

CRECIMIENTO Y ENERGÍA EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Jaime Terceiro Lomba*

Tanto las economías desarrolladas como aquellas en vías de desarrollo han puesto en práctica, algunas veces deliberada y otras inadvertidamente, diferentes modelos de crecimiento que no siempre han estado sustentados en sólidas bases económicas y, como consecuencia, derivaron en procesos no sostenibles en el tiempo. El modelo de crecimiento de la economía española en el período comprendido entre 1995 y 2007 es un caso paradigmático de este tipo de situaciones, y está en la raíz de los graves problemas y desequilibrios que hoy padecemos.

Dentro de la variedad de estos modelos, dos de ellos son de especial relevancia en mi intervención de hoy. El primero es el experimentado en países con unos abundantes recursos naturales, especialmente los ricos en combustibles fósiles —carbón, petróleo y gas—, es decir, combustibles generadores de CO₂, que es la causa principal del proceso de cambio climático, afirmación que hoy está ya avalada y aceptada por las instituciones y universidades de mayor prestigio. En este tipo de países, singularmente aquellos ricos en gas y petróleo, se gestionan mal las rentas que se derivan de estos recursos naturales. Con frecuencia se utilizan para propiciar pautas de desarrollo económico y social no sostenibles en el tiempo, caracterizadas por incentivos totalmente distorsionados, que favorecen en exclusiva a determinados grupos de presión próximos al poder político, y dedicados

* Sesión del día 19 de junio de 2012.

de manera esencial al desvío de rentas y no a su generación. Estos comportamientos interfieren gravemente en el funcionamiento de los mercados.

Como otras veces he señalado, pareciera que la disponibilidad de este tipo de recursos conduce a pésimos gobiernos en países que, por otra parte, carecen de las instituciones necesarias para proporcionar los incentivos que corrijan tales comportamientos. Obviamente, los grupos que detentan el poder *de facto* en estos países son los que paralizan cualquier reforma que supondría una merma de sus beneficios. Es difícil dejar de pensar en la calidad institucional de los gobiernos de Vladimir Putin, Mahmud Ahmadineyad o Hugo Chávez, y no constatar la vulnerabilidad energética del modelo actual de crecimiento económico. Cuando tales modelos se resquebrajan surge un sentimiento generalizado de injusticia, como consecuencia de las tremendas desigualdades que han generado, y que vuelven a inducir medidas económicas de carácter demagógico y populista que distan mucho de aquellas que conducen a un crecimiento estable. Con frecuencia, tales comportamientos también alteran, de manera arbitraria, los derechos de propiedad entre personas físicas y jurídicas. Algunas experiencias recientes las han vivido empresas españolas en Argentina, Bolivia y Venezuela.

El segundo de los modelos lo pusieron en práctica algunas economías avanzadas en las últimas décadas. Se sustenta en un fuerte nivel de consumo público o privado que se financia con un alto endeudamiento, y termina originando un desmedido incremento en el precio de los activos mobiliarios o inmobiliarios. Este modelo quiebra cuando la demanda agregada doméstica no puede seguir siendo la fuente de crecimiento y empleo, y desemboca en un gradual estancamiento económico o en una crisis económica y financiera. Además, en algunos casos, viene caracterizado por unos niveles de productividad muy bajos.

La economía española entre 1995 y 2007 siguió básicamente este segundo modelo de crecimiento, al que hay que añadir excesos, tanto en la inversión pública como en la privada, que sustentaron parte de la demanda agregada durante este período. Por otra parte, estas inversiones no siempre han estado justificadas por sus niveles de rentabilidad privada y social.

También en estos años se validó la simplista y equivocada idea de que la inversión pública es buena y el consumo público es malo. Parece no haberse reparado en el hecho de que la inversión pública hoy será consumo público mañana. Construir una escuela es inversión, pagar su mantenimiento y el salario de los profesores es consumo; construir un kilómetro de AVE es inversión, pagar su mantenimiento anual, superior a los 100.000 euros, es consumo.

Con criterios tan absurdos, y también al margen de un análisis de su rentabilidad, hemos planificado y construido gran parte de nuestras infraestructuras de todo tipo, incluyendo las culturales. Así, por ejemplo, disponemos hoy de una red de 49 aeropuertos, en su gran mayoría deficitarios. Recuerdo bien cuando en el año 1999 el gobierno presentó el Plan de Infraestructuras para el período 2000-2007, que contemplaba la construcción de 7.200 km de líneas de alta velocidad (AVE) con el propósito de unir todas las capitales de provincia y grandes ciudades con Madrid. Afortunadamente el plan no se cumplió, pero como quiera que los sucesivos gobiernos siguieron creyendo que toda inversión pública está justificada, hoy disponemos, entre terminados y en construcción, de casi tres veces más kilómetros de AVE que Alemania y dos veces más que Francia, pese a que tenemos solo el 60% y el 70% de sus habitantes, respectivamente.

Este comportamiento estaba explicado porque en términos políticos era más fácil construir e inaugurar carreteras, kilómetros de AVE, aeropuertos y ciudades de las artes y de las ciencias, que hacer las reformas estructurales que nuestra economía necesitaba, que debe hacerse notar que en su mayoría comportan un coste económico nulo. Hay que reconocer, sin embargo, que gran parte de estas reformas se enfrentan a poderosos grupos de presión. En mi opinión, es consecuencia, entre otras cosas, de que la figura dominante en la economía española de las últimas décadas ha sido el empresario fundamentalmente bien relacionado con el poder político en sus niveles central, autonómico y local, dado que operaban en sectores regulados o tenían al sector público como cliente. Existen, desde luego, señaladas excepciones a esta afirmación.

