El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos



Documento de trabajo

Diciembre 2015

Una nueva política económica para un nuevo ciclo político

ESTRATEGIA PARA LOGRAR CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y EMPLEO DE CALIDAD

Puntos principales:

- La apuesta por *la austeridad*, el ajuste fiscal y la devaluación salarial no *sólo no ha conseguido* corregir los importantes desequilibrios de la economía española sino que los ha ahondado en muchos de sus términos.
- Apostamos por recuperar una *economía con trasfondo ético*, que reconozca la necesidad de situar la *sostenibilidad ambiental* en el centro de la política económica.
- Abogamos por recuperar el papel del sector público como impulsor del cambio productivo, defendemos la derogación de la última reforma laboral, recuperar la inversión en educación, sanidad e I+D+i, defender el sistema público de pensiones, realizar una reforma fiscal progresista y el mantenimiento de una banca pública de inversiones.
- Defendemos una *política industrial activa*, con una importante reforma del sector energético y la recuperación de la independencia de las instituciones reguladoras.
- Desde Economistas Frente a la Crisis creemos que se dan las condiciones para iniciar un gran proceso de *diálogo social* que lleve a un cambio estratégico en las orientaciones de nuestra política económica.

SUMARIO

Resumen ejecutivo

- I. POR UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA, PROGRESISTA Y CON VALORES ÉTICOS
 - Una Legislatura con graves errores de política económica
 - Por una política económica común de la izquierda
 - Economistas Frente a la Crisis apuesta por una ética social

II. NO HAY ECONOMÍA SIN ECOLOGÍA

- Es urgente y posible asumir los límites ambientales
- El PIB no sirve para medir el progreso social
- Abordar con éxito una transición económica con exigencias de sostenibilidad ambiental

III. UN CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y COMPATIBLE CON LA REDUCCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS

IV. MÁS Y MEJOR EMPLEO, OBJETIVO CENTRAL

- Derogar la reforma laboral de 2012, estableciendo una nueva regulación
- Mejorar e igualar las oportunidades de los desempleados
- Elevar el salario mínimo, por razones sociales y económicas

V. RECUPERAR LA PROTECCIÓN SOCIAL

- Los recortes han generado pobreza y desigualdad
- Ampliar la protección por desempleo ante los recortes y el paro de larga duración
- Reivindicar las pensiones públicas frente al intento de ruptura del modelo

VI. RECAUDAR MÁS INGRESOS PÚBLICOS Y DE FORMA MÁS JUSTA

- Las necesidades del país exigen más recursos tributarios
- El sistema fiscal español es injusto y poco progresivo
- Una reforma fiscal integral, coherente con las necesidades del país

VII. MERCADOS MÁS EFICIENTES Y UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL REFORZADA

- El sector eléctrico, llave de una política energética progresista
- Organismos reguladores independientes, competentes y con control parlamentario
- Apostar por una política productiva de base industrial
- Una nueva cultura de la ciudad y el territorio
- Garantizar el crédito: crear un Banco Público de Inversión
- Mejorar la gobernanza de las empresas

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

Resumen ejecutivo

La legislatura que ahora termina ha sido una de las más nefastas para España en materia de política económica. La apuesta por la austeridad, el ajuste fiscal y la devaluación salarial no sólo no ha conseguido corregir los importantes desequilibrios de la economía española sino que los ha ahondado en muchos de sus términos: hoy España es un país con una deuda pública que ronda el 100% del PIB, el déficit público combinado de la Administración General del Estado y de la Seguridad Social es superior al de 2011, los salarios reales se han reducido, se ha incrementado la desigualdad y la pobreza, y el nivel de empleo es inferior al del inicio de la legislatura, aderezado con un menor grado de protección de los desempleados, y una mayor precariedad en los nuevos contratos que, a bombo y platillo, se anuncian como el único logro de la legislatura. Aunque crecemos, hemos perdido una importante distancia en relación con la renta per cápita media de la Eurozona, y el crecimiento potencial de nuestra economía se encuentra en la mitad del calculado antes de la crisis. Sí, ha sido una legislatura para no olvidar, para analizar en todos y cada uno de sus errores y no volver a repetir.

Economistas Frente a la Crisis surgió en 2011 para denunciar con rotundidad lo erróneo de las recetas económicas que se querían aplicar. Lamentablemente, el devenir de los años nos ha cargado de razones, y uno tras otro las instancias internacionales como el Fondo Monetario Internacional o la OCDE han venido reconociendo sus errores en materia de ajuste fiscal, desigualdad social y devaluación salarial. Los han reconocido las instancias internacionales pero no así la Unión Europea, que persiste en su estrategia —pese a los tímidos intentos de flexibilización puestos en marcha en 2015- y particularmente el gobierno de España, que no ha cejado en su empeño de convencernos de las bondades de su errónea orientación económica.

Nos encontramos ahora ante la apertura de un nuevo ciclo político, un nuevo ciclo que debe servir de oportunidad para realizar un giro sustantivo en nuestra política económica. Un giro que debe llevar a un crecimiento sostenible con empleo de calidad. Para ello, Economistas Frente a la Crisis quiere contribuir con sus aportaciones para la construcción de una nueva política económica, centrada en el crecimiento sostenible y robusto, la creación de empleo con derechos y de calidad, y la recuperación de la protección y la cohesión social.

Son varias las líneas que dibujamos para lograr este objetivo. Apostamos por recuperar una economía con trasfondo ético, que sea factor de promoción del desarrollo social y democrático, que reconozca la necesidad de situar la sostenibilidad ambiental en el centro de la política económica, y que esté decididamente orientada al crecimiento y al empleo.

Para ello abogamos por recuperar el papel del sector público como impulsor de las inversiones necesarias para lograr el cambio productivo, defendemos la derogación de la última reforma laboral y el establecimiento de un nuevo marco de relaciones laborales, recuperar las políticas del estado social, particularmente la educación y la sanidad, defender el sistema público de pensiones y realizar una reforma fiscal progresista que permita una verdadera suficiencia de ingresos para el Estado, así como la recuperación de las políticas de redistribución de la renta.



El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

Defendemos una política industrial activa que refuerce el papel del sector industrial en nuestra economía, con una importante reforma del sector energético y la recuperación de la independencia y el prestigio de las instituciones reguladoras, que tanto han sufrido durante la última legislatura. Apoyamos el incremento en la inversión en I+D+i, el impulso de una nueva cultura del territorio y de la ordenación urbana, el mantenimiento de una banca pública de inversiones, y la reforma de la gobernanza empresarial.

Se equivocan quienes, desde sus púlpitos administrativos, académicos o mediáticos, quieren seguir insistiendo en una estrategia empobrecedora de nuestra economía y nuestra sociedad. Desde Economistas Frente a la Crisis creemos que se dan las condiciones —necesarias y suficientes- para iniciar un gran proceso de diálogo social que lleve a un cambio estratégico en las orientaciones de nuestra política económica. Estos últimos años han sido años no perdidos, sino en franco retroceso en la senda del progreso social y económico. Urge actuar, con determinación y audacia, para situar a España en la senda de la prosperidad, la justicia social y las libertades. A ello queremos contribuir desde **Economistas Frente a la Crisis,** con este documento, síntesis de las reflexiones que desde que hicimos acto de presencia en el debate público, hemos ido planteando.

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

I. POR UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA, PROGRESISTA Y CON VALORES ÉTICOS

Una Legislatura con graves errores de política económica

Los dos grandes ejes de la política económica en esta Legislatura han constituido dos grandes errores. Por un lado, la realización de una política fiscal basada en la austeridad, aplicando fuertes medidas de contracción del gasto público, muy señaladamente en el gasto social, lo que produjo, en el contexto de la crisis iniciada en 2008, una segunda recesión de la economía española. Y por otro, la aplicación de una estrategia de devaluación salarial, mediante la desregulación general del mercado de trabajo que, pese a que se defendió como una vía para recuperar la competitividad, el crecimiento y la reducción del desequilibrio exterior, no ha alcanzado ninguno de estos objetivos, mientras sí ha ocasionado la que era su pretensión real y última: una depresión salarial que permitiera transferir rentas del trabajo hacia excedentes empresariales para apoyar el proceso de desendeudamiento de las empresas. Ambos ejes llevan en su esencia el aumento de las desigualdades, como así ha sido: España es uno de los Veintiocho países de la UE en que más han crecido la desigualdad y la pobreza.

