

Miguel Á. Fernández Ordóñez

Economistas, políticos y otros animales

Cómo acabar con las políticas que frenan nuestro progreso



Miguel Á. Fernández Ordóñez
**Economistas,
políticos y otros animales**

Cómo acabar con las políticas
que frenan nuestro progreso

ediciones península

© Miguel Á. Fernández Ordóñez, 2016

Queda rigurosamente prohibida sin autorización por escrito del editor cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra, que será sometida a las sanciones establecidas por la ley. Pueden dirigirse a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesitan fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Todos los derechos reservados.

Primera edición: enero de 2016

© del artículo «El legado de Rato»,
Miguel Á. Fernández Ordóñez/Ediciones El País, SL, 2013

© de esta edición: Grup Editorial 62, S.L.U., 2016
Diagonal 662-664
08034 Barcelona
edicionespeninsula@planeta.es
www.edicionespeninsula.com

PAPYRO SCP - composición
ROMANYÀ-VALLS - impresión
DEPÓSITO LEGAL: B.28.347 - 2015
ISBN: 978-84-9942-474-3

ÍNDICE

Prólogo. LOS POLÍTICOS Y LAS POLÍTICAS	15
Introducción. UNA GRAN OCASIÓN	19
Vamos hacia atrás... al elaborar las políticas	26
Elogio de la Ilustración	29
Las políticas y la política	31
No es peligroso asomarse al exterior	33

PRIMERA PARTE

I. NUESTROS PROBLEMAS	39
El destrozo de nuestras instituciones laborales	40
Lo que depende de nosotros	46
Una mala educación	49
El despilfarro de las infraestructuras	50
La importancia de la confianza	54
La regulación energética	65
La ley de la dependencia	67
En todas partes cuecen habas	70
La complacencia con la burbuja inmobiliaria	70
Los errores de la regulación y la supervisión bancaria	74

2.	MUCHAS CAUSAS	79
	Los políticos y el populismo	81
	Los políticos y el sectarismo	84
	Relatos, mitos y demás cuentos	87
	El tiempo y los políticos	90
	Los medios de comunicación	92
	Más animales	95
	El desconocimiento de los muchos	100
3.	ALGUNOS REMEDIOS	103
	El cómo, las formas, los procedimientos	106
	Las instituciones compensadoras	108
	Acabar con la dictadura de las mayorías	111
	¡Es el Parlamento, amigos!	113
	El Reglamento del Parlamento	115
	La burocracia parlamentaria	117
	Un Parlamento que no ignore Europa	119
	Es urgente acabar con la urgencia	120
	La desconcentración del poder	121
	Las instituciones autónomas	122
	Una Administración más profesionalizada	127
	Los Libros Blancos	129
	Las Memorias	130
	Experimentos y experiencias piloto	131
	El seguimiento y la evaluación de las políticas	133
	Los intereses particulares	134
	Cambiar los electores, cambiar la cultura	138
	Un poco de liberalismo	139
	Elogio del pragmatismo	141
	Más datos, más información	143

SEGUNDA PARTE

4. EL PASADO PUEDE ESPERAR	149
La difícil tarea de no ser sectario	154
La economía y el sentido común	158
Aplicar la economía... pero ¿cuál?	161
Economistas, sociólogos y muchos más	163
No dejes que la coyuntura ciegue tus ojos	164
Más sobre la importancia de la confianza	167
Las ocurrencias y las chapuzas	170
Sobre los falsos remedios	171
En España tenemos de todo	175
Sobre el poder curativo de las leyes	177
El mito de la sabiduría de los políticos	179
Un contraejemplo: las pensiones públicas	183
No depositarás tu esperanza en las crisis	184
 Epílogo. POR UNA DEMOCRACIA ILUSTRADA	 187
 DOCUMENTOS	 191
El legado de Rato	194
La economía española después de la crisis	197
La nueva realidad del sistema bancario español	215
 PARA LEER MÁS	 231
 RECONOCIMIENTOS	 243

NUESTROS PROBLEMAS

Esta es la diferencia entre un mal economista y uno bueno: el primero se fija solo en lo que se ve, el otro tiene en cuenta lo que se ve, pero también los efectos que no se ven.

FRÉDÉRIC BASTIAT

Los problemas económicos son los más fáciles de resolver: solo se necesita dinero.

WOODY ALLEN

Tenemos muchos problemas. Pero no es algo extraño ni exclusivo de España, pues también los tienen otros países desarrollados. Un ejemplo es la extremada polarización de las posiciones políticas. El sectarismo ha aumentado mucho en el país en los últimos tiempos, pero el brutal enfrentamiento entre demócratas y republicanos durante el segundo mandato de Obama demuestra que las actuaciones sectarias y tribales por parte de los partidos políticos no son más habituales en España que en Estados Unidos. Este libro no se centra en cómo resolver los problemas compartidos con otros países, sino en los que aparecen como específicamente españoles cuando nos comparamos con ellos.

Las mayores diferencias con otros países en el terreno económico, las que retratan mejor nuestra singularidad, son la baja productividad y su débil crecimiento, así como la insuficiente tasa de ocupación en todas las fases económicas. Sistemáticamente, España despilfarra sus recursos humanos al dejar a millones de personas que pueden y quieren trabajar. Además, aquellos que consiguen trabajar producen mucho menos que los trabajadores de otros países. Todo esto conlleva tener que soportar sistemáticamente tasas de paro más altas y salarios más bajos, de modo que las rentas familiares disminuyen, los ingresos del Estado son limitados y, en consecuencia, el gasto público también se reduce. Como esos menores ingresos se dedican en gran medida a pagar a muchos de los ciudadanos que no trabajan, queda menos dinero para los servicios que debe prestar un Estado moderno. El resultado: un país menos rico que los países avanzados y menos solidario que los del norte de Europa.