Para decirlo de una manera benevolente, en el período anterior al año 2008, hemos adelantado gran parte del consumo e inversión que correspondían a años venideros. No es arriesgado pronosticar que al futuro próximo corresponderá mucha menos inversión y consumo.

A continuación voy a recordar y actualizar algunas cifras y argumentos que, por otra parte, ya he presentado en intervenciones mías en este pleno. No repito estas afirmaciones por presunción. Estoy seguro de que muchos otros colegas expresaron ideas similares en otros foros y, desde luego, también mis compañeros de Sección en esta academia durante los últimos años. Simplemente lo hago para poner de manifiesto que muchas de las sorpresas que parece traernos la crisis actual no debieran ser tales. Con el transcurso de los años podría parecer que estas afirmaciones, algunas hechas hace más de quince años, representan sagaces predicciones de lo que hoy nos está pasando. Pero, en mi opinión, no lo son y carecen de mérito alguno. Era simplemente lo que los datos nos decían, ya entonces, cuando se analizaban sin prejuicio alguno.

En las conclusiones de mi trabajo de hace nueve años, de junio de 2003, sobre la evolución de la economía española, decía lo siguiente:

«El gasto de las familias en consumo y vivienda ha sostenido las tasas de crecimiento durante los últimos años, lo que ha conducido a cambios drásticos en su situación patrimonial, que se ha traducido en un rápido crecimiento de sus niveles de endeudamiento. Aunque las razones de esta situación son conocidas, y algunas de ellas tienen carácter estructural, es claro que ha aumentado la vulnerabilidad de los hogares españoles a los precios de la vivienda, a los tipos de interés, a su nivel de renta o a su situación laboral. Situación que terminará afectando negativamente al sistema financiero, dado el fuerte nivel de endeudamiento hipotecario y la posible pérdida de valor de sus garantías».

También añadía: «los ingresos obtenidos por el conjunto de las privatizaciones [...] y por los flujos netos recibidos desde las Instituciones Europeas hasta 2002, que en conjunto ascienden al 21% del PIB, deben matizar considerablemente los resultados de la política fiscal que, entre otras cosas, condujo a una apreciable reducción de esa deuda en términos del PIB. Estos ingresos, que equivalen al 40% de la deuda pública, tienen indiscutibles efectos sobre la demanda agregada. [...] Además, tienen por definición carácter transitorio; recuérdese que el Consejo de Copenhague estableció que la participación de los nuevos socios de la UE en los fondos estructurales se hará efectiva a partir de 2006, y que el proceso de privatizaciones está prácticamente agotado».

Por otra parte, decía entonces: «los niveles de endeudamiento de las empresas también han crecido significativamente en los últimos años. [...] Dentro del contexto de euforia de bajos tipos de interés, estos niveles de endeudamiento, y la poca fortuna de algunas de las inversiones, han incrementado las primas de riesgo que el mercado señala para obtener financiación adicional». Afirmaba también que las calificaciones que las agencias de *rating* otorgaban a la mayor parte de las empresas que cotizan en bolsa habían empeorado muy significativamente, y que esta era una muestra de la valoración que el mercado hacía, entre otras cosas, de los activos financiados con esos fuertes niveles de endeudamiento.

En resumen, advertía de los siguientes problemas: el déficit público estaba acotado en aquellos años no por una buena administración de los gastos, sino por un conjunto de ingresos de carácter transitorio: privatizaciones e ingresos de la UE y los derivados de los excesivos niveles de consumo e inversión; por otra parte, el modelo de crecimiento definido por un endeudamiento creciente de familias y empresas no era sostenible; además, pondría en dificultades al sistema financiero debido a la pérdida de valor de sus garantías.

Las cifras actualizadas son las siguientes: en los años anteriores a 1995 el nivel de endeudamiento había permanecido relativamente estable, el de los hogares en el 30% del PIB y el de las empresas no financieras en el 45%; en el año 2000 estas cifras alcanzaron, respectivamente, el 44% y el 76% del PIB; en 2004, el 60% y el 95%; y, en fin, al comienzo de la crisis, en 2007, el 80% y el 130%. Es decir, la deuda privada de familias y empresas no financieras llegó al 210% del PIB. Ambos endeudamientos se han seguido incrementando en plena crisis. Vemos que este proceso se aceleró sustancialmente en el período de 2000 a 2007, en el cual cada año España gastó entre un 4% y un 10% más de lo que producía. El déficit por cuenta corriente, así generado, se financió con préstamos de bancos de otros países a nuestro sistema financiero, que a su vez lo canalizaban a familias y empresas para gastos, sobre todo, de consumo e inversión. Esta es la dinámica subyacente a nuestro modelo de crecimiento de los últimos años, que ha condicionado la situación actual de nuestro sistema financiero.

Cierto es que las dificultades del sistema financiero se agravaron especialmente por haber pospuesto durante tanto tiempo lo que aquí sugerí hace quince años en mi intervención sobre el sistema financiero español: una clara definición jurídica y de derechos de propiedad para la actividad financiera de las cajas. De aquel trabajo extraigo literalmente la siguiente afirmación: «La indefinición de las cajas españolas respecto a su titularidad y formulación jurídica contrasta, no solo con la realidad de los países de la Unión Europea, sino también con nuestra propia dinámica de adaptación a los estándares europeos. En efecto, mientras que en los últimos años hemos asistido a un rápido proceso de homologación de nuestra normativa financiera con los países comunitarios, no se ha adoptado una estrategia análoga para la legislación que afecta específicamente a las cajas de ahorros, o lo que es lo mismo, a la mitad de nuestro sistema financiero. De haberlo hecho, estaríamos en el camino de clarificar muchas ambigüedades que, lejos de ser puramente formales, dan lugar a una amplia gama de problemas que, a nuestro juicio, deberían abordarse con rigor y profundidad en los próximos años».

