DOCUMENTOS CÍRCULO

Un programa de ajuste y crecimiento para la próxima legislatura

OCTUBRE/NOVIEMBRE 2011

Círculo de Empresarios

Un programa de ajuste y crecimiento para la próxima legislatura

Madrid
10 de noviembre de 2011

Círculo de Empresarios

Índice

1. Resumen ejecutivo 5

2. Preámbulo: La crítica situación de la economía española como punto de partida 9

2.1 El problema de la retroalimentación de los procesos recesivos 9

2.2 La necesidad de normalizar nuestra financiación exterior 12

2.3 La recuperación de nuestra credibilidad pasa por la consolidación fiscal 14

2.4 Hay que sembrar las bases de un crecimiento basado en la libre empresa 16

2.5 El instrumento del plan de choque 17

3. Las prioridades de los primeros meses de la legislatura 19

3.1 La consolidación fiscal 19

3.2 La reforma laboral 26

Negociación colectiva 26

Marco contractual 28

Políticas de empleo 29

3.3 La reestructuración del sector financiero 30

Transparencia 30

Reestructuración del sistema financiero 31

Recapitalización de las entidades 31

4. Las reformas estructurales básicas de medio plazo 35

4.1 La mejora de la calidad institucional 35

Regulación económica 35

Justicia 36

Organismos reguladores 37

Unidad de mercado 37

4.2 Las otras grandes reformas estructurales pendientes 38

Educación 38

Sanidad 39

Suelo y vivienda 39

Energía 40

Comercio 41

Pequeña y mediana empresa 41

Espíritu empresarial y emprendedor 42

5. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios 45

1. Resumen ejecutivo

Las próximas elecciones se producen en un contexto singularmente extraordinario, el de la crisis económica española más grave de los últimos 50 años. **No es una legislatura más**, sino que esta legislatura formará parte de la historia económica de España. **Está en juego la credibilidad económica y financiera de España como nación.** La urgencia en acometer las medidas imprescindibles de política económica que se contemplan en este documento es total. Todavía estamos a tiempo pero, si por acción o por omisión se deja que nuestra coyuntura siga deteriorándose, podemos incluso llegar a una situación de colapso económico que sería ya irreversible en el medio plazo.

Es muy urgente aprobar un plan de choque integral y creíble de política económica. Los tres grandes ámbitos de actuación más inmediata son los siguientes: **la consolidación fiscal, la reforma laboral y la normalización del crédito.**

En primer lugar, para recuperar la credibilidad y confianza económicas tenemos que **afrontar un drástico proceso de consolidación y reforma presupuestaria** que nos garantice que vamos a cumplir el objetivo comprometido de situar nuestro déficit público en el 3 por 100 del PIB a final de 2013. Para ello, se han de centrar los esfuerzos en recortar el gasto. El ajuste presupuestario del 2012 ha de ser de un orden mínimo de 30.000 millones de euros, revisando para ello la totalidad de partidas (presupuesto cero).

La estructura de la Administración debe reconvertirse: reduciendo el número de Ayuntamientos, fusionando y suprimiendo departamentos administrativos; minimizando los puestos de libre designación y reconvirtiendo y/o cerrando empresas públicas y entes públicos. Hay que congelar y/o **contraer la masa salarial de la Administración Pública;** unificar las compras públicas; **disminuir drásticamente las transferencias y subvenciones** a agentes privados; **e incrementar las tasas y precios públicos** no tanto para recaudar sino para mejorar la eficiencia de la prestación.

El **marco legislativo presupuestario debe reformarse fijando por ley límites absolutos de gasto** público al Estado y a las Comunidades Autónomas. Se ha de establecer la prohibición de los llamados gastos impropios (los que se hacen al margen de sus competencias) de las Administraciones Territoriales. Es del todo aconsejable crear un organismo u oficina fiscal independiente y neutral para controlar y supervisar

el Presupuesto. **La financiación territorial debe replantearse, condicionándola al cumplimiento de compromisos de déficit, gasto y deuda**.

En segundo lugar, hemos de acelerar la vuelta al crecimiento y conseguir que ese crecimiento genere empleo de forma inmediata. A estos efectos, **la modernización del mercado laboral constituye la gran reforma estructural pendiente de la economía española**. Lo más inmediato es que en **la negociación colectiva se vinculen los salarios a la productividad**. Para ello, se ha de otorgar **prevalencia incondicional a los convenios de empresa y suprimir la ultra-actividad**. Se deben establecer legalmente unos **parámetros mínimos obligados de flexibilidad interna** (distribución de jornada, movilidad geográfica y funcional) que los convenios no puedan anular. Asimismo, hay que aprobar una **ley de huelga adecuada**.

Para favorecer la contratación se ha de **simplificar y reducir la tipología de contratos** laborales, introduciendo para los nuevos empleados un contrato único indefinido con coste de extinción del despido improcedente de 20 días por año trabajado. En los contratos a tiempo parcial conviene liberalizar la distribución de horas complementarias e introducir la posibilidad de hacer horas extraordinarias. Es conveniente flexibilizar los salarios mínimos y de convenio para los jóvenes. Se debe impulsar la acción de las mutuas privadas en el control del absentismo laboral. Hay que revisar el marco de prestaciones de desempleo **incentivando la búsqueda activa de trabajo** y redistribuyendo el gasto hacia unas políticas activas que deben ser evaluadas y reorientadas hacia las necesidades del mercado de trabajo.

En tercer lugar se ha de normalizar el crédito como condición necesaria para restablecer el ciclo económico. El punto de partida debe ser la **transparencia**. Se debe informar en detalle sobre la exposición potencialmente problemática y vigilar la integridad en balance de su valoración y adecuada calificación. Es inevitable seguir con la **reestructuración del sistema financiero para ajustar los excesos de estructuras, avanzar en la mejora de la eficiencia y en procesos de integración** que permitan aprovechar complementariedades de solvencia y obtener ahorros de escala. Ha de **acelerarse la profesionalización y despolitización de los órganos gestores de las Cajas de Ahorros**.

La recapitalización de las entidades financieras debe intentarse que sea a través del mercado. Lo fundamental no es tanto ampliar los requerimientos obligatorios de capital respecto a los estándares actuales, sino que los que se tengan sean fiables. Para ello **se deben sanear los balances.** En los casos que sean **fondos**

públicos los que recapitalicen, esta intervención llevaría aparejada **un plan integral de reestructuración que garantizara la viabilidad de la entidad** y el compromiso, en su caso, de su **privatización futura.**

En síntesis, es muy urgente afrontar y resolver cuanto antes los retos de:

- **La consolidación fiscal y la reforma presupuestaria**. Para generar confianza y recuperar la credibilidad de la política económica.

- **La reforma laboral**. En aras a estimular el crecimiento y revertir el desempleo.

- **La reestructuración financiera.** Como condición necesaria para empezar a normalizar el crédito.

Pero una vez resueltas estas tres grandes prioridades tiene que comenzar el proceso de instrumentación de las otras reformas estructurales pendientes, que han de enmarcarse dentro de la mejora de la calidad institucional y de exigencia en todos los órdenes del cumplimiento de la ley:

- **Seguridad jurídica.** La regulación económica debe estar formada por normas claras, estables y predecibles. Tienen que racionalizarse y simplificarse las normas que comportan cargas innecesarias sobre las empresas.

- **Mejora de la Justicia**. Hay que modernizar los órganos jurisdiccionales, potenciar la independencia del poder judicial y reducir el exceso de litigación, **aligerando procedimientos extrajudiciales de arbitraje y mediación.**

- **Integración de organismos reguladores.** Las funciones actualmente distribuidas entre los organismos reguladores de industria de red se han de consolidar en un único organismo independiente, bien capacitado técnica y económicamente.

- **Unidad de mercado**. Hay que aprobar leyes marco que armonicen los ámbitos en que está siendo quebrantada, y generalizar el principio de reconocimiento mutuo en el cumplimiento de requisitos y autorizaciones.

- **Mejora de la calidad de la educación**. Se debe potenciar el aprendizaje de idiomas y la utilización de nuevas tecnologías de información. Tiene que instaurarse la cultura del esfuerzo a través de la exigencia.

- **Incremento de la eficiencia en la sanidad**, con mecanismos de copago para racionalizar la demanda y potenciando la gestión mediante instrumentos de concertación público-privada.

- **Energía.** Hay que considerar la energía nuclear como un elemento clave. Se ha de racionalizar el apoyo a las energías renovables. Es fundamental disponer de redes de interconexión internacionales, y continuar con el proceso de desregulación del sector eléctrico.

- **Suelo y vivienda.** Hay que desregular el suelo recuperando los principios de la ley de 1997. Debe flexibilizarse en general el mercado de alquileres.

- **Liberalización comercial.** Debe haber libertad de horarios y de apertura comercial, como ya se está haciendo en alguna Comunidad.

- **Marco favorable para las empresas en general, y en especial para las PYME:** facilidades en la creación de empresas, apoyo de instrumentos específicos de financiación, mejora de procedimientos legales de cobro de deudas, estímulo de internacionalización e innovación y utilización de internet.

- **Impulso del espíritu empresarial y emprendedor.** Los empresarios son esenciales en cualquier sociedad dinámica, y más en momentos de crisis, pues actúan como creadores de cambio, elemento de flexibilidad y, por ende, protagonistas imprescindibles para nuestra recuperación y progreso en el marco de una economía de mercado.