EL DESTROZO DE NUESTRAS INSTITUCIONES LABORALES

La consecuencia para España de que sus instituciones laborales estén muy alejadas de las de otros países no es que el paro aumente en las crisis y disminuya en las fases expansivas. Esto sucede en todos sitios, pues la coyuntura hace subir y bajar el paro en cualquier lugar. Sin embargo, en España, sube en exceso y, al reducirse, no lo hace suficientemente. Este es solo uno de los aspectos estructurales adversos derivados de la carencia de instituciones laborales efectivas. Pero hay otros tanto o más negativos que los mayores niveles de paro y la acentuación de los vaivenes coyunturales.

El principal efecto adverso de nuestras singulares instituciones laborales se ocasiona en la productividad general de la economía y, por supuesto, del trabajo. Las actuales ins-

tituciones españolas limitan la capacidad de los empresarios para aumentar la productividad de sus trabajadores y de sus empresas. No es la única causa, pero sí una muy importante para explicar el bajísimo crecimiento de la productividad total que sufre nuestra economía. Uno de los «secretos» de Estados Unidos es que la flexibilidad de su economía ha permitido alcanzar niveles altos de productividad. Pero también los países del norte de Europa —que deben ser nuestro modelo porque incorporan unos objetivos de solidaridad que no están presentes en Estados Unidos— han registrado unos niveles de productividad por trabajador sistemáticamente superiores a los de España en los últimos treinta años.

Este asunto de la productividad es, quizá, el más importante a la hora de plantearnos qué debemos hacer para mejorar nuestra economía. Es un asunto estructural al que se le presta alguna atención, pero incomparablemente menor que a las variables coyunturales. Además, muchos consideran la productividad como un aspecto solo «económico», sin darse cuenta de que es un elemento esencial para mejorar la protección social de los trabajadores. Es evidente que haber mantenido —y seguir manteniendo— unas instituciones laborales inadecuadas ha generado —y sigue generando— unos efectos muy perniciosos, no solo sobre la productividad y el crecimiento económico, sino también sobre el bienestar de los trabajadores.

El hecho de tener siempre más paro que los demás, tanto en los momentos peores como en los mejores, tiene ya incidencia en el bienestar de los españoles. Así, en la última crisis, algunos países han tenido una contracción de actividad similar a la española, pero la tasa de paro aumentó muchísimo menos que en España. Por ejemplo, en Francia el máximo se ha colocado alrededor de un diez por ciento, y en otros lugares, como Alemania, el paro se ha reducido durante la crisis. Algunos han señalado que estos países han tenido incrementos de la población activa más reducidos que España y que su sector de la cons-

trucción no tuvo una expansión comparable con la española. Es verdad, pero cuando la comparación se hace con economías que comparten estas dos características con la española, como Estados Unidos o el Reino Unido, esta sigue destacando por su extraordinario aumento del paro. El paro ha llegado como máximo al 9,6 % en Estados Unidos y al 8,1 % en el Reino Unido. El máximo en España fue del 26 %, alcanzado en 2013, lo cual demuestra que los mecanismos de ajuste laboral de la economía española no funcionan de forma adecuada.

Otro de los efectos perniciosos de contar con un mercado de trabajo ineficiente es que reduce las posibilidades de aumentar la retribución real de los trabajadores, los salarios. Normalmente, la economía española se ve abocada a competir en el extranjero a base de mantener costes laborales reales muy bajos como consecuencia de la baja productividad de la economía. Esto tiene consecuencias directas en el bienestar de todos los individuos, aunque sean determinados colectivos como las mujeres, los jóvenes y los que perdieron su empleo los que más las sufran.

Estas singularidades de la compleja situación de los trabajadores españoles —más desempleo incluso en los mejores momentos, más rápido aumento del paro en las fases de ajuste, menor crecimiento de los salarios reales, menor crecimiento de la productividad del trabajo y mayor discriminación entre colectivos— coinciden con que nuestras instituciones laborales también son singulares respecto a los otros países. Y las numerosas ineficiencias que provocan en el sistema explican nuestra menor productividad y nuestro rotundo fracaso en reducir el desempleo.

Una de esas peculiaridades es la forma en que aseguramos la contingencia de la pérdida de empleo. España mantiene un sistema parecido al que tuvieron otros países europeos, pues estos lo han ido reformando en las últimas décadas. En nuestro sistema, la ayuda al desempleado combina la prestación

pública con el pago por parte de la empresa privada de una cantidad, que se abona de una vez, relacionada con el tiempo que se ha permanecido en una sola empresa. Este pago, conocido como «indemnización por despido», corre a cargo de las empresas y, en ocasiones, constituye la parte más sustanciosa de la ayuda al desempleado. Además, tal y como está diseñada la indemnización por desempleo, se desincentiva la movilidad de los trabajadores entre empresas, ya que su importe final depende de la antigüedad del trabajador en la última empresa en la que presta sus servicios.

En el mundo globalizado de hoy en día, la reasignación de trabajadores entre empresas es crucial para que la economía se ajuste adecuadamente a los rápidos cambios que tienen lugar en la demanda y en las tecnologías, para que los trabajadores se trasladen de las empresas en declive a las que desarrollan actividades más productivas. El sistema de indemnización vigente no favorece la creación ni el crecimiento de las empresas más productivas. Y no solo por el efecto disuasorio que tiene sobre los empresarios, desincentivando la nueva contratación. Son también los mismos trabajadores españoles los que finalmente no aceptan cambiar de trabajo porque, incluso aunque empresas más productivas les ofrezcan mejores condiciones salariales, no les compensa el cambio, pues la indemnización por despido comenzaría a contarse desde cero en su nuevo puesto.