También en ese trabajo puse de manifiesto que el caso español era singular dentro del contexto de la Unión Europea, por ser el único país en el que las cajas de ahorros tenían plena libertad operativa y territorial y, sin embargo, estaban indefinidos tanto sus derechos de propiedad como su formulación jurídica. Esta situación resultaba tanto más preocupante cuanto que las cajas españolas eran las que tenían el mayor peso relativo dentro de sus respectivos sistemas financieros. En fin, nada se empezó a hacer hasta que el sistema de cajas se deterioró en su práctica totalidad.

Haber adelantado el descalabro del sistema de cajas de ahorros tampoco tiene mérito especial alguno, ya que es bien sabido que en una eco-

nomía de mercado la asignación eficiente de recursos depende del cumplimiento de una serie de condiciones técnicas. En particular, cuando los derechos de propiedad de todos los bienes no están correctamente definidos, o cuando hay dificultades para que los agentes negocien el reparto de los costes o beneficios que estos derechos generan, se producen ineficiencias en la asignación de recursos. Esta era la situación de las cajas de ahorros ya que, por una parte, los derechos de propiedad sobre estas entidades no estaban definidos y, por otra, no resultaba fácil establecer un marco formal de negociación entre los agentes que aspiraban a la «propiedad» de estos recursos.

Recordaba que la mera existencia de propietarios claramente definidos tampoco puede considerarse una condición suficiente para resolver el tradicional problema de la relación entre propietarios y empleados-gestores. Así lo reconoce la literatura sobre gobierno de la empresa. Ahora bien, esta literatura y una abundante experiencia empírica también reconocen como una condición necesaria la existencia de unos derechos de propiedad bien definidos. Enfatizaba también que otra consecuencia directa de la peculiar forma jurídica de las cajas era la imposibilidad de acudir al mercado para captar recursos propios mediante la emisión de acciones. Consideraba, entonces, que esta era una debilidad importante, y que con seguridad traería enormes problemas de solvencia a las cajas de ahorros, que representaban la mitad del sistema financiero.

En mi intervención de hace diez años, de mayo de 2002, acerca de la productividad de la economía española, decía literalmente lo siguiente, sobre la base de la información publicada en la Síntesis de indicadores económicos de convergencia real España-UE:

«La economía española tiene un problema que de persistir, sin lugar a dudas, condicionará su crecimiento futuro. Este problema es la baja tasa de crecimiento de su productividad. En relación con los países de la UE, el diferencial de tasas de variación de la productividad del trabajo se ha mantenido sistemáticamente en valores negativos en los últimos siete años, y las tasas de variación de la productividad total de los factores se han mantenido también sistemáticamente en valores negativos durante los últimos catorce años». Es este uno de los principales problemas que tiene la economía española a medio y largo plazo. Sin embargo, esta situación no ofrece grandes incentivos para ser tratada en el debate político, que suele centrarse preferentemente en aspectos que incorporan cifras más visibles y recompensas a corto plazo, afirmaba entonces.

Añadía que esta preocupante situación había quedado enmascarada por el proceso de convergencia, medido en términos de producto per cápita o PIBc, que había tenido lugar desde nuestro ingreso en la UE en 1986. Esta

afirmación la justificaba definiendo la tasa de variación del PIBc como la suma de la tasa de variación de la tasa de empleo y de la tasa de variación de la productividad. Esta descomposición permitía afirmar que la convergencia en PIBc se debía a variaciones en la tasa de empleo y a factores demográficos, pero que la contribución de la productividad a este proceso de convergencia había sido siempre negativa a partir del año 1995. Esta pobre evolución de la productividad de la economía española continuó en años sucesivos, tal y como la información más reciente pone de manifiesto.

La fragilidad del proceso de creación de empleo que se había iniciado en el año 1995 la caracterizaba, en mi intervención de hace diez años, de la siguiente forma:

«Podría suceder que el efecto de este incremento del empleo se quedara simplemente en un “efecto nivel”, que aun siendo una prioridad política y social de primer orden, no debemos confundir con un “efecto crecimiento”, que sería el derivado de una mayor tasa de crecimiento de la productividad, y que sí tendría efectos permanentes sobre la estabilidad y competitividad de nuestra economía». Y así sucedió, ya que gran parte del empleo creado era muy precario.

Recordaba textualmente, entonces, que la evolución de la productividad estaba en la base del crecimiento y del bienestar económicos, ya que, a largo plazo, determina el crecimiento de la renta per cápita; del mismo modo, es un factor determinante en la atenuación de los conflictos sociales derivados de las demandas sobre la distribución de rentas. El crecimiento de la productividad y el crecimiento de los salarios reales están estrechamente relacionados. Por tanto, productividades decrecientes, sostenidas en el tiempo, tienden a aumentar la conflictividad social, ya que no permiten incrementos salariales compatibles con el control de precios y la competitividad de la economía. Terminaba afirmando que los valores de la productividad y de sus tasas de variación constituyen indicadores económicos de la máxima relevancia.

En efecto, decía que productividades decrecientes sostenidas en el tiempo, como ha sido el caso de la economía española a partir de 1995, son incompatibles con ganancias de la competitividad. Y eso es lo que ha sucedido en realidad, ya que, por ejemplo, en la década del 2000 al 2010, los costes laborales unitarios en España, Grecia, Italia y Portugal se incrementaron en el 28%, 36%, 30% y 25%, respectivamente, mientras que en Alemania se incrementaron menos del 5%. Es decir, una diferencia acumulada respecto a Grecia del 30 % y superior al 20% en los casos de España, Italia y Portugal.