La recuperación de la estabilidad de la financiación de la deuda pública española en los mercados no se consiguió en absoluto por estas medidas, sino, sobre todo, por la actuación directa del BCE, y en parte por la recapitalización del sistema financiero, obligada por las pérdidas acumuladas en sus balances como resultado del estallido de la burbuja inmobiliaria y de la temeraria política crediticia que siguió (en su conjunto, no solo las cajas de ahorro) en los años previos a la crisis. La costosísima recapitalización de las entidades financieras se ha realizado con cargo a los contribuyentes, que tendremos que pagar durante varias generaciones deuda pública y los correspondientes intereses a beneficio de las entidades financieras privadas, sin que, por cierto, el Gobierno haya establecido un compromiso pleno de devolución a la Hacienda Pública de esas ayudas.

La recuperación económica del último año y medio, contrariamente a lo que señala la propaganda oficial, ha venido de la mano de varios factores externos.

Primero, la aceptación de objetivos más relajados de reducción del déficit público por parte de la Comisión Europea y los gobiernos del Eurogrupo, lo que ha coincidido con el final de la legislatura y el periodo preelectoral, permitiendo incluso al Gobierno español que acometiera una electoralista reducción de los impuestos a pesar del incumplimiento de los objetivos de déficit.

Segundo, la acentuación de una política monetaria claramente expansiva.

Tercero, la **depreciación del euro** y la **pronunciada caída de los precios del petróleo**, que han permitido que el sector exterior de la economía española dejase de aminorar el crecimiento de la demanda interna y apoyase de este modo la recuperación.

No se conoce, por lo tanto, ninguna medida significativa de política económica adoptada autónomamente por el Gobierno a la que pueda atribuírsele la superación de la recesión económica.

La crisis, en consecuencia, no ha sido superada. Persisten importantes desequilibrios (el más importante, un paro desorbitado, pero también un elevado endeudamiento privado y público), y las debilidades de la economía española continúan sin resolverse. La austeridad, los recortes sociales y la devaluación de los salarios siguen siendo las equivocadas orientaciones de la política económica europea y española.

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

Por una política económica común de la izquierda

Afrontamos en este momento el final de un periodo político y el inicio de un nuevo ciclo. Las fuerzas políticas han presentado sus propuestas también económicas ante los ciudadanos. Sin embargo, a nuestro juicio, esos planteamientos no están siempre (intencionadamente o no) suficientemente claros, completos y estructurados como para que se comprenda cual es la estrategia que se plantea para la economía española en los próximos años. Por otro lado, está en la naturaleza y en la razón de ser de EFC intervenir en el debate político poniendo *el pensamiento económico al servicio de los ciudadanos* y contribuir a sentar las bases de "una política económica común de la izquierda" que es, a nuestro juicio, la opción que requiere nuestro país para garantizar progreso, eficiencia y bienestar.

Economistas Frente a la Crisis apuesta por una ética social

El eje vertebrador de la creación de EFC, "La Economía al servicio de los ciudadanos" introduce dos conceptos-síntesis básicos: Ciudadanía, de carácter colectivo, en el que la libertad y la igualdad social constituyen los elementos determinantes, y Ciudadano, de carácter individual, como sujeto de derechos y obligaciones. EFC considera que la responsabilidad social, tanto como valor colectivo como individual, constituye un factor básico sobre el que no han puesto suficiente énfasis los grupos y partidos progresistas.

La defensa de lo público y el desarrollo del Estado del Bienestar no pueden contemplarse de forma exclusiva como un conjunto de derechos; debe incluir, inexcusablemente, el concepto de **uso responsable de lo COMÚN, y la erradicación de la corrupción.** La sanidad, la educación, la protección social pública, la calidad ambiental... son derechos que han de ser defendidos y ejercidos con orgullo y responsabilidad. **Esto exige una profunda cultura de** *lo público*, solo alcanzable con la puesta en marcha de una política proactiva que debe calar todos los ámbitos y cuya raíz se encuentra en la escuela laica.

La feroz batalla planteada por grupos conservadores y religiosos contra la implantación obligatoria de la asignatura "Educación para la Ciudadanía" fue en realidad una batalla contra un modelo de sociedad democrática, responsable, igualitaria y laica. En la misma línea cabe considerar una visión de la cultura elitista y empobrecedora, desconectada de las necesidades de desarrollo global del país, y que se utiliza, en no pocas ocasiones, como instrumento interesado para desviar la atención de los verdaderos problemas del país.

Una propuesta progresista de país, en la actualidad muy desdibujada, basada en el desarrollo de la sociedad del bienestar, solo puede prosperar si está soportada no solo por consideraciones de carácter socioeconómico, sino que debe venir impregnada de civismo ético basado en la educación y la cultura de la ciudadanía y del ciudadano. EFC nació de un impulso ético y nuestros planteamientos continuarán decididamente en esa línea.

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

II. NO HAY ECONOMÍA SIN ECOLOGÍA

Es urgente y posible asumir los límites ambientales

Nuestra generación es la primera con conocimiento suficiente para entender la urgencia de que la actividad económica tenga en cuenta los denominados "limites planetarios", de acuerdo con el análisis más reciente sobre las restricciones de naturaleza ecológica.

En particular, los efectos ya evidentes del cambio climático obligan a reorientar la política energética (para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero); pero también la política del agua, la política agrícola, de ordenación del territorio. Y, en general, el enfoque de cualquier regulación pública, para aumentar la resiliencia ante fenómenos adversos cada vez más severos y frecuentes, provocados por el calentamiento global.

Nuestra generación es, también, la primera que dispone de soluciones tecnológicas capaces de garantizar el bienestar y el progreso para un número creciente de ciudadanos, utilizando menos recursos naturales, reduciendo la contaminación y el impacto sobre los ecosistemas.

La no consideración de los efectos de la contaminación, del agotamiento de los recursos naturales y de la alteración de equilibrios ecológicos, comporta costes económicos y sociales crecientes, en particular para los ciudadanos más pobres y para los países menos desarrollados.

Por tanto, para garantizar un progreso duradero y equitativo, una propuesta progresista de política económica debe incorporar como condicionantes las exigencias ecológicas, erróneamente consideradas, por parte de la mayoría de los economistas, como obstáculos al crecimiento económico. Existe ya amplia evidencia de la viabilidad de una economía baja en carbono y con menor impacto ambiental.

El PIB no sirve para medir el progreso social

El PIB no refleja la evolución de las desigualdades, de la calidad de la educación o de la sanidad; tampoco sirve para medir la evolución de los principales desafíos ambientales. Hay que cambiar el enfoque "cuantitativo" -que otorga prioridad a "cuanto" aumenta la producción (PIB), a la hora de evaluar el éxito de la política económica- por un enfoque "cualitativo", que se focalice en "qué" se produce y "cómo" se produce, por sus importantes consecuencias sociales, ambientales y económicas.

Solo podemos actuar sobre aquello que podemos medir; por tanto, tal como proponen varias resoluciones de Naciones Unidas, **es preciso agregar varios indicadores** -de carácter social, ambiental, de buen gobierno...- para mejorar la medición del progreso, más allá de la información incompleta que suministra el PIB.

Una primera propuesta concreta sería, por tanto, anunciar el uso de un indicador agregado para evaluar la efectividad de la política económica sobre el progreso de España, de forma complementaria al tradicional uso del PIB.

El paradigma vigente se basa en una "economía lineal", a partir de la extracción creciente de materias primas (sin tener en cuenta su tasa de reposición en el caso de recursos renovables); el sistema productivo genera grandes volúmenes de residuos (buena parte de ellos de difícil gestión y peligrosos para la salud).



El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

La Comisión Europea ha lanzado una iniciativa sobre **"Economía circular: hacia residuo cero"**, como guía para que los países miembros reconduzcan sus modelos de producción y de consumo, con objeto de reducir drásticamente la generación de residuos, así como el consumo de materias primas, incentivando la reutilización y el reciclado, así como el diseño de productos duraderos y reparables.

El "desacoplamiento" entre, por un lado, el crecimiento económico y la creación de empleo, y por otro, el consumo de materias primas y la contaminación, no es en absoluto una utopía: se ha producido ya para el conjunto de la Unión Europea, donde, a lo largo del periodo 1990-2012, se ha registrado un aumento del 45% del PIB mientras las emisiones de CO2 se han reducido en un 17%. En el caso concreto de Dinamarca, desde hace diez años su PIB aumenta mientras disminuyen el consumo de energía y las emisiones de CO2, como resultado de un esfuerzo sostenido en materia de ahorro y eficiencia energética así como de fomento de las energías renovables.