El hecho de que la protección frente al desempleo descansa en buena medida en esta indemnización que corre a cargo exclusivamente del sector privado introduce otras distorsiones de importancia. La más evidente es que los empresarios no ofrezcan puestos de trabajo estables y que más del noventa por ciento de la contratación se realice mediante contratos temporales. Los académicos españoles han mostrado suficientemente los efectos perniciosos de la falta de estabilidad en el empleo en España y han propuesto diversas reformas en la contratación, que han sido ignoradas por todos los partidos políticos.

De nuevo, no se trata únicamente de una traba económica, sino de un problema social para los trabajadores. No solo es difícil conseguir un puesto de trabajo, sino que, además, si se consigue, suele ser precario.

Hace treinta o cuarenta años, muchos países europeos contaban con instituciones del mercado laboral similares a las que tenemos en España. Pero en las últimas décadas —las reformas del socialista Gerhard Schröder en Alemania, a principios de 2000, fueron las últimas más importantes— estos han flexibilizado sus mercados e introducido mecanismos de protección al trabajador que no aumenten el paro ni frenen los aumentos de productividad.

Quizá el mejor ejemplo es la llamada «flexiguridad» de los países del norte de Europa, con soluciones muy diversas entre sí, como el modelo danés o el austriaco, pero todas ellas dirigidas a aumentar la flexibilidad de los mercados y a mejorar la protección y seguridad del trabajador. Otros países, como Estados Unidos, siempre han tenido mercados más flexibles que los europeos, pero sin ocuparse de la «seguridad» de los trabajadores. También el Reino Unido, sin haber aumentado especialmente la protección del trabajador, dio también pasos muy importantes en la flexibilidad de su mercado laboral. Mientras tanto, en España, aunque hemos adelantado algo respecto al entorno heredado de las patronales y los sindicatos verticales, seguimos manteniendo un sistema que podríamos denominar «riginseguridad» porque combina los efectos económicos negativos de la falta de flexibilidad con unos resultados sociales nefastos para la seguridad de los trabajadores.

Hace siete años, justo al inicio de la crisis económica, pronuncié una conferencia en la Universidad de Zaragoza proponiendo estudiar y aprender de las experiencias de otras economías para no ver explotar las cifras de paro. Coincidieron en sus reacciones negativas el Gobierno, los sindicatos y el principal partido de la oposición —unos sin insultar, otros de-

nigrando—, diciendo que ese no era el problema de la economía española. Desde entonces, los españoles que perdieron su trabajo se empezaron a contar por miles y miles, superando en 2013 la cifra de los seis millones. Incluso a finales de 2015, la tasa de paro no había bajado del veinte por ciento. Al no contar con instituciones adecuadas, el ajuste español se ha producido con brutalidad, expulsando al paro a cantidades ingentes de trabajadores y acabando con empresas que, con otro marco, podrían haber seguido funcionando si hubieran podido hacer ajustes internos sin necesidad de cerrar.

El PP y el PSOE han hecho reformas del mercado laboral, pero claramente han sido insuficientes. La realizada por el Partido Popular en 2012 era bienintencionada, pero ha conseguido efectos limitados en el campo de la negociación colectiva o en los expedientes de regulación de empleo y no ha avanzado nada, por ejemplo, en el terreno de la contratación. La que el PSOE llevó a cabo en 1984 introdujo el contrato temporal y permitió que este país creciera y crease empleo en cantidades importantes. En efecto, una vez hecho el ajuste macroeconómico (devaluación y consolidación fiscal) de los primeros años noventa, gracias al marco laboral del contrato temporal introducido por el Gobierno socialista, se crearon más de cuatro millones de puestos de trabajo en España. También ahora, una vez que la economía se ha ajustado mediante la llamada «devaluación interna», la coyuntura ha cambiado y, gracias al contrato temporal, el empleo ha vuelto a crecer en cantidades importantes como en el pasado. Es de celebrar, pero lo más grave de no haber cambiado el modelo español de instituciones laborales es que volverá, como siempre, a impedir que se produzcan los aumentos de productividad necesarios para aproximar nuestra renta y bienestar al de los países más desarrollados. Y esa diferencia, la de la productividad, es la que explica la mayoría de nuestras diferencias con ellos.

Vender que la reforma de 2012 ha resuelto nuestros problemas de mercado laboral habrá servido para agradar a la troika y para atraer a algunos votantes, pero, lamentablemente, no es cierto. Todavía no hemos entrado ni de lejos en la flexiseguridad de que disfrutaban otros países europeos. Hay que corregir los defectos técnico-jurídicos de esa reforma que han impedido que sus buenas intenciones hayan sido respaldadas por la Justicia. Hace falta reformar la contratación, los servicios de empleo y, en general, potenciar las políticas activas. También es necesario dar más seguridad a los trabajadores. Y hasta que no se consiga esto último, será difícil avanzar en una mayor flexibilidad.

LO QUE DEPENDE DE NOSOTROS

El mundo se divide entre lo que depende de nosotros y lo que no depende de nosotros, tal y como proponía el filósofo. Esta división es sumamente útil a la hora de orientar a los humanos en todo tipo de decisiones y debería ser obligada para todos los que propongan políticas. Porque es verdad que la globalización, y en especial la pertenencia a la Unión Europea, ha hecho que muchas políticas ya no dependan de nosotros. Por ejemplo, hoy todo el mundo está de acuerdo en que la política de regulación bancaria que aplicó el Banco de España durante la burbuja inmobiliaria fue uno de los factores que explican la crisis sufrida por las cajas de ahorro españolas. Pero esa regulación bancaria no era, como en otros casos, una singularidad española. Era una política consensuada en el Comité de Basilea y aplicada por todos los supervisores de cada uno de los países del mundo desarrollado.

