la definición de los usos específicos del mismo: viales, plazas, parques, edificios residenciales, equipamientos públicos, espacios para usos comerciales y de servicios, espacios logísticos y productivos. Este proceso es fundamental, en la medida en que la forma en la que se diseñan y combinan estos elementos determina: 1º el volumen de suelo utilizado y por consiguiente la cantidad de superficies artificiales que se crean; 2º la cantidad de recursos de todo tipo que se utilizan en su construcción, uso y mantenimiento (materiales, energía, agua) y 3º la manera en la que responden a las formas alternativas de desempeño de sus funciones es algo que tiene una importancia trascendental en la sostenibilidad ambiental y financiera de la ciudad. Así por ejemplo el ancho y trazado de los viales y la reserva o no en los mismos de carriles específicos para peatones, el transporte público, bicis y vehículos a motor, resulta decisivo a la hora de definir el modelo de movilidad y el gasto energético del mismo. La elección de la densidad de edificación es determinante de la cantidad de suelo utilizado, del consumo energético y de agua y de los costes de mantenimiento de la ciudad.

⁵⁸ Dado que en realidad la inmensa mayoría de las ciudades existentes en la actualidad son el resultado de un largo proceso histórico, a lo largo del cual en cada momento han predominado visiones, intereses y posibilidades técnicas muy diferentes, no es objetivo de este apartado ni examinar las circunstancias ni identificar a los responsables de que esos fenómenos hayan tenido lugar. Sin embargo sí parece obligado señalar que en la etapa de referencia de este trabajo, en la que ha tenido lugar una enorme expansión de las ciudades, los criterios con los que se han diseñado, las soluciones que se han dado o no que se han dado a la movilidad, o las características técnicas de los edificios se podían haber tratado de una forma mucho más adecuada, en la medida en que el conocimiento técnico y la información sobre las causas y consecuencias del agotamiento de determinados recursos naturales o del cambio climático eran de dominio público.

La elección entre usos específicos o compartidos de polígonos, parcelas y edificios influye en la calidad global de hábitat urbano y en el uso de recursos. Las exigencias de los códigos técnicos de edificación en los que se establece los niveles de aislamiento térmico y acústico, los equipos de captación de energía y de recogida y reutilización del agua de lluvia, influyen igualmente tanto en la cantidad de energía y agua que consumen como en las formas en que se abastece ese consumo.

- e) *Las concernientes a las características de los equipos con los que actuamos en la ciudad y satisfacemos todo tipo de necesidades* (electrodomésticos, vehículos...). Tanto los vehículos como el equipamiento de los edificios cumplen funciones que sirven para satisfacer necesidades. El mercado ofrece una gran diversidad de modelos con características muy diversas en cuanto a los consumos energéticos. Hasta hace relativamente poco la elección de los equipos por parte de los consumidores se ha realizado más por razones de la imagen que supuestamente proyecta de su propietario que de la eficiencia en la desempeño de su función. A estas alturas parece evidente que desde el punto de vista de la sostenibilidad el criterio de elección tiene que ligarse a la eficiencia.
- f) *Las relativas a la forma en que nos aprovisionamos de los recursos: energía, agua, materiales, alimentos.* Como se ha indicado al principio de este punto, una de las contradicciones de las ciudades es que son los lugares en los que se concentra el uso de los recursos mientras que no se captan o se extraen en ellas más que una parte insignificante. La idea es que las ciudades y sus elementos funcionales pueden reconfigurarse para captar una parte importante de los recursos que utilizan (Guallart, 2012). Con las tecnologías disponibles esto es ya perfectamente posible en el caso de la energía y en menor medida en el caso del agua.
- g) *La forma en la que se utilizan y gestionan los desechos del proceso.* La concepción tradicional ha sido la de que los desechos del metabolismo urbano son algo inservible que hay que eliminar o en el mejor de los casos gestionar fuera del espacio urbano. Frente a esta concepción, el conocimiento y las tecnologías disponibles ahora mismo permiten la utilización de la mayoría de estos desechos como inputs de otros procesos, a través de estrategias simbióticas. Ver la iniciativa [Symbiocity](#).

A partir de esta clasificación se puede realizar una especie de inventario de las prácticas y soluciones que al día de hoy se pueden introducir para mejorar de forma sustancial la eficiencia de las ciudades y en definitiva para que contribuyan de forma decisiva a: la sostenibilidad ambiental del planeta; propiciar un entorno más saludable para sus habitantes; favorecer las relaciones sociales y el gobierno democrático; la sostenibilidad financiera de las administraciones públicas que las gestionan; a la

reducción de los gastos de quienes las habitamos, y además, y en la coyuntura actual no es lo menos importante, a la generación de empleos relacionados con la tarea a realizar para hacer posible esta regeneración. En el cuadro adjunto se recogen de forma sintética las prácticas que desde diferentes instancias se están proponiendo. Sobre todas estas soluciones existen ejemplos de buenas prácticas.

Recuadro 3. 4. Prácticas relativas al diseño, equipamiento y gestión de espacio y elementos funcionales de la ciudad que pueden mejorar la eficiencia y sostenibilidad					
Ámbitos	Prácticas que contribuyen a la eficiencia	Recursos ahorrables en cada			
		Suelo	Materiales	Energía	Agua
Creación del espacio urbano					
Recalificación y beneficio privado	Socialización de las plusvalías de la recalificación de suelos a uso urbano	x			
Definición temporal y espacial de las áreas de expansión	Determinación de las áreas de expansión amplias a largo plazo pero de ejecución escalable a corto, que permitan diseños urbanos sencillos y fáciles de interpretar por los usuarios y que permitan la implantación de sistemas de T.P de alta velocidad				
Usos alternativos del suelo	Utilizar para uso urbano los suelos que ofrecen menores alternativas (agrícola)	x	x	x	x
Diseño de los elementos funcionales					
Viales	Preferencia al peatón y carriles de usos específico de autobuses, tranvía, bicis, VAO			x	
Parques y jardines	Dotados de sensores de grado de humedad y riego en horas de baja evaporación				
Edificios	Edificios productivos con sistemas aislamiento, captación de energía, agua y posibilidad de cultivo en terrazas	x	x	x	x
Redes de saneamiento	Dotados de sistemas de selección (aguas pluviales) depuración y recuperación residuos de usos energético				x
Redes de suministro de agua	Dotados de sensores de detección de consumos excesivos, indebidos y fugas			x	x
Sistemas de telecomunicaciones	Wifi en espacios públicos e implantación de sensores de tráfico y medición de contaminantes	x	x	x	
Redes eléctricas y sistemas de iluminación	Instalación de redes y contadores inteligentes que permitan gestionar tiempos y consumos e incorporar las producciones distribuidas en edificios (balance cero)		x	x	
	Adaptación de la intensidad lumínica; luminarias que eliminen la contaminación lumínica de los cielos; generalización lámpara de bajo consumo		x	x	
Redes de calor	Crear distritos de calor, con instalaciones de barrio o manzana y que permitan además incorporar el calor generado en edificios (balance cero)		x	x	
Redes de recogida de residuos sólidos	Implantaciones de redes que permitan la recogida automática	x	x	x	x
Determinación de usos de polígonos y edificios					
Espacios de usos específico (comercio, servicios, logístico, industrial)	Limitación de usos específicos y fomento de los usos mixtos todo lo posible, en concreto para comercio, servicio e industrial de bajo impacto acústico y de emisiones	x	x	x	x
Edificios	Preferencia de los usos mixtos: vivienda, hostelería, comercio, servicios	x	x	x	x
Equipos					
Vehículos	Propiciar el usos de vehículos de bajo consumo y emisiones y eléctricos	x	x	x	x
Electrodomésticos	Uso de equipos dimensionados a la demanda y de clasificación A+++		x	x	x
Gestión de los desechos					
Selección	Con vistas al reciclado y a su valorización energética y agrícola (fertilizantes)	x	x	x	x

5. Los determinantes fundamentales del desarrollo inteligente

Como se ha repetido en tantas ocasiones, vivimos en una economía global, una economía híper conectada y que se mueve a gran velocidad. Y una economía en la que cada día que pasa el uso de la información, el conocimiento y la inteligencia ganan peso como inputs productivos y sociales. Desconocer esta realidad es suicida.

En el tercer punto de esta misma parte del trabajo ya se ha explicado ampliamente el significado de estos conceptos. En definitiva el hecho de que el progresivo avance de los conocimientos científicos y tecnológicos y la difusión de los mismos entre un número creciente de personas en todo el planeta, a través de los sistemas educativos, sumado a la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones, está permitiendo que esa masa de conocimiento se esté utilizando cada vez en mayor medida en el diseño de bienes y servicios, en los procesos de elaboración de los mismos y en su distribución a escala global. Al mismo tiempo, la

generalización de sistemas e instituciones que favorecen y crean incentivos para el emprendimiento, la apertura creciente de los mercados de todo tipo de bienes y servicios y el incremento de la competencia que esto supone, por un lado obliga a las empresas tradicionales a recurrir a esa masa de conocimiento altamente accesible y a introducir estrategias que propicien la innovación. Por otro lado favorece el que en muchos lugares exista ya o esté apareciendo una proporción creciente de personas con suficiente capacidad creativa e iniciativa para poner en marcha nuevas empresas basadas justamente en el aprovechamiento de ese conocimiento trasladado a nuevos procesos, productos y servicios.