Abordar con éxito una transición económica con exigencias de sostenibilidad ambiental

Ello requiere una apuesta seria por parte del futuro Gobierno, que deberá, entre otras cosas:

- Derogar numerosas modificaciones legislativas aprobadas durante esta legislatura -la mayor parte de ellas con el único respaldo parlamentario del PP- que suponen un retroceso significativo en materia ambiental (energías renovables, Ley de Costas, Ley de Montes...).
- Llevar a cabo el desarrollo normativo, todavía pendiente, de la ley sobre responsabilidad por daños ambientales y de la ley que regula el acceso a la información, a la participación y a la justicia en materia ambiental. Se reforzaría así el papel de los ciudadanos como agentes activos de la transición económica que proponemos.
- Potenciar la política tributaria como una herramienta imprescindible para combatir el despilfarro en el uso de recursos naturales, así como el deterioro de los ecosistemas. Porque, como han señalado reiteradamente la Comisión Europea y la OCDE, España está a la cola de los países desarrollados en cuanto a la utilización de la fiscalidad para garantizar objetivos ambientales.
- Abordar una profunda reorientación en el ámbito de las políticas de ordenación del territorio y urbanismo, para garantizar un uso racional y sostenible del suelo; y en el de la política del agua, en la que siguen sin incorporarse las exigencias ambientales y de racionalidad económica a las que obligan las Directivas europeas.

Todos los informes existentes (Comisión Europea, OCDE, OIT...) confirman la importante capacidad de creación de empleo en España asociada a una transición económica como la propuesta, que involucraría a todos los sectores, tradicionales y "nuevos", reforzando nuestra competitividad a partir de una mayor incorporación de la innovación tecnológica en todos ellos.

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

III. UN CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y COMPATIBLE CON LA REDUCCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS

La recuperación del crecimiento –no cualquier tipo de crecimiento, como defendemos en el punto anterior es la condición imprescindible para superar los graves desequilibrios que arrastra España, en particular el altísimo desempleo, pero asimismo para reducir los elevados niveles de endeudamiento y déficit público. Dos son los requisitos para que el crecimiento se mantenga en los próximos años:

- Primero, que la reducción del déficit se acomode a la evolución del crecimiento y no al contrario, evitando repetir los errores del pasado cuando la aplicación de políticas de gasto fuertemente contractivas hundió la economía en la recesión y dificultó de forma notable el objetivo que supuestamente decía perseguir (la reducción del déficit) al tiempo que provocó un enorme incremento del paro.
- Segundo, se precisa adoptar una política de aumento notable de los ingresos públicos. Los impuestos son en la práctica ahorro forzoso, y como tal, ofrecen una larga serie de ventajas o potencialidades en la situación actual cuando se destinan a inversión pública (aumentar las dotaciones de capital físico, capital humano y capital tecnológico):
 - permiten, a corto plazo, movilizar recursos que de otra forma permanecerían ociosos (en forma de ahorro privado), aumentar el nivel de inversión de la economía y con ello elevar más que proporcionalmente el crecimiento económico a través del multiplicador del gasto;
 - permiten también obtener impulsos de la demanda no sujetos a las incertidumbres económicas, que son especialmente considerables en este momento;
 - presentan, en comparación con la inversión de las empresas, una reducida propensión a las importaciones, lo cual es especialmente importante en el momento actual, en el que aminorar nuestro altísimo nivel de endeudamiento exterior depende de la consecución de superávit exteriores;
 - bien dirigida la inversión, logra elevar el PIB potencial, a través de un aumento de la eficiencia de la economía, incrementando la productividad y mejorando la competitividad del sistema, lo que garantiza un mayor crecimiento futuro y mayores niveles de renta y bienestar;
 - puede tener efectos selectivos sobre los diferentes sectores económicos y sobre la asignación de recursos, lo que constituye una importante herramienta de política económica e industrial; y
 - no expulsa la inversión privada, porque en las circunstancias actuales –falta de demanda efectiva, sobrecapacidad empresarial instalada, elevadas incertidumbres- esta se mantiene en niveles inferiores a los deseables.

Bajo estos presupuestos, una política basada en la inversión pública permitiría alcanzar un crecimiento menos dependiente de las fluctuaciones e incertidumbres de la economía mundial, y de forma compatible con el equilibrio exterior. A su vez, el mayor crecimiento permitirá reducir más rápidamente el desempleo y el gasto asociado al mismo, aumentar los ingresos tributarios y de la Seguridad Social, y aprovechar los márgenes derivados del crecimiento para mejorar, entre otras, las políticas de empleo, tan esenciales en este momento.

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

IV. MÁS Y MEJOR EMPLEO, OBJETIVO CENTRAL

El elevado desempleo es el principal desequilibrio económico y social de España, y su reducción, unida la generación de más y mejor empleo, deben ser los objetivos centrales de toda la política económica. Resulta clave destacar esto: sin empleo de calidad no habrá salida de la crisis ni desarrollo socialmente sostenible. Y eso aún no sucede, ni sucederá de continuar las actuales políticas económicas. Porque, tras los datos aparentemente más positivos registrados desde 2014, se observa una realidad muy negativa: la mayoría de los empleos creados son precarios, de corta duración, y contratos con jornada muy reducida (que, en realidad, hacen jornadas completas prácticamente sin remuneración).

Derogar la reforma laboral de 2012, estableciendo una nueva regulación

La reforma laboral de 2012, mucho más radical que las anteriores, ha servido para reforzar sustancialmente el principio de libertad de empresa y ha impuesto una notable flexibilización y desregulación de las relaciones laborales y el mercado de trabajo. Todo ello ha supuesto una pérdida de la capacidad negociadora de los trabajadores, ya afectada negativamente por el considerable aumento del paro, especialmente de larga duración, que se produce desde el inicio de la crisis económica.

Un gobierno de izquierdas tendría que revertir la situación actual, de forma que, al menos, se recuperen los planteamientos originales del Estatuto de los Trabajadores de 1980. En cualquier caso, una serie de modificaciones del actual Estatuto resultan a todas luces imprescindibles para superar los desequilibrios y desigualdades existentes actualmente, en gran parte, como consecuencia de la reforma de 2012. En concreto:

- La introducción de importantes cambios en la normativa actual de la negociación colectiva, mucho más débil y de menor contenido que antes de la reforma de 2012, se ha convertido en una cuestión crucial desde la perspectiva de ECONOMISTAS FRENTE A LA CRISIS.
 - Deben potenciarse los acuerdos interprofesionales nacionales o autonómicos entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, entre cuyas funciones debiera figurar el establecimiento de criterios dirigidos a favorecer la coordinación y la articulación de los convenios colectivos de diferente ámbito funcional (de empresas y de sectores) y territorial (locales, comarcales, provinciales, autonómicos y nacionales).
 - La nueva norma debiera suprimir la prioridad aplicativa de los convenios de empresa, que pueden modificar convenios de ámbito superior, recuperando el criterio del convenio más favorable y la estructura jerárquica anterior.
 - También debe favorecer el mayor contenido de los convenios, establecer normas claras en relación con los descuelgues e inaplicaciones de los convenios, limitando su utilización exclusivamente a los casos de empresas con dificultades y problemas económicos realmente graves.
 - Y en relación con la vigencia y prórrogas de los convenios (ultraactividad), impedir situaciones en las que, transcurrido el período inicial de vigencia del convenio, existan empresas que no tengan convenio de aplicación o que negocien el nuevo convenio en situaciones más desfavorables a las que se producirían si estuviera en vigor el convenio anterior.
- En lo que respecta a las modificaciones de las condiciones de trabajo se debe suprimir la posibilidad de que se produzcan por decisiones unilaterales de los empresarios, exigiendo la condición de acuerdo



El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

previo con los trabajadores o sus representantes, al mismo tiempo de que se establezcan claramente las causas de esas modificaciones, superando la situación actual en que esas causas son muy generales y amplias.