En otros muchos lugares, esta deficiente regulación bancaria no solo se llevó por delante, como en España, a entidades de crédito dependientes de gobiernos regionales, sino también

a algunos de los bancos privados más grandes e importantes. Por ello, cuando en España se ha cambiado radicalmente esa regulación después de la crisis, los cambios no han sido decididos por las autoridades españolas, sino que han venido impuestos por el trabajo del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), una institución internacional. Sus guías y criterios han sido incorporados en Reglamentos y Directivas de la Unión Europea que España está obligada a aplicar y a trasponer a su legislación nacional.

Este es un ejemplo, entre otros muchos, de cómo los gobiernos y el Parlamento español tienen poco que decidir en algunos campos. España tampoco puede decidir ya qué aranceles impone a las importaciones ni tiene plena libertad para establecer impuestos indirectos que se separen de las guías que ha aprobado la Unión Europea. Esas políticas ya no dependen tan solo de los españoles, es decir, de nuestro Gobierno o del Parlamento, aunque evidentemente, en las instituciones internacionales, estos pueden influir en su elaboración.

Pero la crisis de las cajas de ahorro sí ha tenido que ver con políticas españolas. En concreto, España tenía una legislación específica del país que fue aprovechada por los partidos políticos para ocupar y controlar las cajas nombrando a gestores incompetentes o sumisos al poder político, que prohibía el recurso al mercado para capitalizarlas o que daba a las comunidades autónomas el poder de impedir las integraciones más eficientes y de menor coste para el contribuyente. Todas estas normas dependían exclusivamente de los españoles y, de hecho, el Parlamento español las ha ido cambiando —en la medida en que lo permite la Constitución— desde que estalló la crisis de Lehman Brothers.

El ejemplo de las cajas de ahorro sirve también para mostrar cómo todavía quedan muchas políticas en las que el Parlamento y los gobiernos de España tienen una amplia capacidad

para decidir sobre ellas. El problema es que, durante la burbuja, mientras los políticos ocupaban las cajas, ni los gobiernos ni los Parlamentos cambiaron la gobernanza de estas. Es importante hacerlo notar porque, en ocasiones, se repite el «mantra» de que, con la globalización, los gobiernos nacionales no tienen ya capacidad para tomar decisiones que influyan en la vida de sus conciudadanos, y esta visión es aprovechada por los políticos para no hacer ninguna reforma y, además, no dar cuentas de su inacción. Esta visión «pasotista» no es cierta, y lo peor es que, al desviar la atención, impide que se revisen las políticas propias que perjudican el crecimiento de la economía española.

El mal funcionamiento de áreas muy importantes como la educación, el mercado laboral o la planificación de estructuras son consecuencia de decisiones que hemos tomado los españoles, no de la globalización. Es curioso que, al comparar España con los demás países avanzados para saber qué deberíamos hacer para progresar, se observe que nuestros principales atrasos y diferencias surgen precisamente en aquellas áreas cuyas políticas dependen de nosotros mismos.

En estas áreas, en las que no estamos forzados a aplicar medidas comunes a las de otros países, es donde solemos mantener políticas distintas. Distintas y peores. Por eso, si queremos progresar en esos campos, es fundamental crear instituciones y procedimientos que obliguen a consultar a los expertos y requieran conocer las experiencias extranjeras antes de aprobar nuestras políticas. Pero, antes de hacerlo, es útil examinar algunos ejemplos concretos y recientes de problemas y políticas que, si se hubieran estudiado y debatido suficientemente, nos hubieran ahorrado muchos recursos públicos y habrían mejorado la productividad de nuestra economía. Hemos hablado ya de nuestras instituciones laborales, pero hay otros campos que merece la pena mencionar para insistir en la importancia de mejorar el proceso de elaboración de las políticas que sí dependen de nosotros.

UNA MALA EDUCACIÓN

Además del mal funcionamiento de nuestras instituciones laborales, el otro gran factor estructural de la economía española que impide alcanzar una mayor productividad es el de contar con un capital humano comparativamente inferior. Y son numerosos los estudios que explican nuestra baja productividad por la escasa calidad de nuestra educación.

Esto no es contradictorio con que, si nos comparamos con nosotros mismos, haya que reconocer que los avances de la educación en España han sido espectaculares. En el verano de mi primer año de universidad, y dentro de un programa del Servicio Universitario del Trabajo destinado a alfabetizar a los pescadores de Huelva, embarqué durante veintiocho días en un pesquero que hacía la ruta del Sahara. De los quince tripulantes de aquel barco, solo unos pocos sabían leer y escribir. Desde entonces, España ha pasado del analfabetismo de una parte de la población a ser uno de los países europeos con más titulados universitarios entre la población joven. El avance ha sido extraordinario. Pero las comparaciones respecto a otros países con nuestro nivel de educación secundaria siguen mostrando un atraso educativo muy grave. Los españoles con educación secundaria son solo un cincuenta por cinco por ciento, frente a la media del setenta y cinco por ciento en la Unión Europea o el ochenta y seis por ciento de Alemania y Finlandia.