La diferencia en la evolución de la productividad no se debe a los factores a los que por lo general se atribuye: el origen está básicamente en

las sustanciales diferencias en los incentivos de los agentes económicos y sociales para ser más eficientes e innovadores. Los incentivos están ligados a las tres dimensiones con las que Douglas North caracteriza a las instituciones: en primer lugar, la dimensión formal, es decir, el conjunto de normas legales y regulaciones, organizaciones económicas, políticas y sociales; en segundo lugar, la dimensión informal, representada por los sistemas de valores y convenciones sociales que rigen y condicionan el comportamiento de los ciudadanos; y en tercer lugar, los mecanismos que garantizan el cumplimiento de las normas y contratos. Conjuntamente definen la calidad de las instituciones, el nivel de seguridad jurídica, la transparencia y rendición de cuentas en los asuntos públicos y, en fin, el funcionamiento de los mercados. La calidad de las instituciones es la clave del desarrollo económico. Sería un tremendo error dilapidar, en esta travesía que nos queda por delante, las pocas instituciones de calidad e independientes que hemos construido en el pasado. Por desgracia, algunos acontecimientos recientes son preocupantes, como, por ejemplo, la ligereza con la que se ha minado la credibilidad del Banco de España.

Por otra parte, y como puse de manifiesto en mi intervención del año 1999 —*El Capital humano y la convergencia real España-UE*—, las diferencias en capital humano dependen más de las regulaciones e incentivos del sistema educativo que de la cantidad de recursos que se le asignan, una vez que estos traspasan un cierto umbral. Existe una gran evidencia empírica de centros educativos que con similares dotaciones de recursos económicos y humanos generan resultados muy distintos.

En fin, todo lo anterior pone de manifiesto que el modelo que impulsó el crecimiento de la economía española entre 1995 y 2007 no fue el mejor de los posibles. Hay que señalar, sin embargo, que probablemente resultó inevitable en términos sociales y políticos, dadas las circunstancias de partida y la decisión de ingresar en el euro. Resulta muy difícil pensar en la definición de una trayectoria de crecimiento para nuestra economía distinta de la comenzada en 1995, dadas las condiciones iniciales, definidas por una determinada estructura económica e industrial, por su capital humano, por su nivel de conocimiento tecnológico y, también, por una drástica caída de los tipos de interés. Sin embargo, lo que ya es menos justificable es que hasta 2010 ningún gobierno haya tomado decisión alguna para intentar modificar nuestra insostenible trayectoria de crecimiento y, desde luego, a medida que transcurría el tiempo esta inacción se hizo menos justificable.

En definitiva, hoy en el mercado existen fundadas dudas sobre qué parte de esta enorme deuda privada ha sido invertida en proyectos rentables y, por consiguiente, si en algún momento puede ser pagadera. En España el necesario y costoso proceso de desendeudamiento en hogares y

empresas apenas acaba de empezar. Hay, pues, por delante un largo trecho que recorrer. En efecto, la experiencia que se tiene de los procesos de desendeudamiento de otros países nos enseña que para que se vuelvan a restablecer tasas de crecimiento razonables se requieren, entre otras condiciones, el saneamiento del sistema financiero, la estabilización del mercado inmobiliario, la definición y cumplimiento de un proyecto creíble de sostenibilidad fiscal, tasas positivas de inversión privada y, en fin, las reformas estructurales que durante tanto tiempo hemos dejado pendientes.

A la vista de las cifras anteriores, parece claro que, al menos en el caso de España, el principal motivo de la crisis no es la mala gestión de las finanzas públicas, sino la insostenible tasa de crecimiento, a partir de 1995, de la deuda de las familias y de las empresas, y por consiguiente de la deuda del sistema financiero. El aumento de deuda pública surge fundamentalmente por esta causa, bien como consecuencia de los estabilizadores automáticos, dada la caída de los ingresos derivada del bajo crecimiento, —especialmente los que provienen de la actividad inmobiliaria y constructora—, o bien porque el Estado se tiene que hacer cargo de la deuda privada, como en el caso de la recapitalización de nuestro sistema financiero. En efecto, el rescate o préstamo de hasta 100.000 millones de euros, acordado por el Eurogrupo el pasado día 9 de junio, no es más que una transferencia de riesgo privado a riesgo público.

Por otra parte, esta ayuda no está teniendo, en estos primeros días, los resultados que se esperaban de ella, probablemente por la indefinición de las condiciones del préstamo y, sobre todo, por el hecho de que no ha roto la realimentación negativa que existe entre el sistema financiero y el endeudamiento del país representado por su depreciada deuda pública. Este círculo vicioso se podría haber roto si el apoyo, desde el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) o su alternativa —el Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE)—, se hubiera dado directamente a los bancos y no al gobierno a través del FROB, aunque esta decisión hubiera requerido un acuerdo previo que permitiera inyectar el capital en los bancos afectados. Puesto que no se han desvinculado el riesgo bancario y el riesgo soberano, esta ayuda afectará tanto a la deuda como al déficit, pese a las inexplicables afirmaciones de las autoridades económicas en sentido contrario. Desde luego, tiene sus complejidades un esquema en que el sector público rescate al sistema financiero y el sector financiero rescate al sector público.

La debilidad de nuestro sistema bancario es especialmente preocupante, dada la fuerte bancarización de nuestra economía. En efecto, los activos totales de los bancos españoles representan el 320 % del PIB y los préstamos al sector privado el 166% del PIB. El segmento de instituciones financieras no bancarias es muy pequeño.

Probablemente volvamos en el coloquio a este tema de tanta actualidad y a las situaciones de pánico que se han vivido en los mercados en los últimos días. Por el momento, yo hago aquí mía la afirmación de Martin Wolf que, en su columna del *Financial Times* de hace un par de semanas sobre el “pánico como algo totalmente racional”, decía lo siguiente: «Todo lo que se necesita son economías frágiles, una política monetaria rígida, un intenso debate sobre lo que debe hacerse, una creencia generalizada de que sufrir es bueno, políticos miopes e incapacidad de cooperar y de ir por delante de los acontecimientos».