- En relación con la contratación, tienen que establecerse normas que corrijan las situaciones actuales de irregularidad e, incluso, fraude de muchos contratos temporales, reforzando la causalidad de la contratación temporal:
 - clarificando en mayor medida que en la actualidad las situaciones en las que pueden utilizarse los contratos eventuales o de obra o servicio determinado, impidiendo, por ejemplo, casos como la generalización de contratos temporales en las situaciones de subcontratación.
 - **estableciendo mecanismos de control administrativo y judicial**, con el correspondiente sistema de infracciones y sanciones para el caso de que se produzcan las situaciones de irregularidad o fraude.
 - **suprimiendo el llamado** (sin sentido alguno) **contrato de apoyo a los emprendedores,** con un período de prueba de un año,
 - modificando sustancialmente la regulación de los contratos para la formación y el aprendizaje y a tiempo parcial, tan flexibles en algunos aspectos que los desnaturalizan en cuanto a sus objetivos y funciones.
- Y, por último, respecto del despido, considerablemente facilitado y abaratado con las últimas reformas laborales, especialmente con la de 2012:
 - Es imprescindible establecer normas precisas de causalidad, que diferencien nítidamente los despidos objetivos, con causa, de los despidos sin causa, improcedentes, de modo que los despidos procedentes se utilicen como un procedimiento de última instancia, cuando ninguna otra alternativa sea posible, y se limiten a la existencia de causas reales, de necesidad imperiosa desde el punto de vista organizativo o de la producción, o cuando en la empresa se produzcan pérdidas que sólo pueden evitarse con la reducción del tamaño de la empresa. Al mismo tiempo, el despido improcedente debe tratarse como tal (es decir, que no tiene causa, es ilegal, y no procede), por lo que, si se mantiene la posibilidad de que el empresario no readmita a los trabajadores considerados judicialmente como despedidos improcedentes, la indemnización debe distanciarse más de la del despido objetivo procedente que en la regulación actual para penalizarlo suficientemente.
 - E, igualmente, el procedimiento de regulación de los despidos colectivos debe favorecer la existencia de acuerdos con los trabajadores, y prever, con carácter general, soluciones alternativas al despido y, en su caso, mecanismos que favorezcan realmente la recolocación de los trabajadores despedidos

Mejorar e igualar las oportunidades de todos los desempleados

Por otro lado, es imprescindible dar respuesta a las dificultades de empleabilidad de los millones de desempleados e igualar sus oportunidades de acceso al empleo, y para ello la clave es **potenciar las políticas activas de empleo**. Es preciso adoptar una visión holística del mercado de trabajo, de forma que las políticas a aplicar sean coherentes con las iniciativas para conseguir un cambio del modelo productivo y con la nueva regulación laboral, en un marco de empleo de calidad.

Para que los recursos sean suficientes y proporcionales a la magnitud del volumen del desempleo actual tendrían que alcanzar rápidamente la relación de gasto en porcentaje del PIB ponderado por la tasa de paro del promedio de los diez mejores países de la UE.



El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

E, igualmente, es necesario **reorganizar el gasto, y sustituir las bonificaciones y reducciones de cotizaciones a la contratación,** que se han demostrado muy costosas e ineficaces y están socavando los ingresos de la Seguridad Social, **por otras políticas activas de empleo más efectivas y eficientes.**

- El primer pilar del modelo de políticas activas debe ser una intermediación laboral de base pública que diagnostique las necesidades de cada desempleado y, de forma profesional y eficaz, les proporcione a través de los servicios públicos un tratamiento continuo e individualizado a todos los desempleados (itinerario personalizado de inserción), incidiendo con mayor intensidad en los que se encuentran en mayores dificultades, sean jóvenes, mayores de 45 años, mujeres, parados de larga duración o cualquier otro.
- La formación debe constituir el segundo de los pilares del modelo de políticas activas, sobre la base de la implantación de un verdadero sistema dual de formación profesional y para el empleo, a partir del análisis y adaptación de las experiencias de países con tradición de este sistema (que han conseguido asegurar la participación de las pymes en el mismo) y la integración de los sistemas actuales de formación reglada y para el empleo. Ello exigirá reforzar, ampliar y mejorar los centros públicos con medios humanos y técnicos, y proceder a una programación vinculada a las demandas del mercado laboral, de forma que se acompañe la transformación del modelo productivo hacia actividades de alto valor añadido, contando con la colaboración de las escuelas y centros de formación profesional de los sectores y las empresas.

Elevar el salario mínimo, por razones sociales y económicas

Una pieza básica de un modelo de relaciones laborales de calidad es el salario mínimo interprofesional (SMI), que en España se sitúa en una cuantía muy insuficiente, incapaz de asegurar un nivel de vida digno a quienes lo perciben. Así lo afirma el Comité Europeo de Derechos Sociales, encargado de analizar el cumplimiento de la Carta Social del Consejo de Europa. De hecho, está por debajo del umbral de pobreza de nuestro país. Es necesario un salario mínimo de cuantía suficiente que ayude a reactivar la demanda agregada, a sostener los ingresos de la Seguridad Social, a impulsar un nuevo modelo económico basado en empleos de mayor calidad y más productivos, y a reducir los niveles de desigualdad y pobreza.

Por ello, en la próxima legislatura se debería desarrollar una **estrategia progresiva de dignificación de esta renta básica, hasta situarla, al menos, en 850 euros mensuales al final de la misma** (lo que supondría un aumento del 31% respecto del existente en 2015).

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

V. RECUPERAR LA PROTECCIÓN SOCIAL

Los recortes han generado pobreza y desigualdad

Desde hace décadas asistimos a una campaña de corte fundamentalmente ideológico que pretende establecer la idea de la insostenibilidad económica de los sistemas institucionales y políticas que conforman el denominado *Estado de Bienestar* y, en particular, de los sistemas públicos de protección social. Los argumentos vertidos al respecto se centran en dos: de una parte, que la expansión del gasto público en esta materia ha alcanzado ya unas cotas tan altas que resulta no solo muy difícil, sino contraproducente, ir más allá; y, de otra, que la ralentización del crecimiento económico que caracteriza a Europa respecto de EE.UU. desde la década de los setenta constituye una amenaza adicional de reducción de los ingresos que podría dificultar la financiación de las prestaciones, más aún en un contexto de crisis.

El estallido de la crisis en 2008 y su prolongación en el tiempo generaron fuertes tensiones presupuestarias que se convirtieron rápidamente en un nuevo argumento (o pretexto) para **impulsar reformas dirigidas a reducir el volumen del gasto social (público). Y así ha sucedido, tanto en el ámbito europeo como nacional.**

Las políticas de austeridad han buscado una intensa reducción del gasto público que, unida al convencimiento de la 'bondad' de limitar la intervención pública y abrir espacios a la iniciativa privada, son los dos motores que han impulsado los recortes en todas las áreas de nuestro modelo de protección social, y en especial en las cuatro más relevantes cuantitativamente: pensiones, sanidad, desempleo y dependencia. Esto ha sido así, sobre todo, en esta legislatura, con el Gobierno del Partido Popular amparado en su mayoría absoluta parlamentaria, y ha tenido muy relevante impacto en términos de pérdida de cohesión social y aumento de las desigualdades y de las situaciones de pobreza, hasta el punto de que España se ha convertido en uno de los países con peores registros en estas cuestiones de toda la Unión Europea.

La reparación de estas situaciones debe estar en la base de toda estrategia de política económica de futuro, y esto es lo que proponemos en EFC.

Ampliar la protección por desempleo ante los recortes y el paro de larga duración

Sin olvidar los recortes en sanidad y el desmantelamiento del sistema de dependencia, la otra esfera de la protección social pública hoy cuestionada es la atención de las situaciones de desempleo. En los últimos años, la protección pública del desempleo sufre dos graves problemas que explican su agotamiento (colapso), reflejado principalmente en una tasa de cobertura menguante, y que lastran su futuro de este tipo de prestaciones.

- En primer lugar, se produce un agravamiento de los problemas estructurales del modelo directamente relacionados con las patologías del mercado laboral, pero también con los defectos de diseño del sistema de protección por desempleo y cuya más clara expresión es la incapacidad para atender las situaciones de paro de larga duración.
- Y, en segundo lugar, la insuficiencia protectora es también consecuencia de un conjunto silencioso de cambios normativos, introducidos en 2012 y 2013, que han recortado las garantías hasta hace poco reconocidas incrementando la vulnerabilidad de los desempleados.

Como pieza complementaria de un mercado de trabajo distinto al actual, el sistema de protección por

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

desempleo ha de reforzarse en un doble sentido:

- Primero, corrigiendo las graves insuficiencias protectoras actualmente existentes que afectan, principalmente, a los parados de larga duración y a aquellos con cargas familiares. Para ello es urgente articular, dentro del sistema de Seguridad Social, una prestación no contributiva que garantice una renta mínima a todas las personas desempleadas tomando en consideración, en su caso, sus responsabilidades familiares.
- Y, segundo, convirtiendo la atención a través de las políticas activas de empleo en un elemento esencial del derecho a la protección por desempleo.

Reivindicar las pensiones públicas frente al intento de ruptura del modelo

La crisis y la orientación 'austericida' de la política (anti)económica y (anti)social han servido de motor, como pretexto, para llevar a cabo reformas regresivas que en otro contexto, con una población menos aturdida por los embates del paro, la pobreza y la desigualdad, habrían resultado imposibles. Porque se trata de reformas que persiguen como objetivo común la reconfiguración (devaluada) de nuestro Estado de bienestar.