Puede aducirse que los bajos niveles educativos de los mayores de cincuenta y cinco años de edad seguirán pesando negativamente, hasta que estos no se jubilen, en los datos globales de educación de la población española. Pero este no es el problema. Lo que debe ser considerado inaceptable por todos es que, cuando se examina exclusivamente la formación de los jóvenes, los porcentajes siguen siendo comparativamente muy bajos. De los españoles con una edad comprendida entre los veinticinco y los treinta y cuatro años, solo un sesenta y cua-

tro por ciento de ellos tiene educación secundaria, frente al ochenta y dos por ciento en la Unión Europea. Deberíamos aspirar a que, aun teniendo diferencias de formación en los trabajadores de mayor edad, no hubiera ya ninguna entre los más jóvenes. Además, es fundamental mejorar la formación de todas las personas en edad de trabajar, por supuesto en su educación formal, en sus títulos, y también en aspectos concretos como el conocimiento del inglés o el uso de la informática.

Lamentablemente, en lo que se refiere a la educación, los principales partidos se han ido enfrentando por otros asuntos, como la asignatura de Religión o la Educación para la Ciudadanía. La educación es un campo en el que, al contrario de lo que se ha hecho, se necesita una cooperación entre los partidos y un esfuerzo importante de estudio, análisis y debate en el Parlamento, con la contribución de los especialistas y el análisis de las experiencias extranjeras, en lugar de dar bandazos cada vez que un partido diferente accede al poder ejecutivo. Esta ausencia de estudio y debate explica que las leyes de educación cambien con cada nuevo Gobierno.

Un estudio sosegado que permita alcanzar un amplio consenso es fundamental para caminar hacia adelante en la educación y en la reforma laboral, los dos factores más importantes que explican el retraso de nuestra productividad en relación con otros países. Además, el consenso consigue que las reformas sean más duraderas y, por tanto, se reducen los costes que inevitablemente acarrearán los cambios, algo que no suele tenerse en cuenta cuando se proponen.

EL DESPILFARRO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Durante los años de la burbuja, el gasto público dedicado a la inversión en infraestructuras fue extraordinario. Son muy perceptibles los gastos en AVE, autovías, puertos y aeropuertos realizados en ese periodo y la mayoría de la población tiene

una visión positiva de ellos. Pero en este gasto, como en cualquier otro, se puede despilfarrar y esto es lo que ha sucedido en España en las últimas décadas. Es cierto que una insuficiente inversión en infraestructuras perjudica el crecimiento y que, en principio, debemos ver favorablemente el gasto en esta área, como también en educación. Pero estos gastos no deben escapar de un análisis de cuánto se invierte y en qué, pues es innegable que también puede gastarse mucho y mal.

La política de infraestructuras en España es quizá uno de los mejores ejemplos de actuación alejada de lo que se espera de una democracia ilustrada. Los problemas de derroche, de gastar en lo que no necesitamos y donde no lo necesitamos, reflejan no solo la falta de un estudio suficiente sino también la ausencia de debate democrático, en este caso, fundamentalmente territorial. Los casos más patentes de un gasto disparatado en infraestructuras son, quizá, los de la inversión en aeropuertos que no se usan y en las líneas de AVE.

Esa falta de reflexión ha llevado a que los ciudadanos españoles no cuenten con los elementos suficientes para juzgar adecuadamente esta política. Esto explica que la actitud mayoritaria sea de respaldo, incluso de admiración hacia las inversiones hechas en infraestructuras, mientras que, en contraposición, los expertos consideran que ha sido disparatada.

Desde un punto de vista técnico, si nos fijamos en la calidad de las inversiones, España ocupa un puesto muy favorable respecto a otros países. Mucho dinero público invertido y unas empresas constructoras de gran capacidad técnica han producido, en general, infraestructuras de calidad. Tampoco puede decirse que sean totalmente inútiles, pues los usuarios, muchas veces los más privilegiados, las disfrutan y valoran. El problema es que muchas de ellas han sido demasiado costosas en relación a la utilidad que proporcionan a la comunidad. El problema de la inversión en infraestructuras en España no es el nivel de la tecnología empleada, sino que los recursos em-

pleados no se justifican cuando se examinan los beneficios o las necesidades que pretenden atender esas inversiones.

Un ejemplo tradicional de una inversión de gran nivel tecnológico pero absolutamente innecesaria fue el avión francés Concorde, que realizaba el vuelo trasatlántico en menos de la mitad de tiempo que el resto de los aviones. Todavía no se ha producido en el mundo ningún avión comercial que supere en reducción del tiempo de vuelo la que logró el Concorde. Nadie puede discutir que el Concorde era mucho mejor que los demás aviones en una prestación fundamental para el transporte como es la de llegar antes. Sin embargo, fracasó, dejó de fabricarse y ninguna compañía aérea volvió a ofrecer sus rápidos viajes. Al margen de algún accidente, había otra razón: no compensaba desde el punto de vista económico y solo era sostenible a base de subsidios públicos. Dedicar recursos públicos a subsidiar los viajes trasatlánticos de altos ejecutivos y demás ciudadanos adinerados era muy difícil de sostener, pues era obvio que significaba detraer esos recursos de otras tareas, como las de la educación o las de otras infraestructuras, menos glamurosas pero más necesarias.

El ejemplo del Concorde es muy interesante porque, mientras las compañías aéreas eran propiedad del Estado, resultaba muy difícil descubrir que estaba recibiendo ayudas públicas. Pero desde el momento en que se privatizaron y liberalizaron, estas mismas compañías solo podían prestar el servicio si encontraban consumidores dispuestos a pagarlos. Cuando es imposible cubrir los costes, es necesario requerir subsidios públicos... y es difícil que los Parlamentos aprueben dar dinero a servicios que solo utilizan los más ricos. El problema es que, en las actividades que realiza el Estado —como las infraestructuras de transporte—, resulta muy difícil detectar los subsidios públicos. En efecto, no cobran por esos servicios lo que cuestan, pero hay una serie de «técnicas» para ocultar los subsidios, por ejemplo, integrándolos en un renglón general

de pérdidas o dejando de incluir en las cuentas de resultados los costes de inversión.