Como también se ha visto, dada la profusión de estos fenómenos a escala global, la posibilidad de sobrevivir, incluso en las actividades tradicionales y no digamos ya de tener éxito en las más innovadoras, está directamente relacionado con la mejora de la cualificación de las personas y la creación de un sistema de ciencia-tecnología bien organizado internamente, conectado a las redes de generación y difusión del conocimiento y dotado de la masa crítica de recursos financieros y humanos para que pueda tener algún tipo de resultado positivo.

Las conclusiones que se desprenden de lo visto en el apartado de análisis de los recursos relacionados con los determinantes del desarrollo inteligente es que en términos generales padecemos los mismos problemas que aquejan al conjunto de España pero agravados.

En lo que se refiere al capital humano tenemos el desequilibrio en la estructura de formaciones, y en concreto el hecho preocupante de la elevada proporción de población activa con un nivel de cualificación insuficiente. Y ello a pesar de que por un lado el sistema educativo de Castilla y León obtiene mejores resultados que el nacional en evaluaciones como [PISA](#), y por otro lado la proporción de acceso a la enseñanza superior es superior a la media nacional. Pero como ya se ha explicado el problema es que gran parte de esas personas que adquieren una formación adecuada se ven obligadas a emigrar. Este es un problema importante para la región, ya que si por una parte corremos con la mayoría del coste de la formación, una vez que se ha formado este capital humano se pierde a consecuencia de la salida al exterior de los jóvenes, con lo que incurrimos en una doble descapitalización en términos de personas y de capital humano.

Sobre el sistema de ciencia-tecnología la conclusión es que, aparentemente tenemos un sistema denso de agentes e instituciones, pero al mismo tiempo los centros no llegan al tamaño crítico, los recursos financieros y humanos que dedicamos son insuficientes, especialmente por el lado de las empresas, y en consecuencia los resultados en términos de innovaciones, modernización del tejido productivo, exportaciones de productos de alta tecnología no terminan de verse.

En el apartado de la penetración de la sociedad de la información la conclusión es que Castilla y León, como no podría ser de otra forma, participa del proceso pero los resultados son igualmente mejorables. Indicadores como los relativos al equipamiento

tecnológico de los hogares (existencia de ordenador y conexión a internet) uso de estas tecnologías por particulares y empresas, en este último caso la existencia de sistemas de comercio electrónico, y otros muchos indicadores disponibles nos sitúan en torno a 5 puntos por debajo de la media nacional, diferencia que se amplía entre 10 y 15 puntos cuando la comparación se establece con regiones como Madrid, País Vasco, Navarra, Cataluña y algunas otras.

Finalmente, si bien no se ha analizado expresamente, se puede decir que Castilla y León tampoco destaca en el campo del emprendimiento, algo perfectamente comprensible si se tienen en cuenta tanto los tres aspectos antes mencionados como las características generales de la economía regional. Y esto es así porque hay suficiente evidencias que muestran que la generación de nuevas ideas y proyectos innovadores es mucho más frecuente en los grandes entornos urbanos, en sistemas productivos diversificados, y sociedades con un alto nivel de desarrollo tecnológico, características que no se dan en Castilla y León.

Si se acepta la idea de que nos encontramos en ese contexto de la economía de la inteligencia, en definitiva si aceptamos la idea de que la producción de bienes y servicios útiles, vendibles en los mercados regional, nacional e internacional depende cada vez en mayor medida de la capacidad de la sociedad, en todos sus ámbitos, de incorporar conocimiento a esos productos y servicios, de innovar, de emprender iniciativas innovadoras, y de usar las ventajas que ofrecen los sistemas de información y comunicaciones para llegar más rápido y más lejos, allí donde estemos interesados en llegar, está claro que aquí como en otros campos hay mucho por hacer. En esta perspectiva considero que hay cuando menos nueve líneas de actuación imprescindibles:

- a. Lo primero que necesitamos es la creación de una conciencia colectiva, un ambiente, en torno al hecho de que esa economía de la inteligencia está aquí y de que cada día es más difícil mantenerse en los mercados sin la adaptación de los productos, los servicios y los procesos.
- b. En segundo lugar es vital para la región frenar la descapitalización en términos de capital humano. En el contexto de ese tan cacareado “diálogo social” debería llegarse a un acuerdo para ofrecer a todos los jóvenes que terminan sus estudios medios o superiores en la región un año de prácticas retribuidas, que permitiese a los jóvenes entrar en contacto con el mundo empresarial y a las empresas poder comprobar que en los centros educativos se difunden conocimientos que pueden ser de su interés.
- c. En esa misma línea es necesario convencer a las gentes de esta región de que la incorporación del conocimiento para mejorar los bienes, servicios y procesos y la eficiencia de los mismos no es algo que concierna a unos cuantos lugares y empresas de Estados Unidos, Japón o Corea, mientras que nosotros podemos seguir alegremente tomándonos los pinchitos del medio día, promoviendo los encierros de toros y asistiendo a las procesiones, practicando el principio de “la

fuerza de la costumbre es mi guía y mi cumbre”. Tal vez ya ha llegado el momento de revisar una a una nuestras costumbres y tradiciones y decidir cuál es el lugar que le corresponde a cada una en el mundo actual.

- d. La elaboración por la Junta de un inventario de los sectores y actividades presentes en la región en los que la mejora de los productos, servicios, procesos y formas de organización son más urgentes para garantizar su supervivencia en este mundo de competencia global.
- e. La organización de un sistema de transferencia de tecnología y conocimiento hacia todo tipo de sectores.
- f. La mejora de los incentivos a las empresas para que incrementen su esfuerzo en materia de I+D+I, dado que la información disponible muestra: a) los escasos recursos que este sector dedica a estas actividades, y b) que la proporción de directivos de empresas que considera que la innovación es una variable estratégica fundamental es todavía escasa.
- g. Mejorar los recursos dedicados a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico avanzados que existen en la región, que no son abundantes pero existen y en algunos casos pueden tener un gran interés a medio plazo. Hay que recordar que en este tipo de actividades es fundamental el mantenimiento de la financiación a lo largo del tiempo, pues se trata de un ámbito en el que la obtención de resultados de interés entre otras cosas exige paciencia y perseverancia.
- h. Dado que estamos condenados a una estrechez de los recursos, la administración regional debe hacer un esfuerzo por coordinar e interconectar las actividades que se realizan a lo largo y ancho de la región en todos estos campos (enseñanza superior, investigación básica universitaria, centros de investigación públicos y privados, transferencia de tecnología a las empresas). En demasiados casos se repiten las mismas actividades en tres o cuatro provincias, sin que en ninguna de ellas se llegue a un tamaño crítico eficiente y por lo tanto lo que se hace es perder el tiempo y el dinero en todas partes. Aquí como en otros muchos campos es urgente terminar con el provincianismo. Todo el mundo, y en particular las pequeñas burguesías, autoridades y dirigentes políticos en las nueve provincias de la región deberían enterarse de que los recursos y las instituciones públicas o semipúblicas (el destino de las cajas de ahorro debería servir de aviso a navegantes) no están al servicio de sus intereses sino al servicio de los intereses generales. En este sentido la especialización, concentración de recursos en el lugar en que se encuentren los centros más avanzados en cada campo y la coordinación de los esfuerzos es vital.
- i. Por último, debe continuar el esfuerzo por la difusión y penetración de la sociedad de la información. En este sentido los dos ámbitos en los que queda mucho por hacer son el de la mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones en todo el territorio de la comunidad, y el de continuar con el esfuerzo de difusión de la

cultura digital entre las empresas, instituciones educativas y la población en general. En este último campo debe prestarse especial atención a las personas de edad avanzada si no se quiere caer en el riesgo de una nueva forma de analfabetismo tan excluyente como cualquier otra.

6. El entorno empresarial y la creación de ventajas competitivas

En el apartado dedicado al análisis de las fuerzas del entorno ya se ha expuesto que una de las fundamentales es la globalización, en la medida que crea tensiones competitivas a las que tienen que hacer frente las empresas sino quieren correr el riesgo de perder sus mercados. Esta realidad hace que cualquier estrategia que aspire a lograr una economía que nos permita recuperar capacidad de hacer frente de forma más autónoma a nuestras necesidades, pasa necesariamente por mejorar la capacidad competitiva de nuestras empresas. O si se prefiere, por el fortalecimiento de las ventajas competitivas de nuestras empresas. Es precisamente en esta capacidad en la que se encuentra una de las claves de la creación de empleo y a partir de aquí de poner freno al problema de la despoblación.

Es cierto que las empresas sólo pueden llegar a obtener y mantener ventajas competitivas si día a día hacen el esfuerzo necesario por mejorar sus productos y sus procesos, innovando y adoptando el conjunto de estrategias que les permitan ser mejores que sus competidores (Porter, 1991), pero también es cierto que los territorios, y más en concreto los gobiernos de esos territorios pueden facilitar o entorpecer la creación de esas ventajas competitivas.