Las fuertes tensiones financieras que hoy sufre el sistema público de pensiones —como pieza central de la Seguridad Social— son presentadas de forma interesada como manifestación de su insostenibilidad. El diagnóstico es equivocado. Primero, porque las actuales dificultades nada tienen que ver con problemas estructurales del sistema, sino con la fuerte caída del número de cotizantes y la intensa devaluación sufrida por los salarios de los últimos años. Y, segundo, porque el verdadero reto estructural —el envejecimiento—aún tardará algunos años en producir unos efectos que son asumibles en términos de volumen de gasto si atendemos a otras experiencias del entorno europeo.

Lo cierto es que estos dos planos, financiero y demográfico, tienden a confundirse generando un clima en el que el recorte de las pensiones públicas parece inevitable. Y ello explica que un cambio tan profundo como el que deriva de la 'continuista' –sólo en apariencia– reforma de 2013 apenas haya generado polémica, pese al **fuerte recorte de las pensiones** que, de mantenerse la nueva regulación (fórmula de devaluación -en lugar de revalorización- anual de las pensiones; y nuevo factor de –mal entendida– sostenibilidad, articulado como un coeficiente reductor), se ha de producir.

Tres apuntes son pertinentes:

- De un lado, hay que destacar que el sistema público de pensiones ha dado muestras de una gran capacidad para cumplir la función de protección social que tiene encomendada: ¿Qué habría sido de nuestros mayores (y muchos de sus familiares) durante la crisis sin las pensiones públicas?
- De otro lado, es importante subrayar que la principal causa del desequilibrio financiero no es el exceso de gasto, sino la insuficiencia de ingresos derivada de la caída de cotizaciones sociales y de la escasa aportación del Estado. Siguiendo el ejemplo de otros países de nuestro entorno, esta última debería incrementarse progresivamente lo que ayudaría a corregir los problemas actuales y serviría para hacer frente al incremento del gasto vinculado a la jubilación de la generación del baby boom que se ha de extender hasta mitad de siglo.
- Y, por último, garantizada a través de esa vía -y de la mejora del mercado de trabajo- la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, los esfuerzos deben concentrarse en dignificar aquellas pensiones más bajas de las que mayoritariamente son titulares las mujeres.



El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

En este marco, como principales actuaciones deben impulsarse las siguientes:

- Derogar íntegramente de la reforma de pensiones de 2013, recuperando la garantía del poder adquisitivo de los ciudadanos –un aspecto esencial del derecho a la pensión– y suprimiendo el factor de sostenibilidad que condena a los pensionistas a pensiones menguantes.
- Recuperar la regulación sobre jubilación anticipada que el Gobierno endureció en 2013 al elevar la edad de referencia y alargar el número de años de cotización exigidos.
- Dignificar la cuantía de las pensiones mínimas en paralelo a la subida del SMI. La política aplicada en esta materia entre 2004 y 2009 constituye una interesante línea de actuación.
- Establecer recursos fiscales específicos para garantizar la financiación de las pensiones públicas. El objetivo es alcanzar en 2050 a través de esta vía los 3,5 puntos porcentuales de PIB que serán necesarios para preservar el sistema que hoy conocemos.

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

VI. RECAUDAR MÁS INGRESOS PÚBLICOS Y DE FORMA MÁS JUSTA

Las necesidades del país exigen más recursos tributarios

Para acometer las políticas que necesita nuestro país, y hacerlo compatible con los compromisos presupuestarios a los que obliga la Unión Europea, es necesario obtener recursos suficientes. Ello requiere un sistema tributario potente, que garantice un flujo de ingresos relativamente estable con independencia del ciclo económico, porque nueve de cada diez euros que recauda el Estado provienen de impuestos, tasas y cotizaciones sociales.

En la actualidad España es el quinto país que menos recaudación tributaria tiene con relación a su riqueza de toda la zona euro (32,5% del PIB), 7,9 puntos porcentuales menos que la media de la zona (40,4%). En euros, esto supone unos menores ingresos anuales de casi 90.000 millones de euros. Y puesto que el nivel de ingresos de un país determina el de su gasto público, España también es de los países de la zona euro que menos gasta (también el quinto que menos), un 43,6% del PIB, 5,5 puntos porcentuales menos que la media de la eurozona (49,1%). Y su nivel de gasto social, el que sustenta las políticas básicas del Estado de Bienestar, es también inferior en términos relativos en 4,5 puntos de PIB.

El sistema fiscal español es injusto y poco progresivo

Por otro lado, el sistema tributario español tiene un problema importante de falta de justicia, que se plasma en el grado de cumplimiento de lo que se llama equidad horizontal (que rentas iguales paguen lo mismo) y equidad vertical o progresividad (que se pague proporcionalmente más cuando la renta crece, posibilitando un cierto grado de redistribución de la renta). Son muchas las situaciones que reflejan estas inequidades, que determinan que la carga fiscal recaiga de manera muy mayoritaria sobre las rentas del trabajo, que los rendimientos de actividades empresariales (y sobre todo, las empresas más grandes) no contribuyan conforme a sus ingresos reales, que las rentas del capital sean gravadas de manera muy suave y que las derivadas de la propiedad aporten demasiado poco.

Para conseguir una sociedad más igualitaria es muy importante que los mercados funcionen correctamente y que se promueva la igualdad de oportunidades y un correcto reparto de la renta antes de la intervención del Estado (lo que se ha dado en llamar "predistribución"). Pero en EFC estamos convencidos de que es necesaria también una firme y extensa intervención correctora a posteriori, vía gasto y recaudación impositiva, sin la cual las desigualdades tienden a enquistarse y a crecer. Una política económica progresista no puede renunciar al papel redistributivo de los impuestos.

En resumen, en España se recauda poco por impuestos de manera global, pero los que se pagan están muy mal repartidos. Por eso los objetivos centrales de una reforma fiscal para nuestro país deben ser la mejora de la suficiencia de los ingresos tributarios y de la justicia del sistema. Y puesto que el sistema fiscal español es equiparable en su estructura y figuras a la mayoría de los de su entorno, hay que buscar las causas de estos desequilibrios en la concreción legal de esas figuras y en su utilización discrecional, con criterios marcadamente electorales y clientelistas en no pocas ocasiones.

Tenemos unos impuestos llenos de exenciones, deducciones y desgravaciones, de agujeros que facilitan tanto la elusión fiscal como el fraude, mermando su recaudación potencial y quebrando la equidad más elemental. Además, esta maraña de particularidades normativas cubre de opacidad los resultados obtenidos, dificultando que los contribuyentes visualicen cuánto se paga efectivamente, cómo se hace y

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

para qué sirve.

Una reforma fiscal integral, coherente con las necesidades del país

Si España quiere hacer frente de manera solvente a sus obligaciones de consolidación fiscal a medio plazo, ensanchar progresivamente los cimientos de su estado de bienestar y dotarse de un sector público con capacidad para desarrollar algunas políticas clave (políticas activas de empleo, cambio del modelo productivo, etc.) es imprescindible que reduzca paulatinamente la brecha de recaudación que la separa de los países con mejores resultados en el entorno económico europeo. Del mismo modo que, si se quieren reducir los elevados niveles de pobreza y desigualdad que soporta España y aumentar la cohesión económica y social es preciso que aumente el grado de equidad y progresividad de sus resultados. Todo ello es perfectamente posible, y compatible con la mejora simultánea de otros principios tributarios también relevantes como la eficiencia, la neutralidad o la simplicidad. Para lograrlo, en EFC creemos que:

- Es imprescindible reducir el nivel de fraude, que supone al mismo tiempo un perjuicio para las arcas públicas, un elemento de injusticia e inequidad del sistema y una fuente de competencia desleal entre las empresas. Esto exige una política de lucha contra el fraude mucho más intensa, que incluya una mayor dotación de medios tanto humanos como materiales para la Agencia Tributaria, prestar especial atención a los grandes defraudadores, mayor dureza en las sanciones -considerando el delito penal como delito grave- y una continua labor ejemplarizante y pedagógica. Creemos que hay que hacer efectivo el principio de tolerancia cero con el fraude fiscal. Paralelamente, es necesario cerrar las puertas a la elusión fiscal, simplificando los tributos y limpiándolos de casos particulares y de deducciones y desgravaciones.
- En el IRPF, es preciso elevar la aportación de las fuentes de renta distintas del trabajo por cuenta ajena, gravando con la misma tarifa todas las rentas con independencia de su procedencia, y mantener una estructura de tramos y tipos que garantice resultados verdaderamente progresivos, así como reducir a su mínima expresión la aplicación de la estimación objetiva (sistema de módulos).
- En el Impuesto sobre Sociedades, es necesario limitar las deducciones y garantizar un tipo efectivo mínimo sobre el resultado contable, además de eliminar o modificar drásticamente instrumentos que solo sirven para eludir el pago de impuestos, como las Sociedades de Inversión de Capital Variable (SICAV) o las Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE).
- En el IVA se requiere una revisión de la actual estructura de tipos, primando la sujeción de los productos de primera necesidad al tipo superreducido. Sería aconsejable introducir un IVA incrementado para los bienes suntuarios, decisión que corresponde al ámbito europeo.
- Es fundamental implementar una tributación relevante sobre la riqueza con carácter general, que complemente la de la renta de las personas físicas. Defendemos también la preservación y reforzamiento de la imposición sobre sucesiones y donaciones, estableciendo un mínimo obligatorio de tributación para estas figuras en todas las Comunidades Autónomas.
- Hay que introducir una imposición sobre transacciones financieras en España y a nivel europeo, así como desarrollar una imposición verde que permita conjugar la obtención de más recursos con el desincentivo de las actividades más contaminantes.
- Finalmente, en la situación actual, consideramos que no es ni posible ni conveniente reducir las cotizaciones sociales, sino que su eventual modificación debe ponerse en relación con la mejora de la financiación de nuestro sistema de pensiones, del que es el sustento principal.