2. Preámbulo: La crítica situación de la economía española como punto de partida

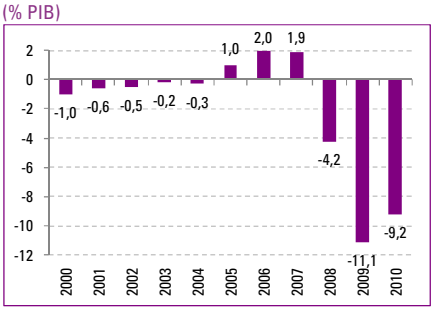
2.1 El problema de la retroalimentación de los procesos recesivos

La próxima legislatura es especialmente crítica. La economía española está inmersa en una crisis que ya lleva cuatro años, y de la que no se avista la salida salvo que se acometan las reformas urgentes que necesita nuestra economía. Esta crisis está siendo especialmente intensa y duradera, por la dificultad de revertir en el corto plazo los desequilibrios acumulados (deuda privada y pública; burbuja inmobiliaria; desempleo y competitividad) y por la retroalimentación que han tenido entre sí nuestros diversos procesos recesivos:

- **La crisis fiscal.** Nuestras finanzas públicas pasaron de una situación de superávit del 1,9 por 100 en 2007 a un déficit del 11,1 por 100 en 2009 y del 9,2 en 2010. **Estos déficits han alimentado la deuda pública**, que puede terminar el 2011 en torno al 67 por 100 del PIB, según el FMI (gráfico 1). Como resultado, **el sector privado se ha visto expulsado de la financiación (*crowding-out*):** disponiendo no sólo de menores flujos, sino también pagándolos a un mayor coste.

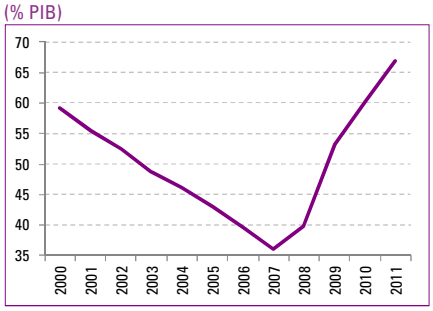
Gráfico 1
Los desequilibrios fiscales

Déficit público
(% PIB)



Fuente: Banco de España

Deuda pública
(% PIB)

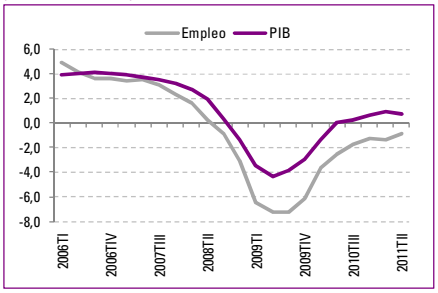


Fuente: Banco de España y FMI (2011)

- **La crisis del empleo**, cuya raíz está tanto en la falta de crecimiento como en las rigideces de nuestro marco laboral (gráfico 2). Nuestro mercado de trabajo no ha podido absorber el impacto de la recesión con moderación salarial o flexibilidad interna, con lo que **el ajuste ha recaído en su mayor parte en la destrucción de empleo** que, aunque costosa, ha sido la única vía disponible. En el tercer trimestre de 2011(gráfico 2), la tasa de desempleo española (21,52 por 100) es la mayor de Europa, siendo especialmente grave la tasa de desempleo juvenil (45,8 por 100), en una situación en la que los parados de larga duración suponen un 48,2% del total. La magnitud de este desequilibrio condiciona las finanzas públicas.

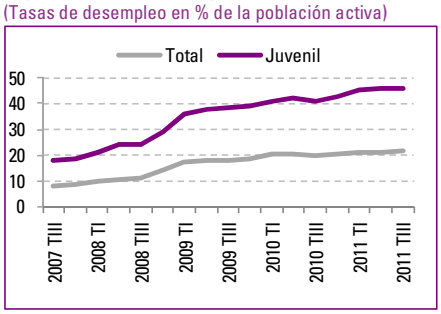
Gráfico 2
Mercado de trabajo

Crecimiento y empleo
(Variación anual)



Fuente: Eurostat

El problema del desempleo
(Tasas de desempleo en % de la población activa)

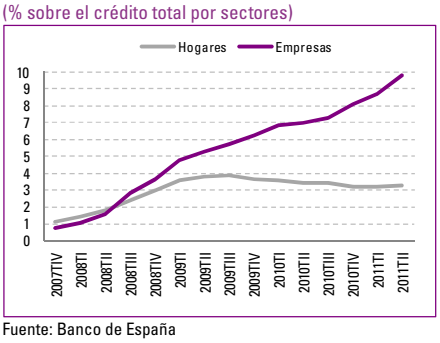


Fuente: Eurostat

- **La crisis del sector financiero**. Nuestro sistema financiero está sufriendo un deterioro de sus balances consecuencia de la crisis, que lleva a algunas entidades a padecer **restricciones de financiación en los mercados mayoristas de capitales, que les obligan a una lucha por la liquidez y el pasivo de los clientes, y en última instancia, a endeudarse frente al BCE**. Para atender a sus vencimientos, se ven obligados a realizar activos, no renovando y frenando la concesión de nuevos créditos. **El efecto sobre la economía española es un encarecimiento y restricción del crédito (*credit-crunch)*,** que estrangula la actividad económica (gráfico 3).

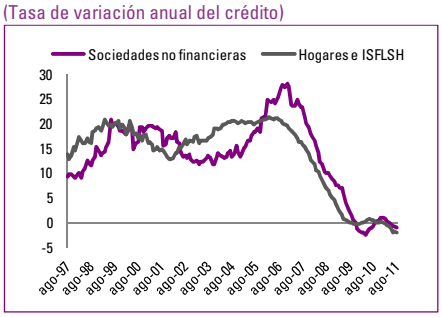
Gráfico 3
La crisis del sector financiero

Créditos dudosos
(% sobre el crédito total por sectores)



Fuente: Banco de España

La contracción del crédito
(Tasa de variación anual del crédito)

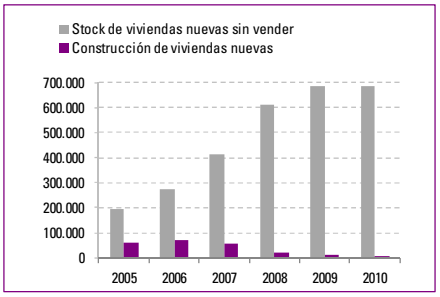


Fuente: Banco de España

- **La crisis inmobiliaria**. El anterior ciclo expansivo fue protagonizado por la expansión del sector de la construcción. Su crisis, y el consiguiente ajuste, ha supuesto una pérdida de actividad (de 1,7 puntos de PIB desde el máximo) y una **caída del empleo** (del 44,4 por 100 desde el año 2007). Además, se ha producido una significativa bajada en el precio de los inmuebles (del 16,6 por 100, según el Ministerio de Fomento), con el **consiguiente empobrecimiento y deterioro del colateral de gran parte de la deuda española**. Existe un fuerte stock de viviendas nuevas vacantes a la venta (687.523 a finales de 2010, según el Ministerio de Fomento) que lastran su normalización. La demanda se ve lastrada por la pérdida de empleo y por las restricciones crediticias (gráfico 4).

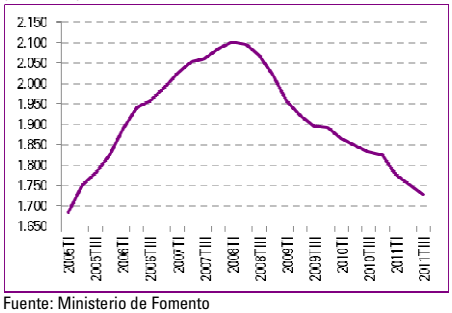
Gráfico 4
Crisis inmobiliaria

El desajuste inmobiliario



Fuente: Ministerio de Fomento y Ministerio de Economía y Hacienda

Caída de los precios de la vivienda libre
(euros/m²)

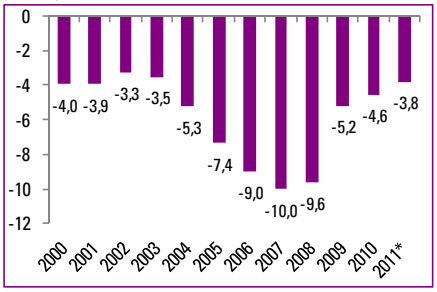


Fuente: Ministerio de Fomento

- Un desequilibrio estructural añadido es nuestro continuo **déficit exterior**. Incluso en un momento de crisis, nuestro déficit de este año va a cerrar cerca del 3,8 por 100 del PIB. Tenemos **un problema latente de pérdida de competitividad exterior que dificulta nuestra capacidad de crecimiento**, a la vez que aumenta nuestras necesidades de financiación exterior (gráfico 5).