De lo anterior se deduce que nuestro estado de bienestar no ha sido la causa inmediata de la crisis económica y financiera que estamos padeciendo. Sin embargo, esto no debe demorar su urgente y necesaria reforma para mejorar su eficiencia y, sobre todo, para hacerlo sostenible en el tiempo. Por dicha razón, en estos años difíciles que estamos atravesando es especialmente importante disponer de los indicadores idóneos que midan el resultado de estas reformas.

Tengo el convencimiento de que a muchas variables económicas y sociales, por ser de difícil medición o interpretación, no se les da la importancia que debieran tener. Pienso que esto es lo que ha sucedido cuando deslumbrados por el proceso de crecimiento de nuestra economía y convergencia con Europa, a partir de 1995, no reparamos en la muy deficiente evolución de nuestra productividad.

En un riesgo análogo podemos incurrir ahora si deterioramos sistemas tan básicos para la igualdad de oportunidades como son la educación y la sanidad, y no somos conscientes de que lo estamos haciendo, por no disponer de la información e indicadores necesarios para su análisis y debate público. Sin lugar a dudas, ellos son la columna vertebral del sistema de bienestar que caracteriza a las sociedades europeas, y la evidencia empírica disponible demuestra que garantizan una mayor igualdad de oportunidades que otros modelos alternativos.

Es difícil definir un indicador plenamente satisfactorio para medir la igualdad de oportunidades; en mi intervención del año 2006 sobre la desigualdad me referí a este problema. Una medición indirecta de la igualdad de oportunidades viene dada por la movilidad económica intergeneracional. Con frecuencia, en el análisis de la desigualdad se tiende a creer que los pobres y los ricos, los segmentos de menor y mayor renta, lo son año tras año y generación tras generación. Y esto no es así. La movilidad intergeneracional económica entendida como el cambio de individuos y familias a distintos estratos de renta a lo largo del tiempo es significativa y tiene lugar en todas las sociedades. Existe una abundante y actualizada evidencia empírica

al respecto, que no se lleva bien con muchas de las ideas generalmente aceptadas en el mundo de la política y de la economía. Con los trabajos disponibles puede afirmarse que, entre los países industrializados, EE.UU. y Reino Unido son los que tienen menor movilidad social. Como frecuentemente se señala, la sociedad americana no ve nada malo en convivir con fuertes niveles de desigualdad, siempre y cuando haya una fuerte movilidad social. No obstante, el incremento en los niveles de desigualdad de las últimas décadas en estos países ha ido también acompañado de una disminución de la movilidad social, partiendo esta ya de valores inferiores a la de los países europeos.

El largo debate que se mantuvo hace unos años en periódicos tan distantes ideológicamente como *The New York Times*, *The Wall Street Journal* o *Los Angeles Times*, alcanzó la conclusión común de la baja movilidad social de EE.UU. y el Reino Unido, especialmente significativa a partir de 1975, en relación con una serie de países centroeuropeos de los que se dispone de información al respecto.

La caracterización de la crisis actual que acabo de realizar pone de manifiesto que una nueva estrategia de crecimiento económico tiene que pasar necesariamente por ganancias en nuestra competitividad y productividad. En la presente intervención aludiré a una de las reformas de calado necesarias para alcanzar este objetivo. Me refiero a la reforma de nuestra política energética y, en particular, a nuestro sistema eléctrico, que está todavía regido por una ley de 1997.

La necesidad de reformas en el sector ha sido puesta de manifiesto durante los últimos años con insistencia por instituciones nacionales e internacionales. Por ejemplo, recientemente, en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea sobre la *Evaluación del programa nacional de reformas y del programa de estabilidad de España para 2012*, hecho público el pasado 30 de mayo, se dice textualmente: «Una competencia insuficiente en el sector energético ha contribuido, al menos en parte, a la constitución del déficit tarifario al favorecer una compensación excesiva de algunas infraestructuras, tales como centrales nucleares y grandes centrales hidroeléctricas, ya amortizadas, o al mantener la concesión de subvenciones ineficientes y perjudiciales para el medio ambiente a las minas de carbón».

Pese a ello la mayoría de los analistas en España, y desde luego los fuertes *lobbies* que representan a las compañías eléctricas tradicionales, siguen afirmando que la causa de los incrementos del precio de la energía eléctrica en España se debe al apoyo que reciben las energías renovables, que además, recalcan, son las causantes del llamado déficit de tarifa que, a finales de 2011,

se elevó a 27.857 millones de euros. Estas afirmaciones se suelen completar con las que atribuyen a esta situación una pérdida de competitividad de la industria española. Pues bien, todas ellas distan mucho de la realidad.

Empezaremos por algunas consideraciones sobre el precio de la electricidad en España comparado con los países de la UE. Con frecuencia se hacen afirmaciones sobre la base de análisis no correctos. Si se maneja la información de Eurostat más actual, que corresponde al primer semestre de 2011, podemos obtener los resultados siguientes.

Los precios finales de la energía eléctrica incluyen las cargas impositivas, y hay que hacer notar que estas cargas son muy diferentes en los diversos países de la UE. Para los hogares, por ejemplo, los impuestos representan en Dinamarca el 130% del precio sin impuestos, en Alemania el 80%, en Italia el 42%, en Francia el 39% y en España solamente el 22%. Los impuestos que gravan el precio para uso industrial son del mismo orden de magnitud.