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

VII. MERCADOS MÁS EFICIENTES Y UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL REFORZADA

El sector eléctrico, llave de una política energética progresista

La regulación vigente del sector eléctrico nos ha situado entre los países de la UE con una electricidad de mayor coste para los consumidores. Esta situación, débilmente enmascarada y, al mismo tiempo, agudizada por el déficit de tarifa, encorseta cualquier cambio de rumbo que quisiera darse a la política energética que ha realizado el Gobierno del Partido Popular: una política que, para escapar de la insostenibilidad económica en la que se encuentra empantanado el modelo regulatorio vigente, recurrió al "parón renovable"; que persigue intensificar la exploración de hidrocarburos no convencionales (shale-gas y shale-oil) con tecnología fracking (fracturación hidráulica) y que defiende la prolongación de las licencias de explotación de las centrales nucleares... mientras aplica y mantiene medidas retroactivas sobre la regulación retributiva que orientó a los inversores en tecnologías renovables a tomar decisiones y ejecutar sus inversiones.

El panorama es completamente desalentador. Sólo abordando una profunda reforma del marco regulatorio vigente podremos abrir la puerta a una política energética que tenga por objetivo la sostenibilidad en su doble versión económica y medioambiental, con capacidad para contribuir al cambio del modelo productivo aportando independencia energética (por razones de balanza de pagos y de seguridad en el suministro), tejido industrial y empresarial, innovación tecnológica, empleo de calidad y elementos eficaces para la contención del cambio climático de origen antropogénico. El sector eléctrico es una de las llaves que debe abrir la puerta de una decidida Transición Energética hacia una economía descarbonizada.

Algunos elementos de la reforma necesaria son:

- Recuperación, para cada activo de generación, del marco regulatorio retributivo bajo el cual los inversores decidieron y ejecutaron las inversiones. Se trata de restaurar la seguridad jurídica para los inversores en las tecnologías renovables y para los consumidores. Una apuesta, en definitiva, por el futuro.
- Establecimiento de un mercado de subastas por tecnología para las nuevas inversiones en renovables y potencia firme. La modularidad de las tecnologías renovables exigirá mantener un sistema de tarifas públicas (feed-in-tariff) para las pequeñas centrales y para los excedentes de los auto-consumidores. Se trata de terminar con el falso paradigma del precio único de la electricidad, que esconde la enorme diversidad de tecnologías combustibles, fuentes primarias energéticas y externalidades positivas y/o negativas que hay detrás de cada KWh.
- Retribución establecida mediante concursos competitivos para las nuevas inversiones en el transporte de electricidad.
- Comercialización libre y transparente.
- Determinación de los costes de la generación extrapeninsular mediante despacho económico gestionado por REE como Operador del Sistema y auditorías bajo normas de general aceptación.
- Tarifas horarias para los pequeños consumidores establecidas por los precios de un mercado de nuevo diseño –subastas por tecnología para las nuevas inversiones / costes estándares para las viejas tecnologías / precios de mercado para las centrales térmicas / contratos por diferencia- que replique el coste del mix energético, frente a las actuales tarifas fijadas horariamente por un mercado marginalista.



El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

- Regulación, bajo un régimen de derechos y obligaciones no discriminatorio, de la libertad de inversión en instalaciones de generación destinadas al autoconsumo individual o colectivo. Los excedentes de la generación destinada al autoconsumo y vertidos a la red serían retribuidos al precio correspondiente a la tecnología generadora de acuerdo con los costes de su curva de aprendizaje. De esta manera, el autoconsumo se incardinaría en la más eficaz contribución a la eficiencia energética al empoderar a los ciudadanos frente al poder del oligopolio eléctrico.
- Realización de una auditoría regulatoria que identifique las deudas pendientes de determinar y de liquidar de las empresas eléctricas con el sistema eléctrico, en particular, las que correspondan al exceso de costes de transición a la competencia pagados por los consumidores cuya cifra se situaría próxima a los 3.000 M€.
- Revisión de las concesiones de explotación de los aprovechamientos hidroeléctricos y, en su caso, proceder a su rescate.
- Puesta en marcha de una política energética decidida a favor de la Transición Energética, que necesariamente pasa por la electrificación del transporte -el sector "difuso" más contaminante-, por la prohibición de nuevas exploraciones de materias energéticas fósiles, por la minimización de la generación eléctrica en centrales de carbón -en especial de carbón importado- y por el cierre de las centrales nucleares al final de su vida de licencia: comenzando por la no reapertura de la C.N de Garoña en 2016, siguiendo por el cierre de la C.N de Almaraz 1 en 2020 y de todas las demás hasta el cierre de la última, la C.N de Trillo, en 2028. Se trata de una apuesta por tecnologías renovables, que son el futuro, para lo que es necesario despejar su desarrollo con el cierre escalonado de las tecnologías del pasado.
- Eliminación de toda norma que encarezca el suministro de electricidad, que duplique la retribución de servicios ya retribuidos por otras vías o que sustente actividades de baja aportación al valor añadido del suministro de electricidad. En concreto, revisar la actual separación entre Operador del Sistema y Operador del Mercado con objeto de identificar disfunciones y mejoras de eficiencia en la operación técnica y económica del sistema eléctrico.

En contraste con la regulación vigente, las reformas que aquí se proponen suponen, en definitiva, una **auténtica liberalización del sector eléctrico**, que se concreta en:

- 1. Una reivindicación del mercado como mecanismo eficiente de asignación.
- 2. Una reivindicación de la regulación frente a los fallos del mercado y frente al intervencionismo arbitrario.
- 3. Un aumento de la presencia del Estado en el Sector Eléctrico (a través de las instituciones públicas competentes: Gobierno y órganos reguladores, y de Red Eléctrica de España SA –REE-, como operador del sistema) con nuevas responsabilidades en su regulación y gestión. En concreto:
 - Establecimiento, seguimiento y control del Índice de Cobertura de la demanda de electricidad.
 - Planificación del mix tecnológico de generación eléctrica y convocatoria de las subastas tecnológicas necesarias a tal fin.
 - Gestión de las reservas y del almacenamiento hidroeléctrico con criterios de optimización hidrotérmica.

Organismos reguladores independientes, competentes y con control parlamentario

La defensa de la competencia y la regulación preventiva de la prestación de los servicios de interés



El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

económico general no es pura técnica. También es -y es ante todo- política, y de ahí que sea habitual que en los correspondientes ámbitos especializados se hable con total naturalidad de "política de la competencia" o de "política regulatoria".

La tarea regulatoria no es ni puede ser nunca, por definición, políticamente aséptica. No hay que confundir neutralidad partidaria con neutralidad política, ni está reñido el ejercicio de una opción política con una toma de decisión adecuadamente fundada en conocimientos especializados de carácter técnico, económico o jurídico.

La dimensión política de la regulación resulta evidente en el plano de la producción normativa o en el ejercicio de la función consultiva. Por el contrario, pudiera parecer que esa dimensión desaparece íntegramente cuando los organismos reguladores o de supervisión se limitan a aplicar la regulación o a ejercer potestades administrativas. Pero incluso aquí la dimensión política de la tarea regulatoria tampoco desaparece. En primer lugar, los organismos reguladores también tienen atribuidas importantes potestades normativas. Pero además, no cabe desconocer que, incluso cuando los reguladores se limitan a aplicar la regulación, éstos siguen ostentando amplios márgenes de decisión en cuyo ejercicio intervienen inexorable y legítimamente consideraciones u opciones de política regulatoria.

