

CUADERNOS

DOCUMENTO 3

Plan y liderazgo

Lo urgente y lo importante
en la política frente a la crisis



Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
En Madrid, 2 de marzo de 2012
publicaciones@circulocivicodeopinion.es
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)
Depósito Legal: M-7615-2012
ISSN 2254-1837
Editado en España

CUADERNOS

DOCUMENTO 3

Plan y liderazgo

Lo urgente y lo importante
en la política frente a la crisis

Marzo 2012



El CÍRCULO CÍVICO DE OPINION asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de éstos.

ÍNDICE

Documento 3

PLAN Y LIDERAZGO. LO URGENTE Y LO IMPORTANTE EN LA POLÍTICA FRENTE A LA CRISIS	5
---	---

Informes

Lo urgente y lo importante en la política económica hoy José M ^a Serrano Sanz	15
---	----

Políticas para una recesión de balance Manuel Martín Rodríguez	25
---	----

Economía española: diagnóstico, situación y propuestas Antonio Torrero	33
---	----

La política económica frente a los problemas urgentes e importantes de la economía española actual Antón Costas	41
---	----

PLAN Y LIDERAZGO LO URGENTE Y LO IMPORTANTE EN LA POLÍTICA FRENTE A LA CRISIS

- No caben excusas. Las causas de la especial intensidad de la crisis en España son propias: deficiencias institucionales previas, excesos del ciclo expansivo y errores de gestión política.
- El problema más acuciante hoy es superar la restricción financiera. La solución, contener el gasto público y mejorar la competitividad.
- El retorno del crecimiento requiere un programa de reformas intenso y rápido. El tiempo del reformista es limitado.
- Una política económica troceada es insuficiente. La gravedad de la situación reclama liderazgo, que es también ejemplaridad, y un plan completo que devuelva la confianza a la sociedad española.

Las noticias sobre la economía española en los primeros meses de 2012 no por esperadas resultan menos devastadoras: la intensa caída del empleo en el último trimestre de 2011 y la vuelta a cifras negativas en la evolución del PIB certifican la recaída. Se abre así una tercera etapa desde el comienzo de la crisis: hasta los inicios de 2010 dominó la recesión, hasta finales de 2011 el estancamiento y ahora de nuevo la recesión. Y eso antes de que las medidas de austeridad del nuevo gobierno hayan reforzado la contracción. No es extraño que el desánimo o incluso la desesperanza cundan entre los españoles.

El estado de ánimo prevaleciente en la ciudadanía forma parte del capital de una sociedad y es un valor importante en sus resultados económicos. El desaliento, la inseguridad en el rumbo emprendido y la falta de confianza en las instituciones o los dirigentes reducen la disposición al esfuerzo, la cohesión y la disciplina, tan necesarias en momentos como los actuales. Si pesan en demasía, la salida de la crisis se retrasará. Por el contrario, una sociedad esperanzada en que su camino le conducirá a poner fin a las dificultades presentes, estará en condiciones de redoblar sus esfuerzos y acabará antes con los problemas.

El retorno de la confianza requiere liderazgo por parte del gobierno, un factor que ha faltado desde el comienzo de la crisis. El liderazgo, que siempre exige ejemplaridad, debe fundarse en el ofrecimiento de un diagnóstico meditado y claro y un camino de salida, con una propuesta de reparto de esfuerzos y sacrificios que, además de ser eficaz, sea equitativa. Pero no sólo es responsabilidad del gobierno, también la sociedad civil debe contribuir a conformar la opinión sobre cuál es la política económica necesaria en un debate de ideas imprescindible en una sociedad madura. Tal es el propósito de esta nueva iniciativa de Círculo Cívico de Opinión.

1. DIAGNÓSTICO. La economía española se encuentra inmersa en la más grave crisis económica de los últimos decenios. Su intensidad es producto de tres factores que se han sumado: las carencias previas agudizadas por los excesos del ciclo expansivo anterior, el reflejo de la crisis internacional y el retraso en afrontarla en España. El balance cuantitativo es desolador: la renta real ha caído un 5% y se han perdido tres millones de empleos y cerca de medio millón de empresas.

Urge actuar. Pero en situación tan grave no faltan dificultades a las que atender y es preciso establecer prioridades. Es necesario distinguir entre problemas que sin duda merecen atención, los importantes, y aquéllos cuya solución no admite demora, los urgentes, en realidad, ahora, acuciantes. Es fácil estar de acuerdo en que la recuperación de un crecimiento vigoroso es el objetivo más importante que tiene ante sí la sociedad española. Sin embargo, el problema más urgente es superar la restricción financiera, porque si el crédito no reaparece es imposible el crecimiento continuado y estable. La restricción persistirá mientras no se borren las dudas sobre la capacidad de hacer frente a los compromisos adquiridos. Y tales dudas no desaparecerán en



tanto España continúe necesitando financiación exterior nueva. Por ese motivo, las necesidades financieras son, hoy por hoy, el principal factor de vulnerabilidad de la economía española y el más señalado obstáculo para la recuperación. El orden lógico para la política económica es primero la estabilización y luego el crecimiento. Este es nuestro diagnóstico.