La ventaja del mercado es que proporciona bienes y servicios a los ciudadanos sin necesidad de recurrir al bolsillo del contribuyente. Pero puede haber casos en que el mercado no proporcione aquellos que se consideran beneficiosos para los ciudadanos. Cuando se decide que el Estado debe suministrar servicios y bienes que el mercado no está dispuesto a proveer, es obligado exigir que se diga quiénes son los beneficiados por esa actividad y que se calculen los beneficios que aporta, así como los costes en que incurre el contribuyente para proporcionarla.

El instrumento que los países más desarrollados utilizan para analizar si tiene sentido realizar una infraestructura es el denominado «análisis coste-beneficio». En España, al principio de la democracia, para aprobar estos proyectos se exigía que los ministerios presentaran a un Comité de Inversiones Públicas los análisis coste-beneficio de las inversiones que proponían. Este es un ejemplo interesante del retroceso en el análisis y el estudio de las políticas que ha tenido lugar en España a lo largo de los últimos años, pues esta práctica desapareció gradualmente hasta el extremo de que, en los últimos años, las infraestructuras se han decidido en los despachos del Ministerio de Fomento sin elaborar —o al menos sin publicar— estos análisis.

Pero la falta del análisis coste-beneficio no es lo único que explica, en este caso, el derroche de recursos empleados en la inversión en infraestructuras. También está la falta de debate, y en especial la escasa o nula participación de las comunidades autónomas en la planificación de las infraestructuras. Esto ha llevado a que, cuando se estudia cuáles son las variables que han determinado en España la localización de las inversiones, la más explicativa no sea la necesidad de los distintos territorios, sino —curiosamente— la provincia de procedencia de los ministros, los secretarios de Estado del Ministerio de Fo-

mento o de otros políticos relevantes del partido que en ese momento estaba en el Gobierno.

Si se hubiera obligado a un análisis y estudio (en este caso, del coste-beneficio) y a un debate en el que hubiesen participado los distintos interesados, España habría tenido una política de infraestructuras menos costosa y, a la vez, más eficaz a la hora de aumentar la productividad de su economía. La inversión de miles de millones de euros en infraestructuras que no se justifican por la relación coste-beneficio significa que esos recursos no han podido utilizarse en otras inversiones que favorecen el crecimiento económico, la mejora del medio ambiente o el bienestar social, como, por dar un ejemplo sin salir de las infraestructuras, el uso del ferrocarril para el transporte de mercancías o la extensión de las líneas de cercanías. Por otra parte, una mayor participación de los representantes de los distintos territorios habría proporcionado un mayor conocimiento y satisfacción de todos los ciudadanos españoles sin que se pudiera alegar un tratamiento injusto, lo que, en muchos casos, está plenamente fundamentado.

LA IMPORTANCIA DE LA CONFIANZA

El estudio de la economía muestra que la confianza, ese elemento espiritual e inasible, es un ingrediente fundamental para el buen funcionamiento de todos los mercados, en especial de los financieros. No bastan los datos «duros», la situación objetiva. Importa lo que piensa la gente. Sin confianza, la economía de mercado no funciona. Y, en situaciones de crisis, una tarea esencial de los gobiernos es evitar que consumidores, prestamistas o inversores caigan en círculos viciosos de pérdida de confianza. Perder la confianza en esos momentos es la mejor receta para hundir una economía.

Por ello, al buscar políticas que no hayan aplicado lo que sabemos de economía, las actuaciones del Gobierno del PP en los primeros seis meses de 2012 aparecen como un caso muy ilustrativo de políticas presupuestarias y de gestión de una crisis bancaria que ignoraron esta primera y elemental lección de economía: la confianza importa. Desgraciadamente, los mensajes enviados al mercado por estas políticas consiguieron colocar a España como protagonista principal en las pantallas de los operadores y, finalmente, acabaron cerrando su acceso a los mercados en las postrimerías de la primavera de ese año.

Las Administraciones Públicas incurrieron en 2011 en un déficit público mayor que el presupuestado. Pensando, como esperaban todos los organismos internacionales, que 2011 iba a ser el año de la recuperación, se había presupuestado un déficit en torno al seis por ciento, pero acabó superando el ocho por ciento. La desviación en el gasto público fue relativamente pequeña, aunque resulta evidente que los gastos aumentan también cuando lo hace el desempleo. Pero la desviación más importante en el déficit previsto fue el hundimiento en los ingresos públicos, pues la recesión los redujo en casi un dos por ciento del PIB por debajo de la cifra presupuestada. Esta fue la realidad, y es lo que el Gobierno del PP debería haber comunicado para tranquilizar a los mercados: «El déficit público ha aumentado en España como consecuencia de una segunda recesión no prevista y no por un aumento extraordinario del gasto público. Esto nos obliga a tomar medidas adicionales de austeridad para reconducir el déficit a los objetivos previstos y habrá que hacer recortes, aumentar los impuestos, reformar pensiones, etcétera». Pero el nuevo Gobierno no hizo esto, sino todo lo contrario. Envío a los medios y a los mercados el mensaje de que España tenía un déficit público ingente que se había ocultado a las autoridades estadísticas europeas, tal y como había sucedido en Grecia con la entrada de un nuevo gabinete.