Pues bien, la dimensión política (y no sólo técnica) de la regulación económica implica que la legitimación democrática de la actividad de los organismos reguladores y de supervisión no puede surgir sólo de su indiscutible sometimiento al principio de legalidad. Por el contrario, precisa de una vinculación directa con las instituciones democráticas (Gobierno y Parlamento).

Por ello, el verdadero problema que sufren en España los organismos reguladores y de supervisión no es la "politización" sino su colonización e instrumentalización partidaria. Si a lo anterior se une la influencia –rara vez transparente- que ejercen sobre estos organismos los propios sectores económicos regulados, se comprende fácilmente el desmoronamiento de su imagen y de la confianza de la ciudadanía en su buen funcionamiento.

El nombramiento de los máximos responsables de los organismos reguladores y de supervisión, no puede tener lugar sino en sede política entre personas cualificadas y preparadas para el ejercicio del cargo. Este es el verdadero reto de los organismos reguladores (y, en general, de las instituciones independientes), pues no existe mejor garantía de independencia que la competencia profesional y la reputación contrastada de las personas elegidas.

Siguiendo el modelo que el Tratado de Lisboa ha diseñado para la designación de los jueces del Tribunal de Justicia y del Tribunal General de la Unión Europea (art. 255 TFUE), cabe proponer que la designación en sede parlamentaria de los máximos responsables de los organismos reguladores y de supervisión incluya la previa evaluación de un comité de expertos que se configuraría como un comité asesor de la Comisión competente del Congreso de los Diputados. La recuperación de la confianza en las instituciones es esencial para mejorar el funcionamiento de la economía.

Apostar por una política productiva de base industrial

La economía española presenta problemas estructurales desde hace décadas: un reducido nivel de productividad; un excesivo peso de los sectores de escaso valor añadido, intensivos generalmente en bajos salarios; un sobredimensionamiento de la actividad constructora e inmobiliaria; una progresiva desindustrialización; una limitada capacidad exportadora de los sectores manufactureros avanzados; una fuerte dependencia importadora, particularmente en el sector energético. Esos déficits estructurales han



El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

sido, a menudo, imputados a carencias asociadas al factor trabajo y propiciado continuas reformas laborales olvidando afrontar reformas estructurales e institucionales en aspectos empresariales.

Sin embargo, la actual especialización productiva no está causada por la falta de habilidades o conocimientos profesionales, como a menudo nos quieren hacer creer. Ni tampoco, por la falta de actitudes o de disponibilidad al cambio de los trabajadores. Es decir que, aunque sean necesarios ajustes formativos para resolver los problemas derivados de los excedentes de la construcción que hoy alimentan el paro de alta duración, se puede afirmar que con el nivel de nuestros profesionales ingenieros, economistas, médicos, investigadores, ampliamente acreditado cuando salen al exterior, es posible avanzar en otro modelo mucho más intensivo en conocimiento e innovación.

El eje central del cambio debe enfocarse en otra doble dirección. Por un lado, incentivar el desplazamiento del capital hacia destinos productivos con capacidad para ejercer de tracción innovadora y, por otro, dificultar los comportamientos rentistas y especulativos especialmente en el sector inmobiliario que, hasta ahora, han distraído buena parte de los recursos financieros, en cuantía superior al 30% del PIB, hacia actividades insostenibles. Ese desplazamiento representa un cambio estructural de gran calado que, por un lado, precisa no menos de 10 años insistiendo en las mismas políticas y, por otro, requiere vencer fuertes resistencias de grupos oligopolísticos y rentistas. En ausencia de una hegemonía progresista que los impulse parece necesario propiciar un amplio consenso en torno a una nueva política productiva de base industrial con, al menos, tres objetivos remarcables.

- Impulsar la innovación y la economía del conocimiento, lo que exige revertir la consideración del trabajador como un mero coste y centrarse en su creciente contribución a la creación de valor rechazando cualquier modelo de relaciones laborales basado en la precariedad y la depreciación salarial.
- Alcanzar una nueva inserción de la economía española en la economía mundial, que permita que las empresas españolas asciendan en la cadena de valor de los procesos internacionalizados. Requiere promover una interrelación entre lo global y lo local mediante la conexión simultánea con las redes globales de valor y el nuevo impulso de clústeres industriales que aprovechen las sinergias territoriales y su vinculación con plataformas de desarrollo regional.
- Terminar con la ausencia de competencia en sectores estratégicos (energía, sector financiero, telecomunicaciones), y el favoritismo regulatorio hacia las grandes corporaciones que encarecen la actividad y refuerzan los déficits estructurales de nuestro tejido productivo.

Esos objetivos reclaman el **impulso de políticas públicas transversales y sectoriales**, volcadas tanto en sectores emergentes como tradicionales. Las **transversales** deben contemplar prioritariamente cuatro espacios programáticos:

- 1. **Impulsar y rediseñar el sistema de I+D+i para hacerlo más eficiente**, que fomente la cooperación federal entre los planes de innovación de las diferentes CCAA y favorezca a las PYMES aumentando su aportación global hasta el 2% del PIB.
- Incentivar la autofinanciación empresarial, incentivando la retención de beneficios aportados a la Reserva de Capitalización para revertir la tendencia hacia el aumento de dividendos observada en los últimos 20 años.
- 3. **Poner en marcha fondos de inversión soberanos,** como estrategia para evitar el riesgo de desnacionalización y/o desmembración de empresas estratégicas para el tejido productivo.

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

El **impulso de una activa política sectorial** debe aspirar, en primer lugar, a reforzar nuestra especialización en tres sectores estratégicos.

- 1. Impulso a la economía digital y apoyo a las redes de alta conectividad (más de 100 megabits/sg) para favorecer los programas de telemedicina, educación online, industrias creativas, ciudades inteligente y las nuevas formas colaborativas de servicios.
- 2. **Reimpulsar las energías renovables** para recuperar el liderazgo tecnológico que llegamos a tener y, también, para mantener el equilibrio de nuestra balanza por cuenta corriente, ocasionado fundamentalmente por las importaciones de combustibles y lubricantes, que representan más del 5% del PIB.
- Desarrollar los sectores emergentes vinculados a la economía verde, como la gestión del agua, desde el espacio municipal al regional (desalinizadoras), la gestión y el tratamiento de residuos; e incorporar exigencias ambientales en todas las demás actividades.
- 4. Poner en marcha fondos de inversión soberanos, como estrategia para evitar el riesgo de desnacionalización y/o desmembración de empresas estratégicas para el tejido productivo.

Pero la actuación sectorial no debe olvidar actuaciones específicas para aquellos **sectores tradicionales** en los que España ha demostrado ventajas comparativas, en especial **turismo** y **construcción**.

- Apostar por la desestacionalización del turismo se convierte en un objetivo estratégico lo que supone cultivar las vertientes de turismo cultural, urbano o rural, de fin de semana, de negocios y congresos, gastronómico y enológico, de salud.
- Reorientar el sector de la construcción hacia actividades de rehabilitación, mejora de la eficiencia energética en edificios y construcciones, domótica y adaptación a las nuevas necesidades sociales, favoreciendo el saneamiento urbanístico y energético de los edificios existentes.

Una nueva cultura de la ciudad y el territorio

Desde los años setenta del pasado siglo se han modificado los mecanismos que rigen la evolución urbana. España ha sido escenario de cambios en el diseño y en la estructura de las ciudades, en las formas de acometer el gobierno del suelo, en la financiación inmobiliaria y en los problemas que plantea el acceso a la vivienda. El mercado ha impuesto sus criterios en las decisiones más relevantes. Los mecanismos tradicionales de planificación, de ordenación del territorio, han perdido peso en favor de la lógica financiera. El paso desde la ciudad compacta a la ciudad dispersa ha sido una de las consecuencias más evidentes. Dicha evolución ha tenido serias consecuencias económicas, medioambientales, y también sociales.

Es necesaria una nueva cultura de la ciudad y el territorio, que obliga a inventar nuevos instrumentos para proyectar el nuevo y conflictivo paisaje. Los problemas de la ciudad dispersa actual solo tienen solución tomando como base de proyecto la propia ciudad ya consolidada.

Una nueva circunstancia derivada de la crisis ha aumentado los problemas de la política de vivienda. **D**esde 2008 han crecido las ejecuciones hipotecarias y los desahucios de hogares de sus viviendas habituales, consecuencias de los impagos de préstamos hipotecarios. Se estima un total de 203.800 viviendas entregadas a los bancos entre 2008 y 2014. Existe, además, un volumen importante de lanzamientos provocados por el impago del alquiler, una media anual de 37.000 en 2013-2014.