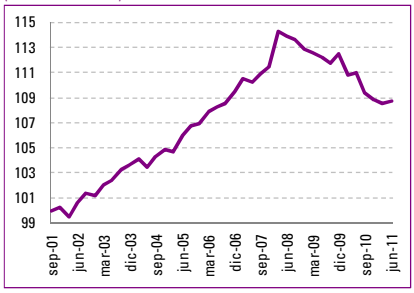
Gráfico 5
Sector exterior

El déficit exterior
(% PIB)



*Previsiones
Fuente: FMI

Competitividad frente a UE-27
(Costes totales)



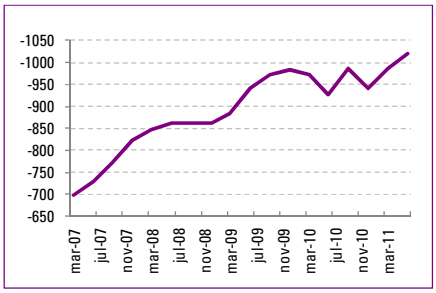
Fuente: Banco de España

2.2 La necesidad de normalizar nuestra financiación exterior

Hemos acumulado un fuerte endeudamiento con el exterior (gráfico 6). En 2010 nuestra posición deudora neta frente al resto del mundo ascendió, según el Banco de España, al 85 por 100 del PIB, frente al nivel inferior al 60 por 100 en que estaba en 2005. Nuestra deuda exterior es aún mayor, del orden del 215 por 100 del PIB si se mide en términos de pasivos brutos, esto es, sin descontar nuestros activos frente a no residentes. **Esta carga se ha convertido en un pesado lastre que nos hace especialmente vulnerables a cualquier episodio de retracción de la financiación exterior**. A este respecto, **el año que viene es especialmente difícil, ya que tenemos que atender a vencimientos de un orden de 300.000 millones de euros (cifra equivalente al 30% del PIB): 200.000 millones públicos** (140.000 de refinanciaciones y 60.000 millones del déficit del ejercicio) **y más de 100.000 millones de deuda del sector financiero, según el FMI.**

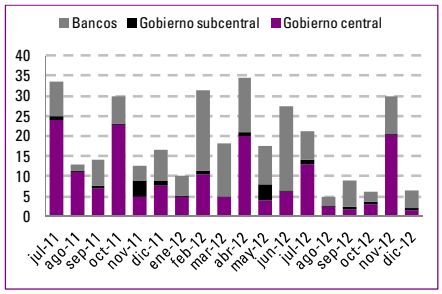
Gráfico 6
Endeudamiento exterior y necesidad de refinanciación

Deuda externa neta
(Miles de millones)



Fuente: Banco de España

Vencimientos de la deuda pública y bancaria
(Miles de millones)



Fuente: FMI

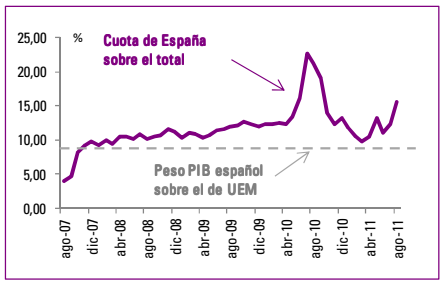
Nuestra prima de riesgo, medida por el diferencial de tipos de interés que paga el bono español frente al bono alemán a 10 años, **se ha elevado sustancialmente en el último ejercicio** (gráfico 7). A principios de noviembre ya estábamos en el entorno de los 370 puntos básicos, frente a los 250 puntos básicos con que empezó 2011. Con todo, hay elementos que matizan esta situación. Por un lado, porque la compra de deuda en el mercado secundario por parte del BCE, que está funcionando desde el pasado 8 de agosto, ayuda a relajar su coste. Por otro, porque **nuestras entidades siguen apelando a la financiación del Banco Central Europeo en una cuantía mayor de la que nos corresponde** (gráfico 7). **El problema es que la espiral de la prima de riesgo ha sido relativamente rápida y por lo tanto más preocupante. El año 2010 empezó con un nivel de sólo 58 puntos básicos.** De no revertirse la tendencia podría llegarse a un punto en que la propia prima de riesgo se convierta en sí misma en un factor autónomo de insostenibilidad de la deuda. Además, **el coste de financiación del sector privado toma como base el tipo de interés de la deuda pública con lo que, cuando éste se eleva, se encarece el tipo de interés del conjunto de la economía.**

Gráfico 7
Las tensiones financieras

Diferencial del bono español a 10 años con el bono alemán

Fuente: Banco de España

Apelación de las entidades de crédito españolas al Banco Central Europeo
(% sobre total Eurosistema)



Fuente: Banco de España

El cierre de los mercados mayoristas de capitales, aunque también afecta a la deuda pública, es especialmente intenso para la financiación privada. Ello ha intensificado el ajuste del Producto Interior Bruto, a través del efecto contractivo de los sectores más intensivos de deuda, como sucede con la construcción. Las posibilidades de revitalización de la economía española están supeditadas pues a que consigamos normalizar nuestra financiación exterior, haciéndola más de mercado y menos del Banco Central Europeo.

2.3 La recuperación de nuestra credibilidad pasa por la consolidación fiscal

El prolongado estancamiento económico está convirtiendo una política fiscal, que ya de por sí era inadecuada, en insostenible, con la consiguiente pérdida de credibilidad. La crisis de la deuda soberana europea, que comenzó en la primavera del 2010, nos ha puesto bajo sospecha ante nuestra vertiginosa espiral de déficit. **La falta de acuerdo político de los países de la eurozona acerca de las fórmulas y ritmos de afrontar las dificultades de los países periféricos ha alimentado las dudas en los últimos meses**, con el consiguiente riesgo de contagio, a través de las primas de riesgo y el desplome de los mercados. Lo cierto es que **los déficits públicos, que se perciben como insostenibles a la vista del estancamiento económico, ponen en peligro la viabilidad del propio proceso del euro a futuro.**

El desajuste público se explica en parte como consecuencia de los efectos de los estabilizadores automáticos en las partidas de gastos e ingresos, o de necesidades inevitables como las derivadas de la estabilización del sistema financiero. Pero **una**

gran parte del déficit ha sido fruto de discutibles decisiones discrecionales, que empezaron en los años de expansión cuando se consolidó un nivel insostenible de gasto público estructural: la totalidad de los PGE desde 2004 a 2010 contemplaba aumentos del gasto siempre mayores que el crecimiento del PIB, práctica que se generalizó también en la gran mayoría de las Administraciones Territoriales. Esta situación es la que **ahora hay que revertir para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Programa de Estabilidad de España frente a la Unión Europea, que suponen situar nuestro déficit público en el 4,4 por 100 del PIB en el 2012 y en el 3 por 100 del PIB para el 2013.**

Un riesgo a tener en cuenta es el de que tras las elecciones, se pueda confirmar que la economía española no ha conseguido cumplir en el 2011 su objetivo de déficit del 6 por 100 del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas, en una magnitud que puede ser cuando menos de un punto adicional, como consecuencia, entre otras, de las desviaciones de déficit en las Administraciones Territoriales, el previsible mayor desequilibrio de la Seguridad Social y las desviaciones debidas al menor crecimiento. Esta circunstancia puede suponer un descrédito en Europa acerca de nuestros compromisos asumidos de consolidación presupuestaria. Resulta obligado un esfuerzo adicional en el plan urgente de consolidación fiscal, tanto para contribuir a recuperar esta credibilidad como para subsanar, ya en el 2012, los posibles incumplimientos de este 2011.

Las soluciones hasta ahora propuestas, compra de deuda en los mercados secundarios, implementación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y el desarrollo de los eurobonos, necesitan del compromiso de los países centrales de la eurozona, y sus ciudadanos difícilmente apoyarán asumir los costes de otros países, si éstos no cumplen con sus programas de consolidación fiscal. El problema es que **somos especialmente vulnerables a las incertidumbres acerca de los compromisos y consecuencias de hipotéticos fallidos, en tanto en cuanto sigan abiertos los problemas de gobernanza económica de la Unión Europea**. En cualquier caso, **es obligado que la UE avance en la solución de estas dificultades**, sin perjuicio de que de lo que hagamos los próximos meses, dependa el futuro económico de España.

2.4 Hay que sembrar las bases de un crecimiento basado en la libre empresa

El problema más visible de la economía española es el desempleo. A estos efectos, la modernización del mercado laboral constituye la gran reforma estructural pendiente de la economía española para reforzar nuestro potencial productivo. Esta reforma ha de ser urgente para acelerar la vuelta al crecimiento, y generar empleo de forma inmediata, lo que facilitaría la aceptación social de la totalidad del plan de ajuste.

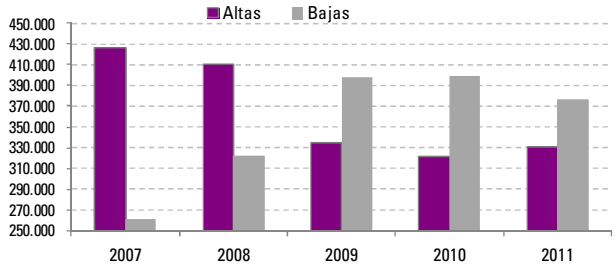
Hemos de **priorizar la competitividad en cuanto es la única vía para crecer de una manera sostenida en el tiempo**. En un contexto de restricciones de financiación exterior y de consolidación fiscal, la recuperación del crecimiento no puede descansar a corto plazo en la demanda interna. Por ello se ha de crear un marco que favorezca a las exportaciones como principal motor de dinamismo. Además, las empresas españolas por vía de mercado, esto es, gracias a su competitividad "interior", han de suplir gran parte de las importaciones a las que nos hemos acostumbrado por los excesos de demanda anteriores.

Nuestra economía necesita de un **cambio estructural que libere recursos de las actividades no productivas**, de las que el sector público es el principal ejemplo, **en beneficio de actividades de mercado** en general, especialmente de aquellas que puedan contribuir positivamente a nuestra balanza de pagos, como son la industria en general y parte de los servicios: turismo y servicios a empresas.

Esta transformación de la economía española debe hacerse a través de procesos de mercado, y no mediante discrecionales procesos intervencionistas que establezcan subsidios y/o impuestos para favorecer a unas actividades en demérito de otras. **El Círculo de Empresarios entiende que la mejor manera de acelerar esta dinámica de cambio y progreso es favoreciendo el nacimiento de iniciativas emprendedoras y el desarrollo de las empresas ya existentes, especialmente PYME, que suplan al inevitable proceso de destrucción de los negocios fallidos propios de la crisis** (gráfico 8).