En el punto precedente, aunque desde otra perspectiva, ya se han mencionado algunos de los requisitos del crecimiento inteligente, y hay que decir aquí que esos requisitos actúan también como condicionantes de la competitividad de las empresas. La existencia de trabajadores cualificados, de sistemas eficientes de ciencia y tecnología, de unas infraestructuras de telecomunicaciones avanzadas, y de un fuerte desarrollo de la sociedad de la información, o de personas capaces de emprender constituyen una base fundamental para que las empresas instaladas en esos territorios logren ventajas competitivas.

Pero los territorios, como base desde las que operan las empresas, y los que los gobiernan pueden y deben hacer algo más y especialmente en regiones como Castilla y León que tiene un insuficiente tejido empresarial y en consecuencia el déficit de creación de empleo ya puesto de manifiesto.

En este sentido, es necesario hacer referencia a cuatro factores, presentes en la literatura especializada, sobre los que es necesario continuar haciendo los esfuerzos necesarios para que, cuando menos, las empresas de Castilla y León no estén en situación de desventaja respecto a las que operan desde otros territorios. En concreto nos referiremos a las infraestructuras productivas, la internacionalización, el fomento de las actividades estratégicas, y el problema de la financiación.

Las infraestructuras productivas

En el apartado dedicado a la evaluación de los recursos para el desarrollo disponibles en Castilla y León ya he presentado una valoración general del estado de la cuestión. Para no ser reiterativos, se puede insistir aquí esencialmente en la idea de que si bien no puede decirse que el estado de las infraestructuras constituya un obstáculo para la operación de las empresas en la mayor parte del territorio, no es menos cierto que hay infraestructuras que presentan debilidades. Cuestiones como la red de ferrocarriles convencionales aptos para el transporte de mercancías, centros de transporte de mercancías, zonas de actividades logísticas, el asunto de la red aeroportuaria, son algunos de los puntos en los que se observan las principales debilidades, cuando la observación se realiza desde la perspectiva de los principales centros urbanos en los que se concentran la mayor parte de las actividades productivas. Obviamente, los problemas se hacen más generales y se agudizan cuando nos movemos hacia las zonas rurales alejadas de las ciudades.

En síntesis, la idea fundamental es que si se aspira a que el territorio regional sea un lugar apto para la localización de actividades productivas es necesario mantener una atención permanente sobre el nivel de dotaciones y la calidad de las infraestructuras o de lo contrario perderá oportunidades.

La internacionalización del tejido empresarial

Tal y como ha quedado reflejado en el apartado dedicado al análisis de las tendencias globales, el fenómeno de la interconexión creciente de las economías a través de los flujos de bienes y servicios, junto con la adopción de estrategias de desarrollo más exitosas, ha sido y es un fenómeno que ha favorecido el desarrollo a escala global, y está detrás de la reducción de la pobreza y el aumento de la renta de una buena parte de la población de países hasta hace tres décadas muy pobres, como China, India o Brasil. Pero el proceso de globalización lleva implícito el incremento de la competencia internacional, y lo que eso significa es que aquellos territorios en los que las empresas allí asentadas no sean capaces de incorporarse a esos crecientes flujos de bienes y servicios, al tiempo que los bienes y servicios producidos en otros lugares acceden con más facilidad a sus mercados, van a verse abocados a la pérdida de empleos, capital físico, tecnológico y humano acumulado en esas empresas, y a riesgos de deslocalización.

Es cierto que los territorios no compiten directamente en los mercados de bienes y servicios, pero el conjunto de los agentes económicos y sociales presentes en cada territorio, y en concreto cuando hablamos de una comunidad autónoma como es el caso, al gobierno regional le corresponde un papel muy destacado en crear un conjunto de condiciones que está sobradamente demostrado que favorecen e impulsan la competitividad de las empresas y facilitan su acceso a los mercados internacionales.

Pues bien, como ya hemos visto, cuando se analizan tanto la cuantía como la diversidad de mercancías que salen de Castilla y León hay tres notas que las caracterizan. La primera es que su peso relativo en relación al PIB se sitúa, como media de los años 2006 a 2013 en el 19,3%, una proporción similar a las del conjunto de España que asciende al 19,5%. La segunda es que se trata de unas exportaciones muy concentradas en un tipo muy específico de productos, en concreto los relacionados con el sector de la fabricación de automóviles. Por más que la crisis que afectó al sector unos años atrás y el fracaso de algunos proyectos hiciese descender su peso relativo. Y la tercera es que las exportaciones proceden esencialmente de Valladolid Palencia y Burgos. Entre las tres concentran en torno al 77% del total de exportaciones, lo que significa que la generalidad de las empresas del resto de las provincias están ausentes del comercio exterior.

Si bien es cierto que los intercambios internacionales se han nutrido históricamente de mercancías, no lo es menos que en las últimas décadas han ido adquiriendo importancia creciente los intercambios de servicios. En este caso, en el ámbito regional, no se dispone una estadística comparable a la de intercambios de mercancías, pero como es bien conocido la principal fuente de ingresos de los intercambios internacionales de servicios en España es el turismo y sigue tratándose esencialmente de un turismo de sol y playa, inexistente en Castilla y León. Si se tiene en cuenta que los ingresos por turismo en España entre 2006 y 2013 representan como media el 20,7% respecto a las exportaciones, está claro que la apertura por el lado de las ventas globales al exterior es inferior a la del conjunto de España.

Así pues la conclusión no puede ser más simple. Castilla y León es una comunidad con un grado de inserción insuficiente en los flujos internacionales de bienes y servicios y la participación se centra en las provincias de Valladolid, Burgos y en menor medida Palencia. Y lo que es fundamental, se trata de una participación excesivamente vinculada a una clase concreta de productos, los relacionados con el sector de la automoción. El que la región tenga esta capacidad exportadora en el sector de automoción es sin duda un hecho muy positivo, por más que se trate de unas exportaciones vinculadas a un número reducido de empresas, fundamentalmente extranjeras y especialmente a Renault, y también alguna regional como el Grupo Antolín, pero en cambio lo que constituye una debilidad manifiesta es el reducido papel que tienen el resto de los sectores y el resto de las empresas.

A la luz de todo lo precedente parece suficientemente justificado afirmar que uno de los retos fundamentales a los que debe hacer frente esta región y sus agentes económicos, con la Junta al frente, es el de ampliar la base de empresas con capacidad de exportar desde Castilla y León.

La capacidad de exportar desde el punto de vista empresarial está relacionada fundamentalmente con tres variables.

La primera es la competitividad del producto. Si se trata de productos estandarizados comparables esto depende esencialmente de que la relación calidad

precio resulte favorable. Si estamos hablando de productos específicos, diferenciados, lógicamente la clave está en la capacidad de las empresas para crear y vender esos productos.

La segunda variable fundamental tiene que ver con la voluntad y la capacidad de las empresas de superar la barrera del mercado regional o nacional en que se mueven y dar el salto a los mercados internacionales. La voluntad es una variable con un componente esencialmente psicológico, y por lo tanto poco se puede decir aquí sobre el asunto, más allá de dar un palmadita de ánimo virtual a los empresarios. Pero la capacidad de exportar como todas las capacidades o competencias se puede estimular y desarrollar siguiendo una estrategia adecuada. Si ya se cuenta con un producto competitivo, esto exige: a) en primer lugar disponer de personal con competencias profesionales para moverse fuera de nuestras fronteras (disposición a viajar, conocimiento suficiente de idiomas y “habilidades sociales”, campo este último, por cierto, en el que no andamos sobrados en Castilla y León); b) en segundo lugar investigar los mercados en los que es posible vender esos productos, y a este respecto, dado el desarrollo más o menos reciente de muchos países y su creciente apertura, hay que tener en cuenta que el número de potenciales países compradores se ha ampliado respecto a hace 10 ó 20 años, en consecuencia el número de potenciales clientes ha aumentado mucho pero lógicamente hay que encontrarlos; c) en tercer lugar sólo es posible salir a los mercados exteriores si se cuenta con capacidad productiva suficiente; esto significa que el tamaño de la empresa, aunque este aspecto depende mucho del sector del que estemos hablando, actúa como una barrera para acceder a los mercados internacionales. Y esto es así porque sin un volumen de producción crítico es complicado llegar al mercado y absorber los costes fijos añadidos que supone la salida a los mercados internacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la explicación de la escasa inserción de la mayor parte de las empresas regionales, más allá de las actividades relacionadas con el sector del automóvil, y de un puñado de empresas multinacionales que operan en sectores como caucho, química, farmacia y alimentación, parece que reside en el triángulo que caracteriza a gran parte del tejido empresarial de Castilla y León: tenemos empresas pequeñas para dar el salto a los mercados internacionales; productos tradicionales poco competitivos; empresas que no cuentan con el capital humano capacitado para moverse con la soltura y agilidad que exigen los mercados internacionales.

En síntesis, todo indica que cualquier política encaminada a mejorar la competitividad y la inserción internacional del tejido productivo regional, y en especial el industrial, tiene cuatro frentes fundamentales:

1. El desarrollo de productos competitivos, que puedan llegar a cualquier tipo de mercados con la calidad y los precios adecuados. En este punto hay que recordar una vez más que la innovación, con todo lo que esto tiene detrás, juega un papel destacado.