La realidad era muy distinta. En el caso griego, la diferencia entre las cifras no fue, como en España, una diferencia entre una previsión y el resultado final, sino que el Gobierno de Grecia manipuló deliberadamente las cifras y transmitió un resultado falso a las autoridades europeas. La decisión de denunciar al Gobierno socialista por falsificar las cifras de déficit público tuvo unas consecuencias en los mercados extraordinariamente negativas, aunque sirviera al Partido Popular a efectos electorales. Y enseguida la alarma creada en los mercados sobre el déficit se convirtió en una desconfianza hacia España, ya que al inversor de Singapur o de Wall Street le importó poco que el causante hubiera sido Zapatero o Rajoy. España pasó de ser considerada un país que, en los últimos dos años, había tomado decisiones muy duras para reducir el déficit público en más de tres puntos del PIB —recortes en gastos sociales, congelación de las pensiones, reducción del sueldo de funcionarios, reforma de las pensiones...— a aparecer en los mercados como un país despilfarrador y nada fiable.

Lo más curioso de esta alarma sobre el déficit público creada por el PP es que no se acompañó con una declaración solemne sobre la necesidad de hacer políticas de recortes de gasto o subida de impuestos para corregirlo, sino que, al estar próximas las elecciones andaluzas, que debían celebrarse en los últimos días de marzo de 2012, el Gobierno retrasó tres meses la presentación del presupuesto. Esto era un hecho insólito, sin ninguna justificación y que aumentó aún más la alarma de los mercados. Lo peor no fue solo que pintaran como muy grave la situación de las cuentas públicas, sino que los mercados percibieron que el nuevo Gobierno del Partido Popular no era fiable, pues ponía el objetivo de ganar unas elecciones por encima de la solución de los problemas.

Finalmente, la descalificación del Gobierno anterior en cuanto a su gestión económica, que les había venido muy bien para imponerse en las generales, no sirvió a los populares para

ganar las elecciones en Andalucía. Lo irremediable de este aviso intencionado sobre las cuentas públicas es que, junto a la gestión de la crisis bancaria, fue uno de los dos factores que cambiaron la imagen que España tenía en los mercados al finalizar 2011 e hizo que, en seis meses, la desconfianza de los mercados hacia el país llegase a un nivel que no se había alcanzado antes, el del cierre de los mismos, lo que al final obligó a la inevitable petición de ayuda a los socios europeos.

A lo largo de la crisis que se inició con el colapso de Lehman Brothers, España había superado los episodios de desconfianza tomando medidas precisamente en el sentido que esperaba el mercado. En mayo de 2010 lo hizo con las medidas extraordinarias de recorte de gastos y subida de impuestos. A principios de 2011, con la recapitalización de las entidades de crédito y la reforma de las pensiones. En el verano y otoño de ese mismo año, consiguió separarse de la Italia de Berlusconi al tomar medidas presupuestarias y de reforma que llevaron a que, cuando en noviembre se celebraron las elecciones generales, España tuviera una prima de riesgo inferior a la italiana en más de cien puntos básicos.

Todo esto cambió, además, porque Mario Monti, el nuevo primer ministro italiano, transmitió una imagen de seriedad muy distinta de la que estaba dando Mariano Rajoy, el nuevo presidente español. Poco a poco, Italia consiguió mejorar su prima y colocarse por debajo de la española, mientras que la confianza en España comenzó a caer hasta terminar en el inevitable rescate.

El momento más surrealista fue, quizá, cuando el presidente Rajoy —en la cumbre de la Unión Europea de marzo de 2012, en la que se decidió que los objetivos nacionales de déficit serían consensuados y seguirían los criterios de la Unión Europea— anunció en rueda de prensa que no iba a cumplir el déficit sugerido por la UE porque la fijación del objetivo de déficit era algo que correspondía ¡a la soberanía de España!

Este tipo de declaraciones —«a mí Europa no me dice lo que tengo que hacer»— lo calificaríamos hoy de «estilo Tsipras», cuyos efectos en los mercados, como ya sabemos, no son muy positivos.

En aquel primer semestre del nuevo Gobierno, la preocupación de los mercados se centró no solo en las cuentas públicas, sino también en la situación de los bancos españoles. Al acabar 2011, la banca española estaba dentro de una sospecha generalizada sobre la situación de los bancos europeos. Pero, dentro de este grupo, los *ratings* de nuestros grandes bancos eran todavía mejores que los de otras entidades de Europa. Esto se perdió cuando la gestión de la crisis bancaria española emprendida por el nuevo ministro de Economía del PP llevó a que nuestros bancos salieran del pelotón que englobaba a todos los bancos europeos para convertirlos en protagonistas, de forma que España apareció singularizada en los mercados como si tuviera el peor de los sistemas bancarios del continente.

La gestión de la crisis bancaria ofrecía, desde su inicio hasta que el PP llegó al poder, un balance bastante razonable cuando se comparaba con la de otros países. En resultados alcanzados, la imagen que ofrecía la reestructuración bancaria española era comparativamente positiva, ya que, a diferencia de otros grandes países, España no había ayudado a las grandes instituciones ni nacionalizado ninguna de ellas. Incluso el coste público empleado en reestructurar los bancos no había requerido grandes inyecciones por parte de los contribuyentes. Este balance era especialmente favorable si se tiene en cuenta la enorme burbuja inmobiliaria que se había acumulado durante las dos legislaturas de Aznar y la primera de Zapatero.