Cuando se observan estos precios sin impuestos, es decir, la retribución que realmente obtienen las compañías eléctricas por su servicio y Red Eléctrica por el transporte, se observa que solo dos países de la UM-17 tienen para los hogares valores más altos que España, que son Chipre y Malta. Si observamos el precio de la electricidad en la industria obtenemos una conclusión análoga. Es decir, las retribuciones que reciben los generadores y transportadores de energía eléctrica en España son de las más altas de la UM-17.

Sin embargo, considerando el precio final, después de impuestos, la energía eléctrica para los hogares españoles es solamente el 3,9% más cara que la media de los países de la UM-17, y para la industria es el 6,3% más barata. A pesar de todo, hay que remarcar que la fuerte dispersión de los precios observados en los distintos países hace que estos valores medios sean poco representativos del conjunto. Además, las diferencias entre precios nacionales sugieren el poco sentido económico que tiene hacer conjeturas sobre los efectos del coste de la energía en la actividad industrial, utilizando valores medios calculados a partir de los precios que se observan en países tan heterogéneos en la composición sectorial de su actividad económica, en sus ámbitos de consumo y en su renta per cápita, como son Alemania, Malta, Chipre y Polonia. Porque realmente, cuando hacemos ejercicios de esta naturaleza, ¿a qué política industrial nos queremos comparar, a la de Alemania o a la de Malta, Chipre y Polonia?

Además, se obtendrían resultados muy distintos, y más representativos, si en lugar de medias simples se utilizaran medias ponderadas, por ejemplo, por el correspondiente valor añadido bruto (VAB) energético de cada país.

Otra limitación relevante en este tipo de análisis es que en los precios de la electricidad que se consideran para los distintos países se ignoran los marcos de apoyo a las energías renovables vigentes en cada uno de ellos. En efecto, en algunos casos estos apoyos se repercuten directamente en el precio, y en otros como, por ejemplo, el Reino Unido, Italia, Suecia, Bélgica y Polonia, no se hace. Por consiguiente, no cabe incluirlos en los mencionados valores medios como elementos de referencia, si no se le añaden los costes correspondientes a las ayudas no reflejadas en las tarifas.

Valgan estas observaciones para demostrar lo sesgados que son los análisis que hacen referencia al precio de la energía eléctrica en España. Se podría pensar que es un simple problema de incompetencia profesional, si no fuera por el hecho de que este sesgo siempre se manifiesta a favor del mantenimiento del *statu quo* actual, y en contra de la introducción de las energías renovables en nuestra infraestructura energética.

Me voy a detener ahora en la desafortunada Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, actualmente vigente, que entre sus objetivos decía tener el de la liberalización del sector. Sin pretender ser exhaustivo en su examen, cabe recordar algunos hechos y cifras. Por ejemplo, en ella se reconocían los llamados costes de transición a la competencia, también conocidos como CTC, denominación curiosa para el que en su día se llamó el proceso de liberalización de nuestro sector eléctrico. Estos costes ascendían, en valor de diciembre de 1997, a un importe de casi dos billones de las antiguas pesetas, concretamente 10.500 millones de euros, de los que 1.800 fueron incentivos al carbón nacional.

También en esta Ley de 1997 se abre la puerta, en su disposición transitoria sexta al llamado “déficit de tarifa”, es decir, la diferencia entre los costes reconocidos a las compañías eléctricas y los ingresos regulados por las correspondientes tarifas, para enmascarar, entre otros problemas, los del incremento del IPC, y subvencionar de esa forma a los consumidores de energía con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, creando artificialmente precios de la energía más bajos que los derivados de los costes reconocidos, que no reales, en su producción. Esta ayuda encubierta al sector representa hasta la fecha una cifra acumulada superior a los 28.000 millones de euros. Es claro que el origen de este tremendo déficit está en la inadecuada regulación que se deriva de esta Ley del Sector Eléctrico, y no en las energías renovables que se introdujeron años más tarde.

Es una ilustración, una vez más, del uso populista de los precios, en este caso del precio de la electricidad, que en absoluto incentiva la eficiencia económica, por lo que no es de extrañar que con este tipo de políticas

la mejora de la intensidad energética, desde entonces, haya sido en España la mitad que en Francia y Alemania. En efecto, en la mayor parte del período de expansión de nuestra economía, que comenzó en 1995, nuestras tasas de crecimiento energético han estado por encima de las tasas de crecimiento de nuestro PIB, lo que significa que nuestra eficiencia energética, que partía de valores bajos, ha estado disminuyendo. Esta sí es una de las causas de nuestra baja competitividad, y es bien conocido que los precios artificialmente bajos no ayudan a mejorar la eficiencia energética. Desde el año 1995 nuestra intensidad energética se ha reducido solamente en un 5%, mientras que en la UE en su conjunto lo ha hecho en un 40%.

Como ya hemos visto, cuando se aísla la carga impositiva del precio final de la energía eléctrica, la retribución a las compañías de sector es de las más altas de Europa y, pese a ello, se le han añadido 28.000 millones de euros a sus ingresos. Parte de este déficit no está todavía pagado, pero sí reconocido como deuda del sector público con las compañías eléctricas. Pero también en esta materia existe un trato privilegiado con respecto al resto de empresas a las que el sector público les debe dinero. En efecto, tal y como recientemente acaba de acordar el gobierno, en estos días se están pagando las deudas que las administraciones autonómicas y locales tienen con sus proveedores, con unos gastos financieros muy inferiores a aquellos que se le reconocieron a las eléctricas. En efecto, estas compañías han tenido hasta la fecha un ingreso adicional de 5.000 millones de euros, derivado del singular proceso de financiación y titulización del déficit, con el aval del Estado, que incluso les ha permitido repartirlo como dividendos. Es decir, no todos los acreedores de la administración reciben el mismo tratamiento, y esta desigual forma de actuar va en detrimento de los consumidores futuros de energía. Pero, además, y como recientemente ha estimado la Comisión Nacional de la Energía, a las compañías eléctricas se les ha reconocido un exceso de retribución en los CTC de 3.400 millones de euros que todavía no se les ha descontado.