2. La acumulación de capital humano solvente en las empresas, lo que significa tanto como dotarse de personas con formación, habilidades sociales, creatividad y capacidad de emprendimiento. Sin una proporción importante de personas con esta clase de atributos todo resulta mucho más difícil cuando no imposible.
3. El esfuerzo continuado por la búsqueda de nuevos mercados, y esos mercados existen. En este punto desde luego tienen utilidad la ayudas que desde hace tiempo prestan tanto las misiones comerciales en el extranjero, Excal e ICEX... Pero la insuficiente presencia de las empresas regionales en el exterior indica que no se ha sacado suficiente provecho de estos instrumentos.
4. Empresas que tengan el tamaño umbral mínimo que les permita dar el salto a los mercados internacionales. En este punto el panorama es ciertamente sombrío y en consecuencia parece necesario buscar fórmulas de cooperación o fusión de empresas en aquellas actividades en las que existan productos de calidad con demanda potencial en los mercados internacionales.
5. Aunque no se ha comentado previamente, pero parece obvio, hasta las mejores ideas, y las personas más audaces necesitan financiación para poder ponerlas en práctica, y desde luego esto es así cuando se trata de salir a los mercados internacionales. En la coyuntura actual que vive España, la prensa especializada recoge a diario el problema al que se enfrentan muchas empresas radicadas en nuestro país para obtener financiación, frente a las mayores facilidades con que cuentan las empresas de los países que no sufren los problemas financieros que tiene el nuestro. Todo indica que este problema se ve agudizado en una región como Castilla y León donde una de las piezas esenciales de su sistema crediticio, las cajas, en lugar de ser una fuente de financiación en los últimos años han actuado como un sumidero de los recursos disponibles. En consecuencia parece obvio que la mejora de las condiciones de competitividad de las empresas regionales también pasa por la solución que finalmente se dé al auto aniquilado sistema crediticio regional.

En la práctica los cinco aspectos precedentes están estrechamente relacionados, cuando concurren en sentido positivo constituyen un “*círculo virtuoso*” que explica el éxito de muchas empresas. Cuando concurren en sentido negativo (empresas pequeñas, con empresarios y personal poco formado y carente de sentido innovador, que no mira al exterior, que no es capaz de desarrollar productos competitivos y que no pueden recurrir a la financiación externa) nos encontramos ante un “*círculo vicioso*”, en el que las empresas y los territorios en los que se asientan viajan a ninguna parte.

El fomento de las actividades estratégicas

El concepto de actividades estratégicas desde la óptica territorial debe entenderse en el sentido de aquellos sectores que reúnen una o varias de las siguientes características: 1ª. Que tengan un peso significativo en la región en términos de producción y de empleo y que sean de actividades con futuro. 2ª. Actividades que mantengan vinculaciones significativas de compra-venta con otros sectores y que en consecuencia puedan contribuir a impulsarlos a través de sus compras y/o ventas. 3ª. Sectores con más o menos presencia pero en los que la región presenta alguna ventaja comparativa y en los que el entorno ofrece oportunidades.

El interés de tener bien identificadas este tipo de actividades se deriva del hecho de que cualquier política de impulso a la actividad económica puede tener más posibilidades de éxito cuando se aplica sobre esta clase de sectores que sobre otros poco importantes, con demanda en recesión, inconexos, con externalidades negativas o para los que el territorio carece de ventajas y vocación.

El repaso paralelo de las características productivas de la región, del peso de los sectores y de las oportunidades que ofrece el entorno indicaría que desde Castilla y León es necesario seguir prestando especial atención a sectores como: agroindustrial con su apertura a la estrategia europea de bioeconomía, las energías renovables, vinculada a la estrategia europea de una economía hipocarbónica, la automoción donde cabe insistir también en el vehículo eléctrico, y en ningún caso se puede olvidar el conjunto del sector servicios, se trate o no de actividades relacionadas con el fenómeno del turismo, dado que finalmente los servicios son y seguirán siendo el gran motor de la creación de empleo.

Por último es necesario recordar que el sector de la construcción es un sector estratégico, por su tamaño, por las vinculaciones que mantiene del lado de la demanda, y porque es y seguirá siendo imprescindible. Pero lógicamente es necesario resituarlo e impedir el regreso a la locura por la que atravesó hasta 2008.

La creación de un instrumento financiero en manos regionales que permita captar y destinar recursos para financiar las acciones estratégicas.

A estas alturas ya está claro que el sistema financiero ha sido un problema antes de la crisis y sigue siéndolo en medio de ella. Antes de la crisis porque hubo una sobre financiación, lo que condujo a un excesivo endeudamiento de empresas y familias, y la gestión de una parte de este sistema, en concreto las cajas se hizo esencialmente en beneficio de los propios gestores.

Y ahora mismo, en medio de la crisis, porque el sistema está utilizando parte del ahorro disponible para intentar salvarse a sí mismo, y no facilita la financiación que necesita el sistema productivo.

Como se ha visto, uno de los campos en los que se está actuando con el objetivo de superar la crisis es el de la reforma del sistema bancario, y esta reforma tiene dos vertientes en términos regionales. La primera es que vamos hacia un sistema

con menos actores, por lo tanto con menos competidores y en consecuencia, incluso cuando se salga de la crisis con una financiación más difícil de obtener y más cara. La segunda es que en el mientras tanto habremos perdido uno de los principales actores tradicionales del sistema bancario, el entramado de cajas de ahorro existente en la región.

El debate que cabe plantear a partir de aquí puede formularse en los siguientes términos. ¿Necesita Castilla y León una entidad financiera de obediencia regional? o dicho en otros términos, ¿sigue teniendo vigencia la proclama de Herrera cuando dijo en 2008, en el momento en que estaba a punto de estallar todo esto, que Castilla y León necesitaba un “musculo financiero fuerte”?

Para situar la discusión en una perspectiva razonable considero que hay que tener en cuenta algunas consideraciones:

- a) Si hay algún factor de producción que ha demostrado hasta la saciedad su movilidad es el capital. Se mueve de forma legal e ilegal con gran agilidad, y se mueve hacia donde le ofrecen rentabilidad.
- b) Si bien es cierto que el sistema bancario salido de la reforma ha sufrido una fuerte cura de adelgazamiento y habrá menos competencia, el mismísimo Emilio Botín reconoció esto, el sistema seguirá existiendo y nada parece indicar que vayan a escasear los servicios bancarios.
- c) Frente a lo que siguen pensando algunos, las cajas de ahorro no fueron “la cara humana del dinero” que pregonaba durante muchos años un anuncio de su confederación. Es cierto que dedicaron cantidades significativas a la denominada “obra social” y también lo es que se financiaron proyectos socialmente encomiables, pero siempre he pensado que también se ha ocultado en esa “obra social” un cuantioso fondo de reptiles. En todo caso esperemos que la progresiva llegada de la gestión de estas entidades a los juzgados aclare las cosas. Y dejando a un lado la obra social, lo que ya han demostrado los hechos es que: 1. Estas entidades no se portaban ni mejor ni peor con sus clientes (de hecho han sido las que han recibido un mayor número de sentencias condenatorias por establecer cláusulas suelo en las hipotecas a tipo de interés variable) 2. El sistema de gestión estaba diseñado pensando en dos grupos fundamentales de beneficiarios: los empresarios particulares o grupos empresariales que tenían personas cercanas en los órganos de gestión; la generalidad de los miembros de los consejos de administración pertenecientes a la oscura coalición que cobraron cantidades suculentas. Frente a esto, como he denunciado en más de una ocasión, las cajas de ahorro de Castilla y León en ningún momento dispusieron de una estrategia de apoyo explícito a las empresas con un papel estratégico en la región, y estratégico quiere decir con un tamaño significativo y con futuro (García R. 2004). Es más en plena burbuja inmobiliaria se sumaron a la misma creando sus propias promotoras, como si hiciese falta echar más leña a aquella hoguera. Es posible, aunque considero que poco probable, que en realidad el señor Herrera cuando

dijo aquello del músculo financiero en realidad era consciente de todo esto, y que pensaba que ya era la hora de reconducir la situación. Evidentemente llegó tarde y desenfocado al aceptar sin el más mínimo criterio que la solución era crear la SIP que le propuso el despacho de Uría y Menéndez.

- d) ¿Cuáles pueden ser las razones que justifiquen la idea de que necesitamos un sistema o al menos una entidad financiera de obediencia regional?

Citaré en primer lugar razones espurias, las mismas que han prevalecido en las décadas previas: tener acceso fácil y privilegiado al crédito y participar en los órganos de gestión con una retribución suculenta sin tener ni idea del asunto.

Pero puede haber, hay de hecho, otro tipo de razones decentes y entre ellas cabe citar:

1ª. Disponer de una entidad que comprenda y empatice mejor con los agentes y la cultura local.

2ª. Una entidad que facilite financiación a los proyectos estratégicos regionales. Habría que meditar mucho sobre cuáles pueden ser estos proyectos. Entre ellos podrán estar las operaciones destinadas a que las empresas ganen tamaño con la finalidad de acceder a los mercados externos.

3ª. Una entidad con una orientación especial a la financiación del emprendimiento, que sea capaz de valorar las posibilidades de éxito de los proyectos e incluso asesorar adecuadamente para que tengan el éxito deseado.