Gráfico 8
Nuevo modelo de crecimiento

Flujo de creación y destrucción de empresas



Fuente: INE

La erosión de la capacidad de la economía española de generar crecimiento sostenido tiene múltiples causas. Una especialmente trascendente, que paradójicamente pasa más desapercibida, es la progresiva degradación de la calidad de las instituciones, que configuran el marco en que se inscribe la actividad económica de nuestro país. Revertir este proceso es una tarea importante y obligada, pero cuya resolución requiere de tiempo, por lo que **el proceso de mejora institucional debe comenzar lo antes posible.**

2.5 El instrumento del plan de choque

La opción hasta ahora seguida por el Gobierno de España para gestionar la crisis, a base de iniciativas parciales, pausadas en el tiempo y a remolque de los acontecimientos, se ha demostrado equivocada. Y es que la concatenación, solapamiento e interdependencia de nuestros procesos recesivos dificulta extraordinariamente soluciones aisladas para cada uno de ellos.

La estrategia que ahora se necesita es única e incuestionable, y su materialización urgente; **un plan de choque integral y creíble de política de estabilización macroeconómica, y de ajuste microeconómico de oferta**, que siente las bases de un proceso de crecimiento equilibrado y sostenible, y cuyo cumplimiento se vea favorecido por la mejora de expectativas que este mismo plan genere.

En los primeros días de la próxima legislatura deben quedar aprobadas las medidas más inmediatas, con los instrumentos legislativos adecuados, y anunciadas todas aquellas que se prevean que vayan a aprobarse en el resto de la

legislatura, para despejar incertidumbres y empezar a configurar expectativas positivas. Así tendremos toda una legislatura por delante, para disfrutar los efectos dinámicos del ajuste presupuestario y de las reformas estructurales sobre el crecimiento y el empleo.

En la medida de lo posible se ha de intentar involucrar a los demás partidos del arco parlamentario en las medidas, tal y como se ha conseguido hacer con el principal partido de la oposición en la última reforma constitucional. La urgencia de las medidas dificulta que puedan acometerse dentro de un marco de Pacto de Estado, pero su credibilidad se vería reforzada si contara con el apoyo de partidos de la oposición, o en el peor de los casos de su abstención para su aprobación.

El fracaso sería catastrófico, por la vía del riesgo de colapso de financiación o, en el caso más extremo del cuestionamiento de nuestra propia pertenencia al euro, que debe evitarse a cualquier coste. El reto no es fácil, ni sencillo, pero la responsabilidad es histórica. No queda margen ya para nuevos errores.

3. Las prioridades de los primeros meses de la legislatura

3.1 La consolidación fiscal[1]

La reconducción de las cuentas públicas hacia la estabilidad presupuestaria no es sólo una exigencia de la Unión Europea que hayamos de cumplir, sino que es, ante todo, una condición necesaria para normalizar nuestra financiación exterior. Su consecución necesita de medidas estructurales en pro de la eficiencia y de la austeridad, que alcancen al conjunto de las Administraciones Públicas. Aquí hay que actuar en varios frentes relacionados, cuyos efectos positivos se multiplicarían si la acción es simultánea y global.

La experiencia nos indica que **los ajustes fiscales más creíbles y sostenibles son los que se realizan en el lado del gasto público**, ya que suponen unos ahorros más seguros y de paso se aprovecha el esfuerzo para racionalizar la actuación de las Administraciones Públicas. Por el contrario, **las consolidaciones basadas en subidas de impuestos suelen ser contraproducentes**, tanto porque dejan de lado el gasto, que es la principal explicación de los déficit estructurales, como porque ocasionan mayores costes en términos de crecimiento económico, con el consiguiente efecto depresor sobre las finanzas de los estabilizadores automáticos. Además, el ahorro en el gasto, frente a las subidas de impuestos, tiene una ventaja añadida y es que favorece el trasvase de recursos desde la actividad de no mercado del sector público a la actividad de mercado del sector privado, con la consiguiente contribución positiva a la dinámica económica.

La magnitud del ajuste necesario se va a ver condicionada por el volumen de déficit público con el que previsiblemente se vaya a cerrar este ejercicio. Según nuestros cálculos, sería **necesario que en 2012 se hiciera una consolidación fiscal mínima de un orden de 30.000 millones de euros para corregir el déficit hasta el 4,4 por 100 del PIB. Dejando para el 2013 un ajuste añadido de otros 15.000 millones de euros** (gráfico 9).

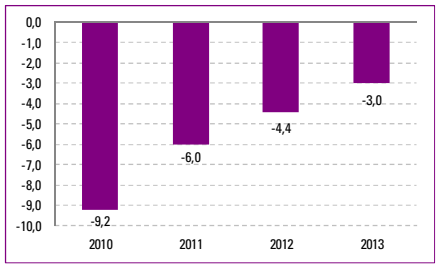
[1] Documentos del Círculo de Empresarios: "PGE-2011: España en la encrucijada" (2010), "PGE-2010: unas cuentas insostenibles" (2009) y "PGE-2009: credibilidad escasa y austeridad insuficiente" (2008).

Gráfico 9
Compromisos presupuestarios para España del Programa de Estabilidad

Objetivo de déficit 2010-2013
(%PIB y variación)

	2010	2011	2012	2013	Variación (porcentual) 2010-2013
Total Administraciones Públicas	**-9,2**	**-6,0**	**-4,4**	**-3,0**	**-67**
Administración Central	-5,0	-2,3	-3,2	-1,2	-76
Comunidades Autónomas	-3,4	-3,3	-1,3	-1,1	-68
Corporaciones Locales	-0,6	-0,8	-0,3	-0,2	-67
Administración de la Seguridad Social	-0,2	0,4	0,4	0,4	-300

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda



Fuente: Banco de España

Hay que liberarse de inercias de gasto y **operar como si fuera un presupuesto de base cero**, salvo para aquellas partidas comprometidas de antemano. Aunque en algunas partidas el ahorro puede ser de carácter lineal, se deben **intentar suprimir, o reducir en mayor medida, aquellas partidas de gasto que no sean ya prioritarias en la actual coyuntura.** En general, se debe recuperar la responsabilidad de los políticos y gestores en el sector público.

A los efectos de instrumentar el presupuesto del año 2012, partiendo de la base de que el de 2011 va a ser en principio prorrogado, **se hace necesario instrumentar un Decreto-Ley de medidas urgentes de carácter presupuestario que conlleve consigo las siguientes medidas de austeridad**:

- **Replantear la estructura orgánica de la Administración Central**. El objetivo es reducir el gasto, fusionando y suprimiendo departamentos. Dentro de las unidades administrativas se ha de intentar reducir las estructuras intermedias generadoras de gasto. Como principio básico, se han de minimizar los puestos de libre designación y especialmente los puestos de confianza y políticos dentro de la estructura administrativa.

- **En la Administración Territorial, ha de replantearse el mantenimiento de ciertos niveles** –diputaciones e instituciones insulares equivalentes-, cuyas competencias han quedado diluidas por el avance de las autonomías y de los grandes municipios. En ese mismo sentido, habría que **estudiar la viabilidad y conveniencia de una reducción en el número de municipios**, en los casos en los que por cercanía y/o por baja población se pueden obtener economías de escala en la gestión. Habría que **fomentar el uso de mecanismos de colaboración entre administraciones, como la coordinación intermunicipal en consorcios y mancomunidades**, para asegurar una

prestación más eficiente, más barata y con mayor calidad de los servicios públicos[2].

- Debería **disminuirse el número de empresas públicas y entes públicos** de diversa naturaleza, especialmente a nivel de Administraciones Territoriales, donde existe un hipertrofiado sector empresarial local y autonómico. Tanto para contribuir a la consolidación presupuestaria como para mejorar la eficiencia. Se trata de elementos que distorsionan la competencia, introducen opacidad en las cuentas públicas y son motor de endeudamiento público presente y futuro. **Una prioridad por el volumen de déficit que genera es el de las televisiones y radios autonómicas**.

- Deberían **contenerse los gastos de personal en la Administración Pública en términos de congelación y/o reducción de la masa salarial**, dentro de un marco global de gestión de recursos humanos que, mediante la **movilidad geográfica o funcional demandada por la Administración, contribuya a la mejora de la eficiencia de la función pública**.

- **La oferta de empleo público debiera congelarse**. No hay que reponer las bajas naturales, en tanto se esté en una situación de déficit por encima del objetivo de estabilidad. De igual modo, no se podrá contratar a nadie en la Administración de forma eventual o interina, en tanto esté congelada la oferta de empleo público. En cualquier caso, en los servicios con escasez de personal, y previa autorización individualizada, se pueden establecer mecanismos de incentivos, de ampliación de jornada y de retraso de la edad de jubilación.

- **Medidas de ahorro de consumos de bienes y servicios**. En la adquisición de bienes y servicios por parte del sector público, deben incorporarse los mecanismos de control de costes habituales en el sector privado, como centrales de compras unificadas o, en su defecto, departamentos especializados de adquisición que sean los que atiendan los requerimientos de las distintas unidades administrativas.

[2] Documento del Círculo de Empresarios (2011): "Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado" y Libro Marrón del Círculo de Empresarios (2011): "Cómo reformar las Administraciones Territoriales".