Por otra parte, hay que hacer notar que los costes del sistema eléctrico tienen más de 30 sumandos. El mayor de ellos, pero no el único, es el coste de generación, que representa el 65% del total. A continuación, el coste de distribución y comercialización, que representa el 17%, y el de transporte, que representa el 5%. El 13% restante corresponde a un conjunto de compensaciones y subvenciones a las compañías eléctricas de diversa naturaleza. Por consiguiente, hay que tener claro que cuando se hacen afirmaciones sobre los costes de generación de determinadas tecnologías, ellos solo tienen impacto en el 65% del precio de la energía eléctrica, puesto que el 35% restante no son costes de generación. Difícilmente se puede atribuir a variaciones en el 65% aquellas que afectan al 35% restante, que por cierto, ha sufrido incrementos muy notables durante los últimos años..

También esta ley del Sector Eléctrico tiene una notable y decisiva influencia sobre la retribución de los distintos grupos de generación. En efecto, estos grupos venden su electricidad en un mercado mayorista centralizado a través de un operador del mercado (OMEI). Este mercado es marginalista, es decir, el precio que se paga a todos los grupos de generación es el mismo y coincide con el corresponde al último MGWh casado en él.

La primera consecuencia de esta forma de definir el mercado es que, puesto que todas las tecnologías de generación eléctrica se retribuyen de igual modo, no se tiene en cuenta el coste real de cada una de ellas. Por consiguiente, el precio que pagamos por la energía hidráulica y nuclear termina indiciado con el precio del petróleo y del gas natural, ya que estas son las últimas tecnologías que entran en funcionamiento. Dicho de otro modo, cada vez que el petróleo y el gas suben de precio también sube el coste de la energía producida por nuestras centrales hidráulicas y nucleares. Es decir, un verdadero sinsentido, para el contribuyente y consumidor final, pero no desde luego para las compañías eléctricas tradicionales. Este exceso de retribución de las centrales hidráulicas y nucleares representó, solo desde el año 2006, un importe de 22.926 millones de euros, cifra comparable a los beneficios que las dos mayores compañías eléctricas repartieron desde esa fecha.

Si, por ejemplo, hiciéramos el ejercicio de suponer que las centrales hidráulicas y nucleares se hubieran retribuido con un 50% de beneficio sobre su coste, la reducción del coste del sistema eléctrico alcanzaría unos 20.000 millones de euros. En todo caso, siempre cifras del orden de magnitud del actual déficit de tarifa del que se culpa a las energías renovables. Téngase en cuenta que prácticamente ninguna industria en el mundo opera con estos márgenes.

En cuanto a las centrales hidroeléctricas, no deja de ser singular el modo en el que operan en nuestro país, ya que disfrutan de concesiones que han ido extendiendo en el tiempo a medida que también ampliaban la capacidad de las instalaciones en los ríos que utilizan, mediante procesos bastante exentos de transparencia y, desde luego, sin competencia alguna. En fin, las compañías que utilizan estos ríos nada pagan por el uso de un recurso público y escaso. Probablemente las operadoras de telecomunicaciones hubieran deseado el mismo tratamiento por el empleo del espectro radioeléctrico.

Respecto a las centrales de gas, el reciente RDL del pasado 30 de marzo de 2012 reconoce en su preámbulo el significativo error que representó el RD 1434 de 27 de diciembre de 2002, que regulaba las actividades relacionadas con el gas natural. En este marco liberalizado, las empresas

sobredimensionaron claramente este tipo de infraestructuras; por ejemplo, las inversiones en ciclos combinados ascendieron a una cifra superior a 15.000 millones de euros, con unas expectativas de retorno que no se están cumpliendo.

El sector se caracteriza, además, por la opacidad de los contratos de suministro de gas, en un entorno de falta de transparencia absoluta. Este tipo de contratos *take or pay*, que hacen pagar el gas independientemente de su consumo, tiende a generar una estrategia de negocio fundada en un mayor consumo de las centrales de ciclos combinados. Hay que señalar que no se conocen los precios fijados en los contratos, y solo cuando surge una sentencia, como la que ha conducido al laudo arbitral que condenó a GNF a pagar 1.500 millones de euros a la argelina Sonatrach, sabemos algo de ellos; y lo sabemos porque el Ministerio de Industria tuvo que aprobar los recargos correspondientes en la tarifa del gas para pagar esa cantidad. Es decir, contratos con riesgo asimétrico: si las cosas van bien gana la empresa; si van mal, pagan los consumidores de gas.

No pretendo llenar esta última parte de mi exposición de cifras, pero sí señalar que del total de la retribución que perciben las centrales hidráulicas y nucleares, solo destinan a sus costes de operación el 1,15% y el 34,5%, respectivamente. Por ejemplo, la retribución a las centrales nucleares en España es un 42% superior que en Francia, un 62% superior que en Alemania y un 40% superior que en Bélgica. Cabe recordar que cuando, en el año 2010, el gobierno de la RFA extendió el período de utilización de 17 centrales nucleares se acordó fijar un impuesto a las centrales para compensar el alargamiento de plazos de instalaciones ya amortizadas, y ello a pesar de que su retribución era un 62% inferior a la de las centrales españolas. Como bien se sabe, este acuerdo ya no está en vigor, puesto que el gobierno alemán suspendió el alargamiento de estos plazos después del accidente de Fukushima. También Bélgica suspendió un acuerdo análogo que había tomado en 2009.