Supongamos por un momento que todo esto es así, que existe un interés objetivo en que exista una entidad financiera de obediencia regional. Entiendo que esto sólo puede ser una entidad de carácter público, dado que no se me ocurre que un grupo de personas a título privado constituyan una entidad financiera para ponerla al servicio de la Junta. Bueno en realidad sí, siempre que la Junta les garantice que les entrega, en régimen de monopolio, la gestión de todas las operaciones financieras que realiza, con lo que tendrían un beneficio asegurado. A partir de aquí durante un tiempo estuvieron abiertas dos posibilidades.

La primera ya ha desaparecido, y podía haber sido la toma del control del banco CEIS. Dado que en el MOU estaba prevista la venta de la entidad, y dado lo que tardó en materializarse el paso a manos de Unicaja, podría ser la forma de articular esa hipotética operación de capitales locales dispuestos a ponerse al servicio de la región a cambio de unos retornos razonables.

La segunda es que las Cortes de Castilla y León a propuesta de la Junta decidan que es la hora de crear algo así como un *Instituto de Crédito de Castilla y León*, que asuma las funciones derivadas de las tres razones decentes a las que me he referido antes, que se dote de órganos de gestión transparentes y responsables y por supuesto que se excluya de los mismos a los representantes de la oscura coalición, dado que de lo contrario todo estará perdido. La estrategia de compadreo ya ha demostrado sobradamente a dónde conduce, al desastre. Que esos órganos de gestión tengan que

rendir cuentas cada año, en una fecha fijada en sus estatutos fundacionales ante las cortes en sesión pública. En definitiva se trataría de una versión regional del ICO.

7. Gestión de los determinantes del bienestar general de la población

Un modelo de acceso a la vivienda de residencia habitual

Como ya se ha argumentado ampliamente el modelo seguido entre 1995 y 2007 en relación con la provisión de viviendas y la **cultura** fraguada durante esos años en torno al triangulo vivienda-construcción-financiación (obsesión por la vivienda en propiedad, vía de financiación de las AA.PP., recalificaciones excesivas de suelo, endeudamiento masivo y corrupción extendida entre empresarios de la construcción y la promoción inmobiliaria, partidos políticos, políticos a título personal...) está en la base de la crisis en la que estamos sumidos, pero es evidente que la vivienda es y seguirá siendo una necesidad de todos los individuos. Y el derecho a una vivienda digna sigue y seguirá recogido en el artículo 47 de la Constitución española. En consecuencia es necesario diseñar un modelo de provisión de viviendas que permita que todas las personas puedan satisfacer esta necesidad básica.

En la coyuntura actual, en la que el mercado de la vivienda sigue registrando un escaso movimiento tras la parálisis de los años 2008 a 2013, en que una parte del enorme patrimonio inmobiliario que estaba en manos de las cajas se ha traspasado a la SAREB, puede dar la impresión de que de repente ya no hay nadie más que necesite vivienda, pero esto evidentemente no es así. Lo único cierto a este respecto es que hay un exceso de viviendas construidas por encima de las necesidades actuales, pero al mismo tiempo hay personas que necesitan vivienda. En consecuencia es necesario disponer de una política de vivienda que dé las respuestas adecuadas a esta necesidad.

La experiencia de lo ocurrido durante los años previos a la crisis y las consecuencias que ahora estamos sufriendo deberían permitirnos observar que el modelo que se ha seguido hasta ahora para hacer frente a la provisión de viviendas ha conducido a la experiencia más traumática por la que ha pasado la sociedad española después de la Guerra Civil, y por lo tanto para extraer la conclusión de que hay que poner fin a ese modelo y también comenzar a crear una "*nueva cultura*" de acceso a la vivienda.

El problema es realmente complejo y es complejo en primer lugar por el papel funcional y simbólico que la vivienda desempeña en nuestras vidas; en segundo lugar porque para la mayoría de las personas y familias es la principal inversión que realizan a lo largo de su vida; en tercer lugar por el conjunto de agentes y procesos que rodean la producción de viviendas (calificación de suelos, urbanización, construcción, financiación, impuestos...) y en cuarto lugar por el peso que ha tenido la construcción como actividad productiva y generadora de empleo. Pero finalmente lo que significa todo esto es que en torno a la vivienda las personas y la sociedad nos jugamos mucho,

demasiado como para haberlo convertido durante tantos años en un juego de “monopoly”. En consecuencia es necesario construir un modelo que esté al servicio del bienestar de las personas y de la estabilidad de la economía.

La idea de partida de esa “**nueva cultura**” tiene que estar en el hecho indiscutible de la necesidad de la vivienda, que se traduce en la Constitución en el derecho a una vivienda digna. En el contexto más amplio de la regulación sobre todo lo que rodea suelo, urbanismo, vivienda en general, legislación hipotecaria, financiación, debe existir un ámbito específico que es el de la promoción del acceso a esa *vivienda digna habitual*. En la práctica lo que esto quiere decir es que se puede establecer una segmentación en todo lo que rodea a esta actividad, y crear un campo específico de juego, el del *acceso a una vivienda digna*. Y acceso en este caso es sinónimo de disponer. Esta disposición puede ser en régimen de propiedad o de alquiler.

¿Cuáles podrían ser las características esenciales de ese campo de juego específico?

- a. Parece necesario especializar una sección de la administración (es) pública(as) al servicio de garantizar el derecho a la “vivienda digna”
- b. Para que ese derecho sea financiable y por lo tanto sostenible es preciso poder hacer viviendas dignas a un precio aceptable. Y lo que esto significa es que debe crearse un cordón sanitario en torno a esta actividad. Lo que requiere eliminar todos los sobrecostes que ha tenido la vivienda durante estos años: especulación con el suelo (incluidas las propias AA.PP.), con la propia vivienda, financiación de las administraciones públicas y de los proyectos irracionales pensados por políticos megalómanos, beneficios extraordinarios de bancos y cajas, y por supuesto el enriquecimiento ilícito de constructores y promotores y la corrupción política (los sobres del señor Bárcenas en el PP y otros muchos sobres) y de los fedatarios públicos que operan en torno al sector.
- c. Debe crearse una categoría específica de vivienda para este fin, y las que entren en la misma deben permanecer siempre en ella, de forma que las condiciones de acceso a esas viviendas y los precios estén siempre ligados a esa categoría.
- d. Las viviendas pueden estar disponibles para la compra o para el alquiler si bien parece razonable dar prioridad al alquiler.
- e. Deben existir requisitos de acceso relacionados con la no tenencia de otra vivienda, el nivel de renta y posiblemente las condiciones de trabajo. Esto quiere decir que en principio se podrían relajar las exigencias de renta cuando el comprador tenga menos garantías de conservar el empleo.
- f. Debe tratarse imperativamente de la vivienda de uso habitual. Por lo tanto, en los casos de tenencia en propiedad, si el propietario compra otra vivienda porque sus condiciones de renta han mejorado, debería cederla para el alquiler “como vivienda de acceso” o venderla con arreglo a baremos oficiales de precios para esta categoría de viviendas. Dado que se trata de viviendas a las

que se accede en condiciones ventajosas estas viviendas no pueden quedar deshabitadas ni pueden ser moneda de cambio de operaciones especulativas.

- g. En paralelo es necesario mantener una política de mantenimiento, rehabilitación y actualización técnica de todo el parque de viviendas y específicamente de las que se incluyan en esa categoría de viviendas de garantía.
- h. La concesión de créditos hipotecarios para estas viviendas debe hacerse a tipos de interés fijos justos, no sujetos a los vaivenes del mercado financiero.
- i. En definitiva si reconocemos que disponer de una vivienda digna es fundamental para poder disfrutar de una vida digna, y reconocemos, como está reconocido en la Constitución que éste es un derecho de todos los ciudadanos, hay que crear las condiciones para producir viviendas dignas a unos precios razonables (libres de los sobrecostes espurios) y de los juegos especulativos.
- j. El poner el énfasis en esta vivienda no significa que el resto del sector quede como un cortijo en el que campen a sus anchas, los especuladores públicos y privados, las entidades financieras, y constructores y promotores sin escrúpulos. En condiciones económicas normales seguirá siendo un sector suficientemente amplio, como para que se establezca una regulación y unos controles que eviten en el futuro la catástrofe que vivimos en el presente.