Los **objetivos** de la política de vivienda deben ser:

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

- favorecer el acceso, con un esfuerzo no superior a la tercera parte de los ingresos, a hogares con niveles de ingresos reducidos;
- facilitar alojamiento a los hogares desahuciados, anticipándose a la ejecución de los mismos.

Y entre las actuaciones más relevantes destacan las siguientes:

- Impulso a la creación de parques públicos estables de viviendas de alquiler a partir de viviendas de nueva construcción y de viviendas vacías. Para ello será necesario garantizar apoyo presupuestario a los Planes Plurianuales de Vivienda.
- Aproximar la normativa española en materia de desahucios a las prácticas más habituales en Europa
 Occidental y en otros países desarrollados (ley de sobreendeudamiento), de forma que no se desahucie
 al insolvente que actuó de buena fe, estableciendo un plan de pagos.
- Dentro del Instituto de Crédito Oficial (ICO), crear un vehículo financiero dedicado en exclusiva a prestar a largo plazo para la creación de un parque estable de viviendas de alquiler y también a la rehabilitación.
- Establecer ayudas directas a los arrendatarios para hogares con ingresos no superiores a 3 veces el IPREM (unos 1.800 euros), que cubran hasta el 35% del alquiler y con una duración prorrogable de 2 años. La actualización anual de los alquileres debe de realizarse con el Índice General de Precios de Consumo.
- Apoyo a la rehabilitación: En 10 años todos los edificios públicos deberían ser eficientes desde el punto de vista energético. En 2025, el 100% de la nueva vivienda protegida sería sostenible.
- Establecer en el planeamiento urbano una reserva de suelo suficiente con destino al parque de viviendas de alquiler. Se fijaría asimismo un porcentaje de participación pública en las plusvalías para disponer así de suelo destinado a la promoción de viviendas de alquiler. Es imprescindible restablecer las reservas de suelo para vivienda protegida o equivalente en el planeamiento urbanístico y el porcentaje público de plusvalías que corresponde a la administración local.

Garantizar el crédito: crear un Banco Público de Inversión

El sistema financiero desempeña un papel crucial no solo para desarrollar las políticas anteriores, sino para determinar el comportamiento y evolución del conjunto de la economía. En 2012 tuvieron lugar notables cambios normativos relativos al mismo en España, tras la firma del Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno español y la UE. La concentración bancaria se ha reforzado en España tras la crisis, destacando sobre todo la desaparición de las cajas de ahorros como entidades de crédito. De forma similar a otros países de la UE, el balance bancario agregado descendió en torno a un 10% entre 2008 y 2014.

Ahora, también el sistema financiero debe desempeñar un papel trascendente en la recuperación de la economía española, evitando que comprometa la estabilidad. Es preciso impedir que vuelva a repetirse una inversión masiva y apalancada de recursos en la construcción residencial, y se debe favorecer la inversión con mayor incidencia en el crecimiento a largo plazo.

El endeudamiento del sector privado en España, en torno al 190% del PIB, es de los más elevados entre las grandes economías de la UE, lo que lastra la capacidad de la economía para renovarse y crecer. En España se está produciendo un proceso de intenso *desapalancamiento*. Se trata de **garantizar un flujo regular de crédito, en especial a las** *pymes***, ayuntamientos y hogares**, y ello en condiciones similares a las del resto de países de la Eurozona.



El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

Para ello, resulta necesario un enfoque integral que actúe mejorando los mecanismos de financiación a las pymes.

En la actualidad, España tiene múltiples instrumentos de apoyo a las *pymes*, pero escasos en cuantía y mal coordinados entre sí. **Deben aumentar las dotaciones de capital al ICO**, **como primer paso**. Este organismo deberá acudir a los mercados mayoristas de dinero para reforzar su actividad. **Resulta, pues, necesario crear un Banco Público de Inversión (BPI) a partir del ICO**, con varios objetivos, como la financiación a las *pymes*, impulsando su internacionalización y apoyándolas para mejorar su tamaño. También debe financiar la creación de un parque público de viviendas sociales de alquiler.

Y junto a la creación del BPI, es conveniente mantener la presencia pública en los bancos rescatados aun no privatizados, Bankia y BMN (con balances de 48.000 y 260.000 millones de euros, respectivamente), en los que tiene mayoría de capital el FROB. El control de Bankia es una acción relevante, que actuaría de forma coordinada con el ICO.

La banca alternativa, de la que el más representativo ejemplo han sido las cajas de ahorros, ha quedado reducida en España a las cooperativas de crédito, cajas rurales básicamente, y al ICO. Se debe **impedir que desaparezcan tales cooperativas de crédito**, algo compatible con una mayor concentración de las mismas, dejando claro que la supervisión corresponde al BCE y al Banco de España.

Por último, el cobro a todas luces abusivo de comisiones bancarias es un hecho evidente, destacando la queja pública del Banco de España acerca de la baja aplicación de las resoluciones que adopta ante las reclamaciones de clientes afectados por las actuaciones de los bancos, cuando tales resoluciones son favorables a los clientes. En este sentido, debe establecerse de forma normativa que las resoluciones del Banco de España tienen que ser de aplicación obligatoria.

Mejorar la gobernanza de las empresas

Las deficiencias en la gobernanza de las empresas han jugado un papel muy relevante en la génesis y el desarrollo de la reciente crisis económica y financiera. La complejidad en la estructura de gobierno corporativo de determinadas entidades, así como su falta de transparencia e incapacidad para determinar eficazmente la cadena de responsabilidades dentro de la organización, se encuentran entre las causas indirectas y subyacentes de dicha crisis.

No han funcionado los mecanismos de control de las posibles decisiones oportunistas de los directivos de las grandes empresas. Éstos han actuado en muchas ocasiones en beneficio propio, en contra de los intereses de los propietarios (shareholders) y causando perjuicio a los demás grupos de interés (stakeholders) —y no solo a los consumidores, que pueden pagar precios abusivos, sino también a los trabajadores con empleos cada vez más precarios, que no reciben formación, y a los proveedores, muchas veces empresarios, autónomos y pymes que no pueden negociar en igualdad de oportunidades-.

Las normas y las recomendaciones actuales no han proporcionado el control necesario para reforzar las buenas prácticas empresariales. Sin menospreciar el valor de las recomendaciones y del modelo de "cumplir o explicar" previsto en el Código Unificado de buen gobierno de las sociedades cotizadas, surge la necesidad de nuevas normas en materia de gobierno de las empresas que permitan mejorar la eficacia y responsabilidad en la gestión de las sociedades españolas.

Las medidas que se deben poner en marcha van en la dirección de:

 Mejorar los mecanismos internos de gobierno corporativo. Es preciso revitalizar el funcionamiento de las juntas generales y la participación de los accionistas. Para mejorar la eficacia de los Consejos de



El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

Administración y que éstos actúen de mecanismo interno de supervisión y control de las posibles actuaciones oportunistas de los directivos empresariales, los cambios normativos deben contribuir a garantizar la independencia, participación y profesionalización de los consejeros.

- Mejorar el funcionamiento de los organismos reguladores. Para mejorar la calidad de las instituciones reguladoras se debe garantizar la pluralidad e independencia de dichos órganos de control (como son la CNMV, la Comisión Nacional de la Competencia y el Banco de España), para que la supervisión y regulación del poder económico sea autónoma e independiente del poder político.
- Avanzar hacia un modelo de empresa multi-stakeholder, democratizando la empresa y equilibrando el reparto de excedentes en relación con la asunción de riesgos. La crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto la necesidad de ampliar el gobierno corporativo hacia un buen gobierno corporativo "global: accionistas sí, pero también acreedores, clientes, trabajadores y sociedad en general.
- Mejorar la transparencia y la calidad de la información. Es preciso aumentar las exigencias de transparencia y rendición de cuentas para las empresas. En esta materia el principio de «cumplir o explicar» no ha quedado exento de algunas críticas, por la insuficiente calidad de las explicaciones ofrecidas por las sociedades cuando no siguen las recomendaciones del Código de Buen Gobierno. Por otro lado, para prevenir los fraudes y maquillajes contables, el sistema institucional de supervisión debe ir más allá de las verificaciones meramente formales.

Finalmente, se debe exigir mayor transparencia en materia de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) o buen gobierno corporativo "global" a las empresas. La información a exigir a las empresas ya no sólo ha de ser económico-financiera, sino que se debe incorporar la exigencia normativa de que proporcionen informes de sostenibilidad, que incluyan información social y medioambiental, sujeta igualmente a los principios de fiabilidad, claridad, relevancia y comparabilidad.