- Se deben **potenciar las figuras de las tasas y precios públicos**, para cofinanciar aquellos bienes y servicios proporcionados por el sector público, y cuyos beneficiarios sean identificables, como sucede entre otros casos en la sanidad y la educación. El objetivo no es tanto obtener ingresos públicos, entre otras razones porque los mismos deben modularse para las familias con bajos ingresos, sino potenciar la eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Por un lado, porque se reducen los consumos superfluos, que tienden a ser ilimitados en los casos en que el precio es nulo. Por el otro, porque los recursos obtenidos deben afectarse a la financiación de los servicios. Esto, junto con la libertad de elección por parte de los ciudadanos, introduce mecanismos de competencia entre las unidades públicas de prestación de servicios, con los consiguientes incentivos para la eficiencia y el ahorro de recursos.

- Se deben **reducir de una forma drástica las transferencias y subvenciones a agentes privados**. El criterio para ello debe ser su evaluación continua tanto antes de su aprobación, en función de los objetivos de las políticas públicas, como en sus resultados reales. De cara a la transparencia, estas partidas deben ser de difusión pública, identificando en detalle su monto individualizado, ente concedente, causa de la concesión y procedimiento de licitación. Hay que reducir la financiación pública a los agentes sociales. La financiación de los partidos políticos debe recaer en mayor medida en sus afiliados y no tanto en los presupuestos públicos.

- En principio, el ajuste presupuestario debe descansar ante todo en el gasto corriente pero, dada su magnitud, posiblemente sea inevitable que involucre en alguna medida también a la inversión pública. El principio fundamental de asignación de la inversión pública debe ser de evaluación del coste-beneficio global, haciendo en principio abstracción de criterios territoriales y políticos. De cualquier modo, se deben favorecer aquellos proyectos cuya ejecución y/o financiación sea factible mediante instrumentos de colaboración público-privada.

- En principio, el ajuste no debería recaer en subidas de impuestos. Pero **si no queda más remedio, y resulta del todo inevitable, los márgenes de subida menos dañinos están en la imposición indirecta** (IVA e Impuestos Especiales) que, aunque también tiene efectos contraproducentes sobre el crecimiento, genera menor exceso de gravamen en términos relativos que la tributación directa. De cualquier modo, donde sí se pueden obtener ingresos es

en la lucha contra el fraude, ya que parece claro que en la actual coyuntura se está registrando un aumento de la economía sumergida.

Para reforzar la credibilidad de los objetivos presupuestarios **es urgente aprobar un paquete legislativo de carácter normativo-presupuestario**, que posiblemente por su naturaleza debiera ser mediante ley orgánica en algunos puntos:

- Fijar por ley **límites absolutos de gasto público** de **obligado cumplimiento** que vinculen no sólo al Estado sino también a las Comunidades Autónomas, en el proceso de aprobación presupuestaria, y en la ejecución y liquidación del presupuesto.

- La creación de un **organismo u oficina fiscal independiente y neutral** para **controlar y supervisar el Presupuesto**, a semejanza de los que existen en otros países, que operara sobre todas las administraciones, disponiendo de información continua de déficit y deuda (incluidas deudas con proveedores o bancarias), y con capacidad para revertir hipotéticas desviaciones e incluso sanciones, tanto de los procesos de aprobación presupuestaria como de su liquidación. En este contexto, **convendría replantear la financiación territorial, condicionándola al cumplimiento por parte de las Administraciones Territoriales de sus objetivos de déficit, límites del gasto y deuda**, pudiendo en su caso congelar las transferencias comprometidas y/o suspender las autorizaciones para emitir deuda.

- Los Presupuestos deben incorporar con carácter obligatorio unas suficientes **reservas mínimas contingentes del total del gasto, para** poder atender los **créditos imprevistos** sin poner en riesgo el objetivo de estabilidad.

- Establecer la obligatoriedad de que los **presupuestos especifiquen** aquellos **créditos** individualizados que deben ser **automáticamente suprimidos si se producen desviaciones** en la liquidación del presupuesto respecto a lo inicialmente aprobado. Para hacer factible esta posibilidad, dichas partidas no deben poder autorizarse hasta que se conozcan los datos de liquidación de al menos la mitad del período presupuestario.

- Fijar la **prohibición de los llamados gastos impropios de las Administraciones Territoriales** para evitar duplicidades y pérdidas de eficiencia. El principio básico debe ser que una competencia no pueda ejercerse de forma simultánea por más de una Administración. A partir del

mapa competencial definido por la legislación y en su caso los Tribunales, partiendo de la situación actual y respetando los criterios de eficiencia y subsidiariedad, si una Administración carece de competencia habilitante para su actuación debe abstenerse de ejercer la misma.

- **Obligar a que los Presupuestos se confeccionen sobre estimaciones aseguradas de ingresos**, sustentadas y motivadas de forma explícita, para su posible contrastación por terceros, haciendo las mismas siempre en el extremo inferior de las previsiones de ingresos, para minimizar el riesgo de ampliación del déficit. En cualquier caso, **cuando los ingresos aumenten respecto a las previsiones, los mismos deben afectarse a la reducción del déficit**.

- **La morosidad de las Administraciones Públicas es un problema** que deslegitima la acción pública y encarece las compras de bienes y servicios, incorporando tensiones de liquidez y solvencia a los proveedores. El punto de partida debe ser el del **reconocimiento explícito de esta deuda pendiente** a los efectos de avanzar en su solución. De cualquier modo, **la Administración Pública debe priorizar el pago de estas obligaciones dentro del esfuerzo de consolidación.** Deberían incorporarse **mecanismos de compensación automática de obligaciones tributarias contra deudas pendientes con la Administración.**

No debe olvidarse que la adopción de todas las medidas contempladas no sólo supone una consolidación coyuntural obligada, sino que mejora la eficiencia y el ahorro público con carácter estructural, lo que **contribuiría a recuperar la credibilidad de nuestras finanzas y, por tanto, la confianza en el futuro de nuestra economía.** Como resultado, tendríamos **a medio plazo un beneficio adicional que reforzaría el proceso de consolidación, que es el de la reducción de los costes financieros que tiene que pagar el Tesoro por su deuda emitida. De esta forma se facilitaría el esfuerzo de ajuste presupuestario pendiente para el 2013, lo que ayudaría a asegurar su cumplimiento.**

Recuadro 1. La nueva legislación de estabilidad presupuestaria

La reforma de la Constitución Española (CE) recientemente implementada constituye un avance que incorpora una regla fiscal para las Administraciones Públicas. La futura Ley Orgánica que desarrolla dicha reforma y que ha de aprobarse antes del 30 de junio del 2012, debería contemplar las siguientes cuestiones:

- La reforma del artículo 135.1 de la CE plantea que "El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en déficit estructural, que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros". Por el contrario, la Unión Europea establece un tope al déficit público del 3 por 100 del PIB pero medido en términos de necesidad de financiación de las Administraciones Públicas, y sin hacer ninguna consideración a su carácter estructural o no. Esta discrepancia debiera resolverse mediante su interpretación adecuada en la futura Ley Orgánica.

- Para evitar ambigüedades e interpretaciones "ad hoc", dada la dificultad de cálculo del concepto de déficit estructural, se debería explicitar y concretar la metodología de cálculo, y a ser posible, asignar esta tarea a una nueva autoridad fiscal independiente.

- En la Ley Orgánica se deben fijar sanciones explícitas e individualizadas en los casos de desviaciones del objetivo de estabilidad presupuestaria por parte de cualquier Administración. En cualquier caso, si hubiera multas por parte de la Unión Europea por incumplimiento de la normativa de estabilidad, deberían establecerse mecanismos de traslación y repercusión de las mismas a las Administraciones que las hayan generado.

- En los supuestos en que, por las circunstancias previstas (catástrofe, recesión o emergencia), se acuerde por el Congreso autorizar desviaciones respecto a los límites de déficit y deuda, la Ley Orgánica debiera establecer como obligación ineludible la aprobación vinculada y simultánea de un plan de ajuste con los parámetros concretos y plazos de corrección de dichas desviaciones.

- Desde la perspectiva de la credibilidad y consistencia temporal, resulta más oportuno anticipar en el tiempo la entrada en vigor de la normativa de estabilidad, aunque se deje un cierto período transitorio, ya que la previsión del 2020 parece demasiado retrasada y alejada en el tiempo.

3.2 La reforma laboral[3]

La modernización de nuestro mercado laboral pasa por potenciar la capacidad de adaptación de las empresas ante la crisis, o lo que es lo mismo, **debe flexibilizarse el marco laboral, en aras de asegurar la supervivencia de las empresas y la recuperación del empleo.** Todo ello, sin perjuicio de que los trabajadores desempleados puedan disfrutar de una protección adecuada, que les cubra de la pérdida de rentas, a la vez que les incite a activarse mediante políticas activas eficaces. En nuestro caso, el desarrollo de dicho modelo demanda **modificaciones normativas inmediatas que se podrían instrumentar mediante un Decreto-Ley de carácter urgente, complementado con una Ley Orgánica en los puntos que fuera así necesario**.

Negociación colectiva

En cuanto a la negociación colectiva, habría que superar las rigideces del actual sistema con medidas orientadas a los siguientes objetivos:

- **Supresión de cláusulas de indiciación automática respecto al IPC.** Esta práctica desvía los salarios reales de la productividad, cercenando los estímulos para incrementar la productividad, con el consiguiente aumento del desempleo. **Los salarios deben tener como referencia la realidad (desempeño) de cada empresa y las circunstancias específicas de productividad de cada puesto de trabajo, incorporando para ello que una parte de la retribución sea variable** en función de estos conceptos. España, junto con Bélgica, son los dos países europeos donde hay un mayor número de empresas en las que los salarios están más vinculados a la inflación, a diferencia de otras realidades comparables como Italia, Austria o Irlanda en los que estas cláusulas de indiciación son de aplicación minoritaria.