Los seis primeros meses de Gobierno del PP son un ejemplo de cómo la falta de experiencia en la gestión de crisis —por parte de algunos políticos— y el desprecio a los órganos supervisores —en este caso, el Banco de España— llevaron a hundir la confianza en el Reino de España y en sus bancos,

colocando al país al borde de la salida del euro y obligándole a tener que pedir ayuda financiera a sus socios europeos. Esta pérdida de confianza hizo incluso que España viera cómo se cerraba su acceso a los mercados, mientras que hasta ese momento, con dificultad pero reaccionando con reformas, se había mantenido siempre la posibilidad de financiarse por sí sola. Afortunadamente, tanto la ayuda de nuestros socios como, sobre todo, la reacción del Banco Central Europeo (BCE) nos salvaron. Una vez firmado un Memorando de Entendimiento con la troika, España volvió a gestionar la crisis bancaria tal y como lo había hecho antes y sin que se volvieran a vivir los problemas que el nuevo Gobierno había creado durante el primer semestre de 2012.

El PP había llegado al poder proponiendo una estrategia de gestión de la crisis bancaria verdaderamente disparatada. Por un lado, proclamó que la solución vendría exclusivamente de aumentar las provisiones, sin darse cuenta de que los mercados exigían también aumentar el capital de nuestras entidades. También prometió, en reiteradas ocasiones, a los electores que reestructuraría las entidades de crédito sin necesidad de utilizar recursos públicos. Dijo también que era un error hacer integraciones y que lo mejor era liquidar las entidades que no pudieran sobrevivir por sí mismas.

A pesar de que se le explicó suficientemente, el PP cayó en el espejismo de la imagen de un Gobierno como el de Zapatero, que no había tenido necesidad de que el Estado saliera al mercado a obtener recursos para inyectarlos en las entidades de crédito, y por ello prometió a sus electores hacer lo mismo, e incluso mejor, pues afirmó que ni siquiera pondría un solo euro en ellas. Más tarde, cuando tuvo que explicar por qué había hecho lo contrario de lo prometido, la propaganda del PP afirmó que todo se debía a que, durante el Gobierno de Zapatero, no se había provisionado ni capitalizado las instituciones. No era verdad, aunque lo que sí era cierto es que ese esfuerzo

no había sido muy visible porque las inmensas provisiones durante ese periodo se efectuaron, en parte, contra reservas en los procesos de integración y por traspasos de las provisiones genéricas, de forma que no provocaron pérdidas. Tampoco fue muy visible la forma en que se cubrieron las necesidades de capital, pues, además de las preferentes del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), se cubrieron con capital de las entidades mejor capitalizadas y se utilizaron los recursos acumulados en los Fondos de Garantía de Depósitos.

Al empezar el año 2012 había que seguir provisionando las entidades como consecuencia de la segunda recesión. Pero ya no se podía llevar a cabo como se hizo durante la anterior legislatura, sin que apenas se notara. No se podía seguir provisionando contra reservas, sino que aparecerían las pérdidas, las entidades más capitalizadas no podían absorber más entidades sin apenas ayudas y los Fondos de Garantía de Depósitos estaban agotados. Además, a finales de 2011, el Consejo Europeo había acordado aumentar las exigencias de recursos propios. Por todo esto, una sobria política de comunicación era aún más importante que en el pasado, y el absurdo de anunciar que bastaba solo con provisionar y que no era necesaria la recapitalización ni la inyección de fondos públicos tuvo consecuencias letales en los mercados.

No obstante, el Gobierno del PP, en parte gracias a que no todo el asesoramiento del Banco de España cayó en saco roto, fue dándose cuenta de lo absurdo de su discurso y de sus propuestas y tuvo que volver a la estrategia diseñada por el anterior Ejecutivo. Como se sabe, el Gobierno del PP finalmente no liquidó ninguna institución, sino que utilizó las técnicas tradicionales —tanto en España como en el resto del mundo— de integrar o vender instituciones, por la simple razón de que son las más baratas y las que menos destruyen el flujo normal de la actividad crediticia y de prestación de servicios de las entidades a empresas y familias. También tuvo que aumentar

el capital de las entidades que lo necesitaban, tal y como exigió el MOU del rescate, porque no se habían dado cuenta de algo elemental: el aumento de las provisiones no basta para recuperar la solvencia, sino que es necesario aumentar el capital de las entidades afectadas. Finalmente, el Gobierno del PP, en contra de lo que habían prometido hasta la saciedad todos sus portavoces, no tuvo más remedio que inyectar recursos públicos, pues no había suficientes recursos privados de capital para dejar las entidades adecuadamente recapitalizadas.

Pero el principal error, siendo muy importantes los ya mencionados, no fue tanto su inexperiencia, la falta de estudio y conocimiento, sino el de no seguir el consejo de los expertos en la gestión de una crisis bancaria, en este caso la Supervisión del Banco de España. El nuevo Gobierno se equivocó en el «contenido» de la política de gestión de crisis cuando desacreditó la estrategia aprobada por el Gobierno anterior y por el Parlamento (curiosamente, y gracias al presidente Rajoy, esa estrategia se había aprobado con los votos del PP), pero ese fallo no duró mucho pues, finalmente, acabó adoptando todo lo contrario de lo que había dicho. Su principal error de cara a los mercados, lo que le llevó a esa monumental pérdida de confianza, fue despreciar el consejo del supervisor autónomo —la Supervisión del Banco de España— sobre las «formas» de aplicar esa estrategia. No quiso seguirlo, y eso le —nos— llevó al desastre.

Son varias las «formas» de gestionar una crisis bancaria que cualquier supervisor conoce y que fueron ignoradas por el Ministerio de Economía hasta que acabaron conduciendo a España al rescate. Por ejemplo, la discreción, la presentación detallada de los problemas de una entidad de crédito solo cuando se han resuelto, el actuar sin sectarismo (esto es, independientemente de cuáles sean las afiliaciones políticas, religiosas o regionales de los gestores de las entidades en crisis) y, en definitiva, la despolitización de la función de resolución. Todas ellas son claves para la correcta resolución de una crisis bancaria.