De toda esta situación surge la llamativa paradoja que se deriva del carácter marginalista del mercado, y que consiste en que la inclusión de las energías renovables fija precios marginales más bajos, ya que se ofrecen a precio nulo. Es decir, las energías renovables, en el singular método de formación de precios que tiene el sistema eléctrico en España, reducen el precio de la energía que paga el consumidor último. Dicho abaratamiento ascendió en los pasados años 2008, 2009 y 2010 a una cifra alrededor de 4.900 millones de euros.

Siendo estos los datos reales, se puede comprobar fácilmente la calidad de algunos de los debates que se han tenido en el sector. Fijémonos,

por ejemplo, en la decisión de ampliar el período de funcionamiento de la central nuclear de Garoña. En primer lugar, es preciso decir que aunque su coste de generación es sustancialmente más bajo que las centrales de gas y petróleo, por estar ya amortizada, no tiene efecto significativo en el precio final, ya que, como he señalado, todas las centrales perciben la misma retribución. En segundo lugar, cabe hacer notar que Garoña representa solamente el 0,4 % de los aproximadamente 106 GW de potencia instalada a finales de 2011 para una demanda máxima de 44 GW, por lo que es obvio que no tiene impacto alguno sobre la seguridad de suministro. Criterio esencial, una vez que gran parte de la energía primaria que importamos procede de países tan inestables, como aquellos cuyos modelos de crecimiento caractericé al principio de mi intervención.

Cabrían también consideraciones de otra naturaleza, como la similitud del reactor de Garoña con uno de los implicados en el accidente de Fukushima, ambos construidos a finales de la década de los sesenta y pertenecientes a la generación BWR-3 (*Boiling Water Reactor-3*). Este tipo de reactores fueron diseñados por *General Electric* hace ya cincuenta años. Podríamos pensar, por ejemplo, en cómo serían las tecnologías de la información y comunicación o los equipos médicos que hoy utilizamos si hubieran tenido que estar restringidos a los desarrollos de hace cincuenta años. Recordemos las manifestaciones de Jeffrey Immelt, actual presidente y consejero delegado de *General Electric*, reseñadas en el libro *Hot, Flat, and Crowded* de Thomas L. Friedman. Decía que, en sus 26 años en la empresa, había vivido de 8 a 9 generaciones distintas de equipos médicos, y todas ellas habían incorporado innovaciones y cambios tecnológicos muy relevantes, por el contrario, en plantas de producción de energía había visto solamente una, que era básicamente el mismo modelo que existía cuando entró en la compañía. Reconocía que cuando miraba atrás, constataba que en los últimos treinta años el mercado de la energía no había funcionado. Es obvio, que cuando la política de precios y de incentivos no ha sido la correcta este mercado no podía haber funcionado.

Finalmente, hay que recordar que la incorporación de las energías renovables en nuestra infraestructura energética es una consecuencia de los compromisos de España dentro de la UE. Este compromiso define una mixtura energética determinada en la que las energías renovables deben adquirir una proporción creciente, de tal manera que se debe alcanzar el 20% del consumo en energías renovables en el año 2020. Obviamente, definida una mixtura de tecnologías, cada una de ellas debe recibir una remuneración acorde con los costes tan dispares que tienen. No parece razonable interpretar como subvención las retribuciones a determinadas tecnologías por el simple hecho de que, dado su estado de desarrollo, incorporen costes mayores que las tecnologías tradicionales. Dentro de esta mixtura no es sensato

propiciar enfrentamientos entre las distintas tecnologías de generación, más bien sería necesario analizar la realidad de los costes y rentabilidades de cada una de ellas. En todo caso, estos costes no debieran ignorar el valor de las externalidades que unas y otras generan. En efecto, no todas contribuyen de la misma forma al proceso de cambio climático, a la seguridad e independencia energética, a la innovación y desarrollo, a nuestra balanza de pagos y, en fin, a la reducción constante de los costes de generación por el aprovechamiento de las curvas de aprendizaje. A este tipo de externalidades y a su tratamiento desde el punto de vista de la economía del cambio climático me he referido aquí en mi intervención del año 2008.

Los economistas solemos pensar que no parece siempre una buena idea extender la vida de viejas tecnologías en mercados regulados con el propósito de dificultar la entrada a las tecnologías del futuro. Parece más lógico pensar que las nuevas tecnologías deben reemplazar a las viejas, y no al revés.

La disculpa para no hacerlo suele sustentarse en el argumento de que, al no ser tecnologías maduras, cuentan aún con mucho margen futuro de mejora, lo que aconseja ralentizar su expansión, por ejemplo, acordando una demora en su desarrollo, tal y como hizo el actual gobierno. Es la clásica posición de resistencia al cambio, y a la defensa del *statu quo* tecnológico actual. Es la negación de una tesis básica de la economía de mercado, la destrucción creativa de Schumpeter, que consiste en la tendencia a que nuevos problemas e incentivos propicien la desaparición de viejas empresas y la creación de otras nuevas y más eficientes. Dicho de otra forma, sugiere volver a nuestro Unamuno, y al “que inventen ellos”.

Ahora bien, no debe esconderse la dificultad de vislumbrar de antemano cuáles serán las nuevas tecnologías energéticas predominantes en el futuro, y cuánto tiempo requerirán para hacerse competitivas. Cabe recordar aquí, que se necesitaron cuarenta años desde que se introdujo la luz incandescente a finales de la década de 1870 hasta que llegó a ser competitiva con la luz de gas, ya que en un principio era cuatro veces más cara. Hoy la luz artificial cuesta tres mil veces menos que en 1800 y 140 veces menos que en 1900. Si me permiten el exceso, de no haber incentivado su desarrollo, hoy podríamos estar aquí alumbrados con luz de gas.