- **Los convenios de empresa deberían ser siempre prevalentes sobre el resto de convenios**, y sólo en su ausencia es cuando pueden regir los de ámbito superior. Se trata de que las empresas cuenten con mayor capacidad de adaptación a sus condiciones particulares, en los aspectos que las hacen más

[3] Para profundizar se puede consultar el documento del Círculo de Empresarios (2009): "Nuevas soluciones para crear empleo".

competitivas. La última reforma de la negociación colectiva avanzó en este campo, pero se quedó corta, ya que la prevalencia de los convenios de empresa queda limitada a las materias de complementos salariales vinculados a la situación y los resultados de la empresa, la compensación de horas extraordinarias o la distribución de tiempo de trabajo y vacaciones, y en cualquier caso condicionada a que lo autorizara previamente un convenio sectorial, estatal o autonómico.

- **Mayor flexibilidad en el recurso a las cláusulas de descuelgue de los convenios colectivos de ámbito superior**, tanto en lo referente a salarios como al resto de parámetros. Las empresas deben tener libertad para asegurar sus metas individuales de competitividad microeconómica, lo que debe ser posible siempre que así se acuerde en una negociación colectiva de ámbito empresarial individual y, en el peor de los casos, con cláusulas de descuelgue de aplicación automática en los supuestos de crisis empresarial. Hoy por hoy, el recurso a estas cláusulas es limitado, ya que resulta especialmente restrictivo en sus condiciones y ámbito de aplicación. Pero podría ser una excelente válvula de escape de la presión que puede suponer para las empresas que atraviesan dificultades económicas su sometimiento a los convenios colectivos.

- **Fortalecimiento de los niveles superiores de negociación en lo relativo a los objetivos macroeconómicos de estabilidad de precios**. Es decir, que si hay un acuerdo de rentas a nivel nacional, las subidas salariales acordadas en el mismo deben ser tomadas como las máximas que un convenio colectivo de ámbito geográfico o sectorial más limitado pueda acordar. De cualquier modo, se debe avanzar en la supresión de los convenios de ámbito geográfico intermedio, como son por ejemplo los convenios provinciales.

- **Supresión de la ultra-actividad.** La extensión de los convenios más allá de la fecha acordada, al no llegarse a nuevos acuerdos, dificulta la adaptación a las condiciones presentes y sesga el poder negociador de las partes. **Los convenios deben limitar su eficacia al ámbito temporal de su aplicación que acordaron las partes.** La última reforma de la negociación colectiva ha consagrado la ultra-actividad, ya que da un plazo de 14 meses para negociar un convenio tras su denuncia, período en el que además es posible la coacción de la huelga, ampliando además los términos en los que el convenio mantiene su vigencia en relación a la legislación pasada.

- **Una reforma del Estatuto de los Trabajadores en el que se establezcan unos suficientes parámetros mínimos obligados de flexibilidad interna** que los convenios no deban poder anular, en puntos críticos como la distribución irregular de la jornada en cómputo anual y la movilidad geográfica y funcional. La experiencia de dejar en manos de la negociación colectiva la flexibilidad interna ha sido nefasta, ya que ha dado lugar a rigidices insoslayables, a la vez que a un encarecimiento continuo de los costes laborales. Ello es así ya que su obtención en los convenios ha sido a cambio de contraprestaciones económicas que se han acabado consolidando en el tiempo, más allá del plazo de vigencia de dicha flexibilidad.

- **Se debe aprobar una ley orgánica que regule el derecho de huelga, ponderando los distintos intereses en juego,** y que sustituya la actual legislación preconstitucional. La ley tendría que garantizar el cumplimiento de servicios mínimos suficientes en servicios públicos, la ausencia de coacciones, incluso las mal llamadas "informativas", y la responsabilidad por actos vandálicos.

Marco contractual

Por lo que al marco contractual hace referencia, deberían darse los siguientes pasos:

- **Simplificar y reducir la tipología de contratos laborales**. Esta reducción podría llevar a introducir para los nuevos empleados, y sin efectos retroactivos, un nuevo contrato único indefinido con un coste de extinción de la relación laboral máximo de 20 días por año en los llamados "despidos improcedentes".

- **Fomentar el trabajo a tiempo parcial**, relajando los requisitos y costes que esta fórmula contractual presenta en la actual regulación, para fomentar la expansión de la población activa. Para ello, se debe **eliminar la actual prohibición de los contratos parciales de hacer horas extraordinarias y liberalizar la distribución de las horas complementarias de los mismos**. Un contrato a tiempo parcial debe ser igual en cuanto a derechos y obligaciones que uno a tiempo completo, con la única diferencia que la duración de la jornada es inferior.

- Se deben **flexibilizar los salarios mínimos interprofesionales y de convenio para los jóvenes**, estableciendo por ley que éstos deben ser inferiores a los del resto de trabajadores en un porcentaje determinado mínimo, tal y como sucede de una forma u otra, en Bélgica, Holanda y Reino Unido. La explicación es que son salarios de aprendizaje y por lo tanto necesariamente inferiores a los que se pagan a quienes ya tienen experiencia.

- Se debe **impulsar la acción de las mutuas privadas en el control del absentismo laboral.** Los casos de absentismo reiterado y abusivo deben considerarse como causa suficiente de despido disciplinario.

Políticas de empleo

Por último, en la esfera de las políticas de empleo, habría que:

- **Revisar el marco de prestaciones de desempleo**. Hay que incentivar la salida temprana del desempleo. Para ello se han de modular las prestaciones en función del tiempo de desempleo y condicionarlas al no rechazo de un puesto adecuado de trabajo, a la búsqueda activa de empleo y/o al aprovechamiento positivo de la participación en actividades de formación.

- **Redistribuir el gasto hacia las políticas activas de intermediación, gestión de colocaciones y de formación**, por ser las más eficientes y eficaces. Estas políticas deben reformarse para acercarse a las necesidades reales del mercado de trabajo. Los nuevos principios deben ser el de competencia, transparencia en su adjudicación, calidad en su desarrollo y control, y evaluación a posteriori de sus resultados en términos de inserción, ajuste ocupacional y movilidad funcional y geográfica de los desempleados.

- Se debe dar **mayor unidad**, a través de la coordinación, **a los distintos componentes de los servicios de empleo públicos** (estatal y autonómicos) **y agentes privados**. Para ello se deben poder compartir las bases de registros de demandantes y de ofertas, especialmente en los puestos de trabajo de difícil cobertura. El objetivo es aumentar la eficiencia en la intermediación mediante la complementariedad entre los distintos elementos que configuran el sistema: agencias privadas de empleo, empresas de trabajo temporal y en general cualquier empresa de intermediación, liberalizando la actividad de estas últimas.

La reforma laboral es crítica de cara a mejorar el potencial de crecimiento de nuestra economía, impulsar la recuperación del empleo y facilitar a las empresas, junto con los demás agentes económicos, la toma de decisiones conducentes a un modelo de crecimiento más competitivo en el medio y largo plazo.

3.3 La reestructuración del sector financiero

La falta de crédito es un problema acuciante. La normalización del crédito es una condición necesaria para recuperar el ciclo económico y frenar la sangría del desempleo. Los procesos nacionales de reestructuración financiera suelen ser menos complicados cuando coinciden en el tiempo con los de otros países. Por ello, no se debe demorar aún más en el tiempo la solución.

Hasta que no se culmine el proceso de reestructuración financiera en España es obligado que **el BCE siga manteniendo sus líneas de liquidez**, máxime cuando se han elevado las exigencias de solvencia en Europa**. Si no hay liquidez, la coincidencia en el tiempo de la reestructuración y de la recapitalización financiera puede llevar consigo a una contracción excesiva de balances que desencadene indeseables espirales deflacionistas de activos y deuda.**

No es posible crecer de forma sostenida sin que el sistema financiero recupere su función de canalizar el ahorro hacia la inversión empresarial. En este contexto, la reestructuración de nuestro sector financiero debe basarse en una estrategia global que, de forma simultánea, integre los principios de transparencia, reestructuración y recapitalización.

Transparencia

El punto de partida del proceso debe ser la transparencia para mantener la confianza de los inversores:

- La transparencia debe ser una constante en el sistema financiero español ya que ha probado ser el instrumento más efectivo. **Las entidades deben informar en detalle sobre su exposición potencialmente problemática, su estructura de financiación y su solvencia.**

- Se debe vigilar especialmente **la valoración y la calificación adecuada de los activos**. De poco sirve fijar cualquier ratio de solvencia, si no tenemos la certeza de que el activo del sector financiero tenga el valor que sea el reflejado en su balance, o se sospeche que los activos estén incorrectamente calificados de acuerdo a su riesgo para evitar el calendario de provisiones.

Reestructuración del sistema financiero

La reestructuración del sistema financiero pasa por ser el proceso más difícil, pero a la vez más necesario. Existe un **problema de exceso de estructuras comerciales y de reducido tamaño medio de las entidades**, que redunda en una menor eficiencia y productividad, especialmente en las Cajas de Ahorros. La reconversión, aunque ya se ha iniciado, todavía tiene un largo proceso por recorrer:

- Las entidades deben **avanzar más en procesos de integración** que permitan aprovechar complementariedades y obtener ahorros de escala.

- Se deben ajustar las estructuras a la nueva situación mediante reducciones de plantillas y oficinas.

- Ha de **acelerarse la profesionalización y despolitización** de los órganos gestores de las Cajas de Ahorros.

- Se debe **mejorar el gobierno corporativo de las Cajas** mediante la generalización de consejeros independientes y directivos profesionales, y perfeccionar los procedimientos de control. Un especial esfuerzo de transparencia en las operaciones vinculadas de los órganos directivos y gestores con sus propias entidades.