La mayoría de estas ideas podrían estar aplicándose en la actualidad a bajo coste utilizando ese gran parque de viviendas en manos de la SAREB. Sin embargo la opción elegida ha sido la de ponerlo en venta al mejor postor, y el mejor postor están siendo fondos de inversión buitre extranjeros y Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria (SOCIMIS). A través de este mecanismo el Gobierno de España ha creado un negocio formidable, que si bien es difícil de precisar en este momento dada la escasa transparencia con la que se está haciendo, en líneas generales se puede describir en los siguientes términos. 1. En el diseño del rescate de la cajas se decide pasar los activos dañados (viviendas, solares,...) a la SAREB, para que proceda a su venta, pero hay que recordar que el rescate nos ha costado del orden de 60.000 millones de euros. 2. Estos activos se valoran a unos precios ínfimos en relación con los precios de mercado en 2008, que no incluyen esos 60.000 millones, la mayor parte de ellos perdidos por las cajas financiando la construcción de estas casas. 3. Dada la urgencia en vender se ponen en el mercado en grandes lotes a los que sólo pueden acceder las entidades mencionadas, que compran las casas a precios ridículos, que alquilan a precios normales o que comenzarán a vender en el momento que el mercado mejore. Mientras tanto, en algunos casos, cuando las casas estaban alquiladas, se han buscado procedimientos para echar a los inquilinos para poder alquilarlas de nuevo a precios más altos

En definitiva la jugada se puede resumir de esta manera: pedimos 61.500 millones para poder sacar del balance casas y solares que podían tener un precio de

mercado equivalente a esa cantidad. Malvendemos ese patrimonio y dentro de un tiempo lo compraremos de nuevo al precio que nos pidan, con lo que finalmente habremos pagado dos veces por lo mismo, cuando podríamos haber pagado una sola y nos habríamos dotado de un magnífico instrumento para afrontar el derecho a una vivienda digna por muchos años. Pero claro, de este modo no hubiésemos creado una enorme oportunidad de negocio para unos cuantos amiguetes como la que se ha creado. La evidencia más clara de lo que está sucediendo la tenemos en el hecho de que la inversión extranjera en el sector inmobiliario, con arreglo a los datos difundidos por el [Ministerio de Economía](#), ha ascendido en el año 2014 a 3.085 millones de euros, frente a los 1.876 de 2013, lo que supone un incremento del 64,5%. Y esto sucede justo en el momento en que el mercado comienza a revivir, y se valora por parte del Gobierno como un signo de la confianza de los inversores en la economía española. De hecho la entrada de capital en este sector ha representado el 17,5% del total de la inversión en los 21 sectores considerados.

Sanidad, servicios sociales y Estado del bienestar.

Como he expresado al principio de esta parte, mi visión en torno a la forma en que las personas obtienen los recursos a partir de los cuales pueden satisfacer sus necesidades es mediante su participación activa en el mundo del trabajo. Sin embargo, la observación más elemental del funcionamiento real de la sociedad, y especialmente de las “historias de vida” de las personas pone de manifiesto algunos hechos que de ningún modo se pueden dejar de lado. El primero es que a lo largo de su ciclo de vida las personas pasan por circunstancias en las que no controlan sus propias vidas (infancia) o ese control se escapa de sus manos como consecuencia de la enfermedad, la vejez... El segundo es que la desigualdad en origen de las personas, debida a diferencias de renta, formación y cultura de las familias en las que nacen y a pesar de encontrarnos en sociedades con mecanismos de ascenso social, genera una desigualdad de oportunidades de los sujetos a lo largo de toda su vida que es difícil de superar. El tercero es que la dignidad de los seres humanos exige el reconocimiento de unos derechos sociales fundamentales, como la alimentación, la sanidad, la salud, atención a las situaciones de la infancia, la vejez o incapacidad.

La existencia de estas realidades es lo que condujo a que, una vez alcanzado un cierto nivel de desarrollo, en los países occidentales, ciudadanos y fuerzas sociales y políticas de signo ideológico diverso fuesen implantando de manera progresiva, en particular en los años posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial, lo que hoy conocemos como el Estado del Bienestar. La atención a todas esas necesidades, independientemente del nivel de renta, es una garantía de la dignidad de la persona y de la libertad individual, pero además constituye una garantía para la existencia de una sociedad inclusiva, funcional y no distópica y por lo tanto constituye una garantía de una sociedad estable y con paz social, cosa que debería figurar como uno de los objetivos colectivos esenciales.

La precaución fundamental que hay que considerar a la hora de establecer los mecanismos sociales que permitan hacer frente a esas vicisitudes y promover la igualdad de oportunidades es la no generación de desincentivos para la asunción de las responsabilidades personales y la participación en la actividad laboral.

Una de las consecuencias más visibles de la crisis actual, con la repercusión que está teniendo en los ingresos de las administraciones públicas y el deber que éstas se han impuesto de eliminar el déficit es precisamente la reducción del denominado gasto social (educación, sanidad, servicios sociales, dependencia) justo en el momento en que el paro masivo y la caída generalizada de las rentas ha provocado un aumento de la necesidad de estas prestaciones por todas partes.

Una vez más debemos plantearnos cuál es la respuesta que podemos dar a este problema que vaya un poquito más allá de los tópicos de los dos extremos del espectro ideológico: la atención universal e incondicional de una serie ilimitada de derechos en expansión y cueste lo que cueste, en un extremo, frente a la eliminación del derecho a cualquier prestación por parte del Estado, partiendo del dogma de que el Estado debe ocuparse únicamente de garantizar la defensa, la ley y orden.

Considero que para enfocar adecuadamente estos problemas hay que tener en cuenta cuando menos las siguientes consideraciones.

1º. La sociedad española en general y la de Castilla y León en particular está avanzando hacia un envejecimiento extremo. Y este es un hecho fundamental por dos razones. La primera es que una parte muy importante de los gastos del Estado del Bienestar están relacionados con las personas mayores: pensiones, sanidad, dependencia. Y la segunda porque lo que cabe esperar es que los recursos que la sociedad va a tener que dedicar a atender a esta parte de la población van a ser mayores.

2º. La “producción” de los servicios sociales y asistenciales es cara y en principio está sujeta a escasas ganancias de productividad, y esto es así porque se trata de servicios muy intensivos en trabajo y relativamente poco susceptibles de sustitución por capital. Es cierto que hay una serie de aspectos en los que las innovaciones tecnológicas permiten ya y permitirán todavía más en el futuro ahorrar costes. Un ejemplo puede ser el de la sanidad en el que el avance en los sistemas de diagnóstico, o el desarrollo de técnicas quirúrgicas menos invasivas permiten reducir los días de hospitalización.

3º. Dada la característica anterior, la principal vía para abaratar el coste unitario de prestación de los servicios sociales tiene que correr de la mano de las mejoras organizativas. También en este campo se está ganando algo con la utilización de las nuevas tecnologías. Pero por citar un ejemplo de gran transcendencia, el paso por cualquier centro hospitalario de esta región, como paciente, como acompañante o como visitante, permite observar que nos encontramos muy lejos de agotar las posibilidades que ofrece la mejora organizativa en términos de repetición de pruebas

diagnósticas, visitas innecesarias, sistemas de aprovisionamiento de fármacos y el resto de productos de usos clínicos.

4º. El sistema de servicios sociales es bastante caótico. Es una de esas competencias en las que de forma propia o impropia actúan todas las administraciones. Desde la administración central, pasando por la autonómica, diputaciones y ayuntamientos. Además ha sido históricamente el campo de acción de las organizaciones caritativas de raíz cristiana, y a éstas han venido a sumarse organizaciones de nuevo cuño, las ONGs, con inspiraciones y motivaciones de lo más variado. Es cierto que en el estado de precariedad y necesidad al que han llegado un gran número de personas y familias en los siete últimos años hay que agradecer la presencia de esta amplia gama de agentes benefactores, pero no es menos cierto que la sensación de que se necesita aclarar el panorama y proceder a una organización más eficiente de todo este entramado está ahí.

5º La diversidad de problemas y situaciones que caben bajo el paraguas de problemas socio sanitarios es amplísima, por lo tanto no cabe establecer un juicio único sobre los criterios a fijar para determinar quién tiene derecho a qué, y a partir de qué momento, pero si hay un principio que debería tenerse en cuenta en casi todas las ocasiones, y es el que dado que nos enfrentamos a una situación estructural, con necesidades amplias, relacionadas con el fenómeno del envejecimiento y la dificultad de absorber la mayor parte de los parados de larga duración, en la gestión de todo este sistema hay que tener un cuidado extremo en no crear incentivos perversos en el sentido que aparezcan colectivos que consideren más ventajoso incorporarse y permanecer de forma indefinida en los sistemas de protección que realizar un esfuerzo razonable por reincorporarse al mundo laboral. En este sentido la vigilancia de la condicionalidad de las ayudas es fundamental.

6º. En síntesis considero que hay dos ideas clave a tener en cuenta en todo esto. La primera que el estado del bienestar es irrenunciable. La segunda es que aun en el supuesto de una recuperación de la economía, en una región tan envejecida como Castilla y León, y con las dificultades de reincorporar al mercado de trabajo a los parados de larga duración de mayor edad, en una región como esta que incluso en los mejores momentos tiene escasa capacidad de generación de empleo neto, el gasto social previsiblemente seguirá en ascenso, lo que obliga controlar las vías de expansión del mismo. La tercera es que todo esto obliga a hacer un esfuerzo por estudiar la forma de introducir las innovaciones técnicas y organizativas que en última instancia permitan ahorrar recursos humanos y financieros y por lo tanto garantizar el nivel de prestaciones que demande el consenso social. Quiero aclarar que las mejoras organizativas no se refieren aquí al debate irracional entre público o privado. Se refieren a algo mucho más elemental, y es que cualquier actividad con gestión pública o privada puede estar organizada de forma más eficiente o menos eficiente, y los ejemplos de mala organización tienden al infinito en ambos lados, y de lo que se trata es de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios de forma paralela.