Recapitalización de las entidades

De acuerdo a los nuevos requisitos de solvencia establecidos a nivel europeo para las entidades sistémicas es necesario proseguir con el proceso de **recapitalización, intentando en la medida de lo posible que este proceso se haga a través del mercado y sólo subsidiariamente mediante fondos públicos:**

- **Los requisitos de capital obligatorio deben ser los establecidos a nivel internacional en cada momento y homogéneos** para todos los países y entidades, sin perjuicio de que haya entidades que puedan optar voluntariamente por tenerlos superiores. Lo fundamental no es tanto ampliar los requerimientos obligatorios de capital respecto a los estándares vigentes, sino que los que se tengan sean fiables.

- **Las provisiones deben dotarse al ritmo al que se produzca el deterioro de los activos problemáticos.** Pueden hacerse con cargo a resultados o con cargo a reservas en los procesos de integración entre entidades, y siempre cumpliendo el calendario establecido al respecto por el Banco de España. **El objetivo es recuperar la veracidad e integridad de los balances y que fluya el crédito.**

- **Es esencial sanear los balances financieros para atraer a los inversores, y como paso previo a la recapitalización**. Para las entidades con problemas de allegar recursos en el mercado se puede plantear desarrollar una entidad específica (banco malo) a la que se puedan traspasar los activos depreciados a su valor de mercado actual, a semejanza del modelo que funcionó satisfactoriamente en la crisis sueca de los años 90 (Recuadro 2). **Las exigencias de saneamientos deben ser en igualdad de condiciones para todos los países y tipos de entidades para evitar riesgos de competencia desnivelada.**

- La **bancarización que han iniciado las Cajas de Ahorro es positiva**, pero la clave principal es la despolitización de su operativa y órganos gestores y el sometimiento, en su caso, a la disciplina de los mercados.

- Para impulsar la obtención de recursos en el mercado se debe **facilitar la integración con otras entidades** en los casos en que las necesidades de nuevo capital sean significativas. No obstante, **estos procesos deben realizarse en condiciones de mercado y libres de injerencias políticas.**

- A modo de cierre del proceso de recapitalización, **para aquellas entidades que no logren obtener los fondos suficientes a través del mercado, el sector público español podría recapitalizar** a entidades mediante instrumentos de capital con derechos políticos y siempre con valoraciones de mercado. Esta intervención previsiblemente llevaría aparejado **un plan integral de reestructuración que garantizara la viabilidad de la entidad.**

- Estas participaciones que el sector público pueda adquirir en el proceso de recapitalización **deben privatizarse lo antes posible**, intentando en la medida de lo posible que la privatización se realice **mediante integraciones con otras entidades a los efectos de acelerar la reestructuración.**

Recuadro 2. Modelo sueco de salida de la crisis financiera

Internacionalmente, las medidas acometidas en Suecia a principios de los 90 para tratar de salvar a su sistema financiero de la crisis, se consideran de éxito. Si bien el modelo se conformó de diversos elementos, podemos destacar los siguientes:

- Plan inmediato e integral de saneamiento. La rápida respuesta ante la crisis generó confianza en la posibilidad de su resolución.

- Se creó una autoridad independiente para apoyar al sistema bancario y que contó con financiación abierta, es decir, no tenía un presupuesto cerrado asignado.

- Los bancos sin esperanza de recuperación fueron intervenidos, con una revelación completa de información. La solución novedosa que se aplicó consistió en la división de los activos en "buenos" y "malos", transfiriéndose éstos últimos a las agencias de gestión de activos ("bancos malos") que se crearon al efecto. Años después se comprobó el éxito de estas agencias, ya que el coste fiscal de apoyar al sistema financiero se equilibró con los ingresos recibidos de la liquidación de los activos malos llevada a cabo por las mismas.

- Garantía ilimitada para el pasivo bancario. Con esta medida se pretendió evitar la pérdida de financiación y fuga de depósitos.

- Para evitar situaciones de riesgo moral, los accionistas soportaron las pérdidas en la mayor parte de los casos.

4. Las reformas estructurales básicas de medio plazo

4.1 La mejora de la calidad institucional

Las instituciones deben ser de calidad, entendida ésta como su capacidad para establecer incentivos adecuados y reducir los costes de transacción. Existe una clara **relación entre calidad institucional y desempeño económico**, especialmente cuando las instituciones configuran un marco adecuado de libertad económica y de eficaz defensa de los derechos de propiedad a través del imperio de la ley. En la búsqueda de estos objetivos han de producirse **reformas estructurales en los distintos ámbitos institucionales que afectan a la actividad económica**[4].

Regulación económica

En cuanto a la regulación económica, hay que insistir en la necesidad de seguir los estándares internacionales en los criterios que definen la calidad regulatoria en su diseño, aplicación y evaluación. Se trata de un **factor de credibilidad y reputación para nuestra economía**, que debe potenciarse mediante la coherencia con los siguientes principios:

- **La seguridad jurídica**. La regulación debe estar formada por normas claras, estables y predecibles en sí mismas y en su justa aplicación. La actividad emprendedora demanda un entorno de seguridad jurídica que facilite la adopción de decisiones, evitando el riesgo regulatorio de cambios continuos en la legislación.

- **La valoración continua de la idoneidad y oportunidad de cada regulación**. Esto obliga a su evaluación permanente ex ante y ex post en relación a las cargas que suponen y los objetivos a que aspiran. A estos efectos, se deben **racionalizar y simplificar las normas, especialmente las de carácter**

[4] La mayor parte de éstas se puede encontrar en el documento del Círculo de Empresarios (2008): "La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores".

tributario, que comporten cargas innecesarias, desproporcionadas o injustificadas sobre las empresas.

Justicia

A la justicia le corresponde un papel determinante en la definición y defensa de los derechos de propiedad, del cumplimiento efectivo de los contratos y del conjunto de normas y leyes que rigen la actividad económica. El objetivo es mejorar la eficiencia del sistema judicial, la calidad de sus resoluciones y la ejecución de las mismas. A estos efectos se debería plantear:

- Potenciar la **independencia del poder judicial**, que es un requisito esencial **para la credibilidad del Estado de Derecho.** Ello obliga a revisar los sistemas de nombramientos y organización en el CGPJ, en el Tribunal Constitucional y en el Tribunal de Cuentas.

- Una **modernización de los órganos jurisdiccionales**, con la generalización de la introducción de tecnologías de la información en las comunicaciones e informatización de los procesos.

- **Mejorar los procedimientos de selección y formación de los jueces**. Hay que tender a una especialización mayor de los jueces y magistrados en los ámbitos mercantil, financiero, concursal,… La posibilidad del acceso mediante el turno de reconocido prestigio debe revisarse y restringirse a casos excepcionales.

- Reducir el exceso de litigación aligerando **procedimientos extrajudiciales de arbitraje y mediación**. Se ha de estudiar el incremento de tasas judiciales en algunos ámbitos.

- Se deben agilizar especialmente **los procesos judiciales que afectan a las empresas** en procedimientos críticos como los laborales o el cobro de deudas a los morosos.

Organismos reguladores

La acción de los organismos reguladores se justifica en la medida en que contribuyen a garantizar la libre competencia en actividades reguladas y la aplicación correcta de la normativa de competencia:

- Por motivos de eficiencia y coordinación se han de **consolidar en un único organismo independiente las funciones actualmente distribuidas entre los organismos reguladores de industria de red** (Comisión Nacional de la Energía, Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria,…) a semejanza de lo que ocurre en otros países como Alemania.

- Se han de integrar en un único organismo de defensa de la competencia las funciones actualmente repartidas en la Comisión Nacional de la Competencia y en los organismos equivalentes autonómicos.

- Son imprescindibles **organismos reguladores independientes, técnica y económicamente bien capacitados**, con un mandato claro que defiendan mediante mecanismos adecuados de transparencia y control.

Unidad de mercado

En la producción reguladora debe respetarse escrupulosamente la unidad de mercado. No pueden permitirse fracturas del mercado nacional por la creación de barreras de entrada a mercados locales. Para ello:

- **Deben aprobarse leyes marco a nivel estatal que, a través de criterios mínimos, armonicen** aquellos ámbitos donde las diferencias normativas puedan quebrar la unidad de mercado y/o dificultar la entrada de competidores en función de criterios geográficos.

- Una fórmula que convendría generalizar en España, en la medida de lo posible y con los correspondientes ajustes según el caso sectorial del que se tratase, es la del **reconocimiento mutuo** por el que **una empresa que cumpla la normativa de su Comunidad Autónoma de origen no necesita del cumplimiento de requisitos adicionales ni de nuevas autorizaciones para operar en otras Comunidades**.

4.2 Las otras grandes reformas estructurales pendientes

Educación[5]

La educación se erige en determinante absoluto del futuro social y económico de España. De ahí que hayamos de aspirar a un **sistema educativo de calidad, caracterizado por su flexibilidad, por su adaptabilidad,** y claramente orientado a ese nuevo paradigma de la sociedad de la información:

- De cara a favorecer la empleabilidad, en todos los niveles educativos se debe **potenciar el aprendizaje de idiomas y la utilización de nuevas tecnologías de información**. Tiene que instaurarse la **cultura del esfuerzo** a través de la exigencia por parte de los profesores.

- Sin perjuicio de la garantía de igualdad de acceso, se ha de **dotar a los centros educativos de mayor margen de autonomía institucional** en la elección de los contenidos, de los procedimientos de enseñanza y aprendizaje, así como de su propia organización, **instaurando mecanismos de competencia** entre los mismos, a través de la transparencia y rendición pública de cuentas sobre sus procedimientos y resultados. El objetivo es la calidad y la excelencia educativa.