EL JUEGO DE LOS ESPEJOS

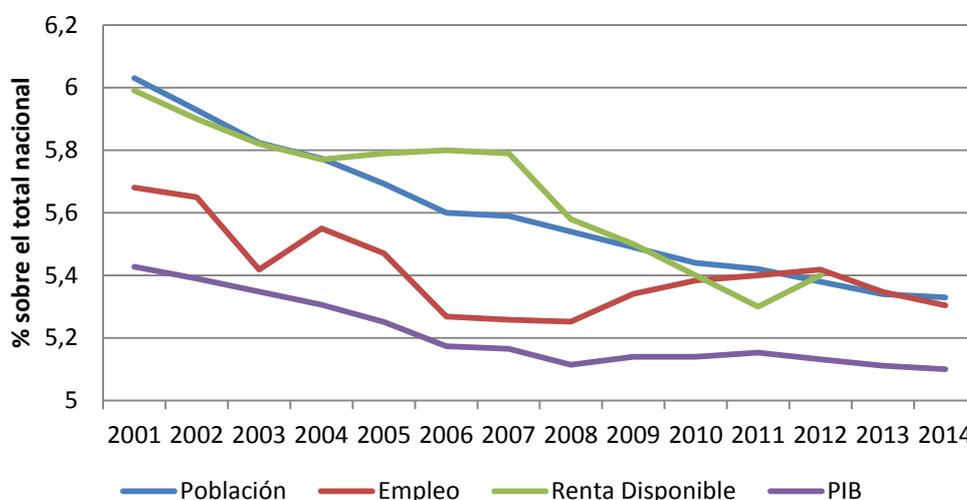
Estimado señor Herrera:

La frustración es un sentimiento muy humano. Las encuestas le habían puesto un caramelo en la boca y la realidad, los ciudadanos, se lo han sacado sin contemplaciones. Y usted y los suyos se han cogido una rabieta descomunal. Y como los niños mal criados la ha tomado con papá. Y ahora resulta que después de años de mimos y carantoñas ha descubierto que papá es malo, o tal vez feo, y le pide que se mire en el espejo para que se entere. Aunque sale de la rabia y la frustración su idea no está mal, es buena idea. Creo incluso que es una idea fértil. Una de esas ideas que pueden dar buenos frutos. Y obviamente el primer fruto que debería dar es que usted se mire también en algún espejo.

Aunque nadie me ha invitado y no soy aficionado a colarme en las fiestas, yo le ofrezco un juego de espejos, y con el único derecho que me da ser ciudadano de esta Comunidad le pido que se mire con atención. Y ya puestos le pido otra cosa, dese una buena ducha de agua fría para que despierte de una vez, porque tengo la impresión de que tras 14 años en ese Convento hay buenas razones para pensar que ha perdido la agudeza analítica para distinguir el caramelo sin más del envenenado, los sueños de la realidad y la verdad de la mentira. Esto último, por cierto, es un mal muy extendido en su partido a juzgar por las crónicas diarias de la sección de tribunales de la prensa diaria.

El primer espejo en el que yo le pido que se mire es este gráfico. Sí, lo que muestra el gráfico es que nuestra Comunidad representa ahora bastante menos de lo que representaba cuando la heredó del señor Lucas, que a su vez puede mirarse en el gráfico de la página 149.

Gráfico J.E. El perfil de la economía de Castilla y León en la era Herrera



Fuente: Elaborado a partir de datos INE.

Cuadro 3.3. Algunos indicadores sobre los efectos de la crisis en Castilla y León				
	2007	2014	Años alternativos	Relación 14/07
PIB Real. Millones de € de 2010 (INE)	56.786,6	53.761,5		94,7
PIB per cápita. Euros reales de 2010 (INE)	22.459,0	21.541,0		95,9
PIB per cápita/España=100 (INE)	92,4	95,0		102,8
Número de habitantes (INE)	2.528.372	2.495.689		98,7
Personas ocupadas. Miles (EPA.INE)	1082,1	919,9		85,0
Tasa de empleo % (EPA.INE)	49,9	43,6		87,4
Tasa de paro % (EPA.INE)	7,2	20,2		279,0
Afiliados a la Seguridad Social, miles (Seguridad Social)	969,6	849,4		87,6
Número de pensionistas (Seguridad Social)	521.416	546.007		104,7
% de pensionistas sobre el total de habitantes (Seguridad Social)	20,6	21,9		106,1
Relación cotizantes a la Seguridad Social/pensionistas (Seguridad Social)	2,0	1,7		85,7
Asalariados a tiempo completo. % sobre total ocupados (INE)	72,6	78,3		107,9
Coste salarial por trabajador en relación con España %(EACS. INE)	91,7	88,8		96,8
Personas en riesgo de exclusión (Eurostat e INE)	566.538	651.374	09 y 14	115,0
Personas en riesgo de exclusión %(Eurostat e INE)	22,1	26,1	09 y 14	118,1
Per. activas que como máximo tienen primer ciclo de secundaria %(IVIE)	52,7	48,4		91,8
Gasto en educación Junta de C y L por habitante €. (Presupuestos Junta)	870,2	709,8		81,6
Gasto I+D /PIB (%) (INE)	1,1	1,1	2012	100,0

Fuente: Elaborado a partir de la fuente citada en cada caso

El segundo espejo permite ver más detalles y es el cuadro precedente. De nuevo le ruego que lo mire, porque la realidad que refleja, podría ser más penosa pero esta ya lo es suficientemente. Pérdida de producción, baja tasa de empleo, alta tasa de paro, el 26,1% de la población (651.374 personas) en riesgo de exclusión social, el 21,9 de la población que ya es pensionista, esa baja relación cotizantes/pensionistas situada en 1,7, cuando la tasa de sostenibilidad del sistema se estima en el 2,5%. Y para no terminar llorando no citaré aquí la cifras de personas en lista de espera sanitaria, las desahuciadas, los atendidos por Caritas... En definitiva, señor Herrera, el estado de Castilla y León el 24 de la mayo de 2015 era cualquier cosa menos envidiable, incluso en algunos momentos usted mismo lo ha reconocido. Entonces ¿a qué viene la pataleta? Da la impresión que no estaba siendo muy sincero.

No se preocupe, sé algunas cosas de economía en general y de la economía de Castilla y León en particular, y no cometeré el error de decir que es usted el culpable de todos los males de esta región. Ni tan siquiera me gusta la palabra culpa. Pero tiene que admitir que usted y las personas que le han acompañado durante estos años, sus "trincones", los correligionarios que le han precedido en el cargo, y las ideas con las que han gobernado tienen mucho que ver con el estado en el que nos encontramos.

Comencemos con las ideas. El PP, aquí y en todas partes, ha gobernado blandiendo la bandera del neoliberalismo, acusando a los que no compartían su credo de ser defensores de ideas obsoletas y trasnochadas. Pero mientras transmitían este mensaje ante el público, en sus cenáculos repartían concesiones de servicios públicos, inflaban presupuestos de obras adjudicadas con bajas temerarias, exigían o aceptaban de buen grado comisiones por las obras o contratos adjudicados, privatizaban lo que les parecía, concedían subvenciones a sus amigos, colocaban al frente de las cajas a amiguetes incompetentes, legislaban en fraude de ley, dedicaban recursos públicos a cosas absurdas. Entre el pan y pan de algunas fundaciones y agencias que tienen

sentido, han metido una multitud de otras que ocultan una administración paralela, en la que han colocado a sus íntimos. Y de postre les sirven a los niños sopa llena de larvas de gusano, puré ácido y tornillería fina.

Y un detalle más, el gran compromiso propuesto por usted mismo para la legislatura pasada, la regulación sobre ordenación de servicios y gobierno del territorio, se ha saldado con la gran aportación de crear esa categoría territorial denominada *Áreas Funcionales Estables* que ustedes mismos han definido así: *“Estas Áreas Funcionales Estables son únicamente espacios territoriales, son espacios geográficos que se conforman por los términos municipales de los municipios mayores de 20.000 habitantes y los de aquellos municipios de su alfoz. Las Áreas Funcionales Estables no forman por si mismas ninguna entidad, ni asociación, ni corporación, ni administración, son tan solo espacios delimitados físicamente”*. ¿Y para esto han necesitado cuatro años dos leyes y un decreto?

Señor Herrera, si todavía no se ha enterado que todo esto y muchas otras cosas han sucedido durante su gobierno, regrese de nuevo a la ducha y ponga el agua muy fría porque sigue un poquito dormido. Como he expuesto al comienzo de este ensayo, el neoliberalismo tiene mucho más de magia que de edificio intelectual mínimamente sólido, pero la versión del neoliberalismo que ustedes han aplicado es la peor de las imaginables. Es esa versión que consiste esencialmente en convencer a todos de que el mercado es la salvación y que el Estado es el infierno, y se apoderan del Estado para ponerlo al servicio de sus intereses y los de sus amigos.

La única versión aceptable del liberalismo es aquella en la que personas responsables, con capacidad creativa e innovadora utilizan esa capacidad para concebir nuevos productos y procesos, crear nuevas empresas en las que producirlos o mejorar aquellas en las que están, y al mismo tiempo son capaces de entender que vivimos en sociedad, y que la sociedad sólo puede funcionar si mercado y Estado cumplen sus respectivas funciones y si la generalidad de las personas tenemos cabida en ella.