- **La educación debe acercarse a la realidad**. Las instituciones educativas deben estrechar lazos con el mundo de la empresa, con el de la investigación, con el de la creación, con el de la tecnología, etc. Nuestro sistema educativo, en todos sus niveles debería **formar a personas emprendedoras y conocedoras de las aportaciones que los empresarios hacen al bienestar común.**

- Se debe **incrementar la variedad de itinerarios formativos**, con mayor interconexión entre todos ellos, para que sea posible avanzar por sendas diversas y no únicamente de forma lineal, incluyendo los estudios de humanidades. Se debe potenciar especialmente la Formación Profesional.

- Las **Universidades** deben modificar su organización aplicando los principios de transparencia, responsabilidad, autonomía y competencia. Para ello es

[5] Véase documentos del Círculo de Empresarios: "Una Universidad al servicio de la sociedad" (2007), "Formación Profesional: una necesidad para la empresa" (2007), y "Hacia un nuevo sistema educativo. Bases para la mejora de la enseñanza obligatoria" (2006).

prioritario incorporar **formas más profesionalizadas de gobierno y gestión institucional.**

Sanidad [6]

La sanidad se enfrenta a desafíos para su sostenibilidad a medio plazo (envejecimiento, avances tecnológicos y nuevos medicamentos), entendiendo ésta no sólo desde el punto de vista del coste, sino también de su calidad y accesibilidad. A estos efectos **se han de acometer diversas reformas:**

- Mejorar la eficiencia, **racionalizando la demanda** mediante mecanismos de copago.

- Optimización de la gestión mediante instrumentos de **concertación público-privada.**

- **Aumento de la coordinación** entre las Administraciones Públicas a los efectos de aprovechar el uso de los recursos específicos y especializados.

- Potenciar la **prevención** y la adopción de hábitos saludables.

Suelo y vivienda[7]

La política de suelo y vivienda constituye una de las esferas con mayor nivel de intervención de la economía española, con la consiguiente acumulación de disfunciones en el urbanismo. Su liberalización debería contemplar las siguientes actuaciones:

- **Se debe desregular el suelo en España, garantizando la defensa del bien común mediante el respeto al medio-ambiente y los valores culturales.** En un contexto de crisis inmobiliaria, con exceso de suelo y viviendas vacantes, no tiene sentido que sigan existiendo obligaciones de urbanizar y edificar en plazos limitados cuyo incumplimiento conlleva severas sanciones.

[6] Documento del Círculo de Empresarios (2006):"Un sistema sanitario sostenible".

[7] Documento del Círculo de Empresarios (2005): "La política de vivienda en España: Una propuesta de futuro".

- Han de favorecerse los arrendamientos, al objeto de facilitar la movilidad geográfica de los jóvenes y la puesta en rentabilidad del parque inmobiliario. A estos efectos se deben **eliminar, entre otras medidas, los actuales plazos mínimos de arrendamiento y aumentar la seguridad jurídica de los arrendadores.**

Energía[8]

El problema energético para nuestro país es preocupante de cara al futuro, y supone uno de los factores estructurales de nuestro déficit exterior. Por ello se debería actuar a través de los siguientes principios:

- Hay que **considerar la energía nuclear como un elemento clave para garantizar el suministro la eficiencia y competitividad** del sistema eléctrico y el cumplimiento de los compromisos medioambientales. Las centrales nucleares actuales deben funcionar toda su vida técnica útil prevista, prolongándose en su caso según determinen los organismos pertinentes de seguridad de forma individualizada para cada una de ellas.

- **El apoyo a las energías renovables debe ser racional, transparente y asignarse en un proceso competitivo.** Las ayudas deberán limitarse en términos cuantitativos, evitando otorgar subvenciones que posibiliten el despliegue masivo de tecnologías inmaduras y que produzcan sobrecostes en cuantías inasumibles por el sistema.

- Es fundamental **disponer de redes de interconexión internacionales que permitan intercambios masivos de electricidad y gas**, con el fin de que se vayan estableciendo, gradualmente, las condiciones que permitan la creación de un mercado europeo.

- Se debería **avanzar en el proceso de liberalización del sector eléctrico, revisando, entre otros, el sistema tarifario y la organización del mercado**.

[8] Documento del Círculo de Empresarios (2005): "Una nueva estrategia para el sector eléctrico español. Una visión de largo plazo en el contexto de Kioto".

- Debería **eliminarse la paradójica práctica de priorizar la combustión del carbón nacional**, en contra de la racionalidad económica y medioambiental.

El desarrollo de **políticas de ahorro y eficiencia energética, junto con la mejor utilización de la excesiva potencia instalada**, deben ser vectores fundamentales en el escenario a corto-medio plazo.

Comercio

La liberalización y adaptación del sector del comercio a las necesidades de la sociedad son también reformas urgentes, ya que la libertad comercial se traduce en mayor competencia, menores precios y mayor ocupación:

- La legislación no debe obstaculizar la modernización del sector en términos de diversidad y flexibilidad de ubicación, tamaño y fórmulas comerciales.

- Un aspecto fundamental es el de la **liberalización de los horarios comerciales y de los días de apertura**, como ya se ha iniciado en alguna Comunidad Autónoma.

Pequeña y mediana empresa[9]

Las PYME constituyen el colectivo empresarial más perjudicado por la crisis. Por ello se deben incorporar medidas que favorezcan su nacimiento y el desarrollo de las ya existentes. A estos efectos:

- Para favorecer sus posibilidades de financiación **debería reforzarse el papel de las sociedades de garantía recíproca** y la potenciación de fórmulas, ya conocidas, pero poco utilizadas, como el capital riesgo, los préstamos participativos, las aportaciones a escala reducida de inversores particulares (Business Angels) o el Mercado Alternativo Bursátil.

[9] La importancia de las PYME en el proceso productivo aparece reflejado en el documento del Círculo de Empresarios (2011): "Las PYME: clave para recuperar el crecimiento y el empleo".

- Tienen que **mejorarse los procedimientos legales de cobro de deudas de morosos**, agilizándolos, abaratándolos y haciéndolos resolutivos. Los acreedores deben poder cargar intereses de demora disuasorios de impagos.

- Se ha de **impulsar la utilización de Internet en las PYME** a través de iniciativas para fomentar el **comercio electrónico** y la utilización del negocio online como cauce de internacionalización.

- **La internacionalización de las PYME** se puede ver favorecida por la colaboración entre empresas, y el apoyo de los organismos de internacionalización **con líneas específicas sectoriales y geográficas**: con información de mercados potenciales, participación en ferias internacionales y, en su caso, realización de campañas conjuntas de marketing.

Espíritu empresarial y emprendedor[10]

Por último, pero no por ello menos importante, entre todos, y también desde los poderes públicos, hemos de impulsar el espíritu empresarial y emprendedor. Así:

- Se deben **simplificar los procedimientos y agilizar los trámites para crear empresas.** En España los plazos y costes para crear una empresa siguen siendo superiores a los de nuestro entorno. Se debe aspirar a una ventanilla única electrónica.

- Se han de incorporar a los currículos académicos contenidos y habilidades emprendedoras con un planteamiento transversal.

- Para la mejor comprensión del papel del empresario se pueden realizar campañas de comunicación que ayuden a superar la desconfianza hacia los empresarios que tienen éxito y superar la estigmatización del fracaso.

[10] La necesidad del fomento del espíritu empresarial ha sido tratado anteriormente en los Documentos del Círculo de Empresarios: "Prioridad: más empresarios. El empresario como soporte esencial para la creación de empleo" (2010) y "El espíritu emprendedor: elemento esencial para afrontar la crisis económica española" (2009).

- Ha de estimularse con fondos públicos **la Investigación, el Desarrollo y la innovación desarrollada por las empresas**. Además, las empresas deben formar parte de los órganos que decidan las prioridades de investigación.

En la figura del empresario y de la persona emprendedora cristalizan las fuerzas más creadoras del mercado: competencia, innovación, creatividad, superación,... Estas personas son esenciales en cualquier sociedad dinámica, y más en momentos de crisis, pues actúan como creadores de cambio, elemento de flexibilidad y, por ende, protagonistas imprescindibles para nuestra recuperación y progreso en el marco de una economía de mercado. Es por ello por lo que debemos entre todos poner los medios para que aparezcan nuevas empresas, y se desarrollen las ya existentes, para permitir ofrecer trabajo a todos cuantos quieran desempeñarlo.

5. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios

XXVII Edición del Libro Marrón, *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*, septiembre 2011.

Documentos Círculo de Empresarios, *Las PYME: clave para recuperar el crecimiento y el empleo,* julio/septiembre 2011.

Así está la economía… publicación mensual desde febrero 2011 hasta octubre 2011.

Apuntes económicos del Círculo, número 5, junio 2011, *España: todavía a la espera de la recuperación.*

Documentos Círculo de Empresarios, *Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado,* marzo/abril 2011.

Ideas sobre la mesa nº 2, *Los rescates de dos economías de la Zona Euro: Grecia e Irlanda*, febrero 2011.

Apuntes económicos del Círculo, número 4, febrero 2011: *Los desequilibrios globales.*

Ideas sobre la mesa nº 1, *La reforma del Código Penal,* enero 2011.

Apuntes económicos del Círculo, número 3, diciembre 2010: *La complicada situación creada por la inestabilidad de los mercados financieros.*

Anuario 2010 Internacionalización de la empresa española, Wharton School y Círculo de Empresarios, noviembre 2009.

Apuntes económicos del Círculo, número 2, octubre 2010: *¿Cómo cerrará la economía española el año 2010?*