Cuando se ocupa el Estado para favorecer a los amiguetes, y transferir partes del mismo que funcionan razonablemente bien a empresas creadas con esa finalidad, lo que se está haciendo es un uso bastardo del poder.

Pues bien señor Herrera, esta forma de entender el liberalismo, de la que usted ha sido heraldo, está en el origen de esas 651.374 personas en riesgo de exclusión. Tal vez pensaba que no nos íbamos a dar cuenta, pero se equivocaba. Los que viven en la miseria lo saben, y sería ingenuo pensar que iban a olvidarlo el día que pueden usar uno de los pocos recursos que les queda, su voto.

No es el carbón, señor Herrera, es la desigualdad extrema, es la pobreza. Son los jóvenes que emigran porque no les queda otro remedio. Son las madres y padres que se quedan con la pena de saber que envejecerán solos y que si tienen nietos los verán muy de tarde en tarde, y tal vez hablen finlandés y por lo tanto no podrán transmitirles sus pensamientos, sus recuerdos, contarles lo que han sido y lo que han

soñado. Si ya entiende algo más, estupendo, en caso contrario definitivamente tiene un problema y debe pedir ayuda.

Pero su fuerza política es la más votada, y no seré yo quien le diga aquello de váyase, señor Herrera. Yo entiendo el sentido de la democracia. En consecuencia quédese si lo desea. Cuenta con legitimidad formal para hacerlo. Pero a no ser que tenga la intención de estafarnos debe hacer las cosas de otra forma. Esta región tiene problemas, pero no es un páramo desolado. Tenemos un amplio territorio, recursos renovables muy valiosos, una parte creciente de la población con un nivel de formación muy aceptable, jóvenes -es cierto que cada día menos- que van cada día a sus institutos y facultades con ganas de aprender, empresas capaces de competir dentro y fuera de España, aunque menos de las que sería deseable. Y trabajadores responsables que hacen cada día bien su trabajo.

Todos esos recursos y muchos otros están ahí, se pueden utilizar mejor de como se están utilizando, pero es necesario poner en marcha estrategias razonables, genuinas, que estén articuladas, que tengan un sentido global. En realidad esta es la función esencial del Presidente de una Comunidad: poner los medios para diseñar esas estrategias, esforzarse para que sean estrategias compartidas, y para que la inmensa mayoría se sientan representados en ellas y estén dispuestos a apoyarlas. En dos palabras, liderar la Comunidad para que pueda seguir avanzando, e imaginar un futuro mejor.

Evidentemente señor Herrera. Su fuerza no es la única sobre el tablero. Hay otros partidos y otros representantes políticos que tienen su parte de responsabilidad en el futuro de la Comunidad, y ahora más que nunca. Y todos tienen la obligación de pensar con racionalidad, de imaginar futuros y de dejar de utilizar la política como un modo fácil de ganarse la vida.

Hay muchas cosas que hacer en esta región, pero una de las más urgentes es la de convocar a todos los agentes sociales a construir un proyecto de región compartido, cuyo objetivo fundamental sea hacer una sociedad en la que todos tengamos cabida. En definitiva, imaginar un futuro para todos y ponerse a construirlo.

Mirémonos en el espejo todos los que tenemos alguna responsabilidad, si la imagen que nos devuelve muestra que ya no estamos para esto, prestemos el último servicio a la Comunidad haciéndonos a un lado en silencio. No pasa nada. Nadie es imprescindible, señor Herrera. Usted tampoco.

En Castilla y León a 31 de mayo de 2015

Ramiro García Fernández.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu D. y Robinson J.A. (2013) *Por qué fracasan los países*, Ed. Deusto
- Banco Mundial (2009) *Una nueva geografía económica*, Ed. BM
- Barrón I, Juan A. y Uría F. (2013) *Anatomía de una crisis*, Ed. Deusto
- Betancor O. y Llobet G. (2015) *Contabilidad Financiera y Social de la Alta Velocidad en España*, Ed. Fedea
- Blanchard O. y Leig D. (2013) Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF. Working Paper
- Caballero J.C, Pilar García P. y Gordo E. (2011) "La reforma de la gobernanza económica en la UEM", *Boletín de Estudios Económicos*, BdE
- Cameron, R. y Neal, L. (2010) *Historia económica mundial*, Ed. Alianza,
- Camagni R. (2005) *Economía urbana*, Ed. Bosch
- Carpintero O. (2012), "La sostenibilidad ambiental de la economía española: un análisis a largo plazo", *Sistema* nº225-226.
- Comisión Europea (2010) Estrategia Europa 2020, *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final
- COM(2011) 112 final, Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050,
 - COM(2011) 144 final LIBRO BLANCO Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible
 - COM (2014) [Un plan de inversiones para Europa](#),
- Consejo Europeo (2010) Estrategia Lisboa 2000. Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (marzo de 2000): hacia la Europa de la innovación y el conocimiento.
- EAPN- España (2015), *Estado de la pobreza, 2009-2013*, Ed. EAPN- España
- Delgado J.M (Dir.) (2012) *Población y poblamiento en Castilla León*, Ed. CES CyL
- Fama, E.F. (1970): "Efficient Capital Markets: a Review of Theory and Empirical Work." *The Journal of Finance*, 25, Nº 2
- FECYT (2013) [Indicadores del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación](#)
- Frieden J.A. (2006), *Capitalismo global. El trasfondo económico de la historia del siglo XX*, Ed. Crítica
- FMI (2015) *IMF World Economic Outlook (WEO), April 2015: Uneven Growth: Short- and Long-Term Factors*
- García R. (2004) *La economía de Castilla y León en la era de la globalización*, Ed. Ámbito
- García Montalvo J. (2014) Banca aburrida: el negocio bancario tras la crisis financiera. En *Las claves del crédito bancario tras la crisis*, Estudios FUNCAS
- Gómez-Baggethun E., Groot R. de (2007) "Capital natural y funciones de los ecosistemas: explorando las bases ecológicas de la economía", *Ecosistemas* 16 (3): 4-14. Septiembre [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/7642/1/ECO_16\(3\)_02.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/7642/1/ECO_16(3)_02.pdf)
- IEA (2014), Key World Energy Statistics 2014. Ed. IEA

- Kenen, P., 1969, "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View" in Mundell and Swoboda (eds.) *Monetary Problems in the International Economy*, University of Chicago Press
- Kocka J. (2014) *Historia del capitalismo*, Ed. Crítica
- Ministerio de Medio Ambiente (2000) *Libro blanco del agua en España*, Ed. MMA.
- McKinnon, R. (1963) "Optimum Currency Area", *American Economic Review*, September
- Mirowski PH. (2014) *Nunca dejes que una crisis te gane la partida*, Ed. Deusto
- Mundell R. (1961) "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*
- Moreno-Luque J.M. (2014) *Insolvencia, corrupción, criminalidad, crisis de los bancos y de los mercados financieros*. Ed. FOCA
- Nonell R. (2006) *Transparencia y buen gobierno. La rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada*. Ed. Icaria
- OCDE (2006) *Competitive Cities in the Global Economy*, Ed. [OCDE Territorial Reviews](#)
- (2013), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing.
- (2014), *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207813-es>.
- 2014-1 [Rising inequality](#): youth and poor fall further behind.
- 2014-2 [Top Incomes](#) and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?
- 2014-3 [Inequality and Growth](#) (OCDE).
- OIT (2014) Global [Wage Report 2014 / 15](#) *Wages and income inequality*, Ed. OIT
- Parramón E. (2014) "Claves para entender la banca en la sombra: Shadow Banking" *Análisis Financiero*, nº 125. 2014.
- Piketty T. (2014) *El capital en el siglo XXI*, Ed. FCE
- Porter, M (1991) *La ventaja competitiva de las naciones*, Ed. Plaza&Janés
- Requeijo J. (2014) *Bordeando el abismo*, Ed. Alianza
- Rodrik, D. (2011) *La Paradoja de la Globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Ed. Antonio Bosch
- Rodríguez DE Codes E. (2010) "Las nuevas medidas de Basilea III en materia de capital", *Estabilidad Financiera*, Núm. 19, BdE
- Sassen S. (2015) *Expulsiones, brutalidad y complejidad en la economía global*, Ed. Katz
- Schumpeter J.A. (1961) *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ed. Aguilar
- Soros G. (1998) *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*. Ed. Debate.
- Stiglitz J.E. (2002) *El malestar en la globalización*, Ed. Taurus.
- Stiglitz J.E. (2013) *El Informe Stiglitz. La reforma del sistema económico en el marco de la crisis global*. Ed. RBA.
- UNWTO (2014) *Panorama OMT del turismo internacional, 2014*, Ed. UNWTO.
- UNESCO (2002) *Cultura, comercio y globalización. Preguntas y respuestas*. Ed. UNESCO
- Williamson J. (Edit.) (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* PII
- Williamson J.G. (2012) *Comercio y pobreza. Cuándo y cómo comenzó el atraso del Tercer Mundo*, Ed. Crítica
- Worldwatch Institute (2007) *La situación del mundo 2007. Nuestro futuro urbano*. Ed. Icaria
- Zubiri, I. (2012) "La reforma del sistema fiscal" *Sistema* nº225-226