2. LO URGENTE: EL AJUSTE. El problema de la restricción financiera tiene su origen en una tendencia de la economía española a invertir en exceso. Durante la última fase de crecimiento todos los agentes compartieron ese rasgo. Las familias compraron viviendas, las empresas ampliaron capacidad productiva y las administraciones multiplicaron infraestructuras. Se invirtió con una desmesura atizada por la excesiva confianza difundida por el sistema financiero y el descuido de las autoridades. Lo más sorprendente es que la tendencia al exceso ha continuado en la crisis. Por eso se necesita frenar el proceso y poner en el mercado cuanto antes muchos de esos activos (viviendas o infraestructuras), ahora en situación de "manos muertas", inmovilizadas y sin rendir.

Por otra parte, el esfuerzo inversor ha sido tan gigantesco que ha excedido en mucho a las posibilidades del ahorro interno. En conjunto, se ha necesitado financiación exterior durante trece años consecutivos, un período sin parangón en la España contemporánea. El problema ha sido particularmente grave entre 2004 y 2011, cuando se han sucedido ocho ejercicios en cada uno de los cuales el desequilibrio ha estado por encima del 3% del PIB, llegando incluso al 10%.

El ajuste pendiente exige que España deje de gastar cuanto antes una proporción importante de aquella cantidad que necesita financiar con ahorro exterior y que en 2011 ascendió aproximadamente a 40.000 millones de euros, cerca del 4% de su PIB. Para ello es preciso realizar una política de estabilización desde una doble perspectiva, financiera y comercial; en otras palabras, contener el gasto y mejorar el saldo de la balanza exterior. Actuar en una y otra vía no es incompatible, sino complementario.

El peso en la estabilización del gasto corresponde a las Administraciones públicas, quienes han reclamado financiación a los restantes agentes y al exterior, desde el inicio de la crisis. Su déficit ha sido en 2011 el 8,5%, lo cual significa que han financiado aproximadamente la mitad con ahorro nacional y la otra mitad con ahorro exterior (supuesta la neutralidad del resto de sectores, como en 2010). Una reducción sustancial, hasta el 4 ó 5%, eliminaría la necesidad de financiación exterior y sería una señal inequívoca de que España ha emprendido con decisión la senda del ajuste. El ajuste debería ser lo más selectivo posible y centrarse en aquellos gastos que perjudican menos al crecimiento y susceptibles de generar un ahorro permanente y no ocasional. En ese frente es urgente abordar al menos tres tareas de gran calado:

- Reordenar el mapa de las Administraciones públicas, eliminando duplicidades e imponiéndoles una cultura de austeridad. Hay un amplio margen para reducir el coste de las Administraciones públicas en España sin mermar la productividad de la economía. (Sobre este tema prepara un Documento el Círculo Cívico de Opinión).
- Racionalizar el Estado del Bienestar para hacerlo financieramente sostenible y devolverle el verdadero sentido de equidad. Impulsar la cultura del buen uso de los servicios públicos y de la responsabilidad individual en ese ámbito.
- Recortar drásticamente programas de inversiones públicas, cuyo efecto sobre la productividad de la economía española sea ya nulo. A corto plazo, es imprescindible detener aquéllos que son más intensivos en capital e importaciones.

Por el lado de la balanza de pagos, la clave para conseguir el equilibrio a corto plazo es mejorar la competitividad, que ha acumulado un importante deterioro desde la incorporación al euro. Restaurar la competitividad reclama reducir precios y salarios. En otro caso las exportaciones, nuestra única palanca de crecimiento hoy, comenzarán también a languidecer y la recesión se agravará. La reforma laboral en curso puede facilitar el necesario proceso de devaluación interna al flexibilizar la fijación de los salarios.

3. LO IMPORTANTE: EL CRECIMIENTO. La estabilización es obligada pero la crisis sólo se superará cuando se encuentre la senda de un crecimiento intenso y sostenido. La economía española dispone para ello de una notable dotación de factores productivos que son la base de un crecimiento sano: mano de obra muy cualificada en las cohortes más jóvenes, amplia dotación de infraestructuras y un tejido empresarial que ha mostrado su dinamismo en los últimos decenios. Esos factores están infrautilizados por causa de unas instituciones que paralizan el crecimiento y hay que remover. Los jóvenes no encuentran trabajo, las infraestructuras tienen en demasiados casos un grado escaso de utilización y las empresas se encuentran atrapadas entre la sequía financiera y unas reglas de juego impuestas por múltiples autoridades que resultan profusas, a menudo confusas y muchas veces innecesariamente limitadoras.

La recuperación reclama un ambicioso programa de reforma de las instituciones económicas, que debe desplegarse en cinco ámbitos:



Primero. Hay que flexibilizar y hacer más eficientes los mercados de factores productivos, el mercado de trabajo y el sistema financiero, pues ellos son la matriz donde se gesta el cambio de modelo productivo, al reasignar los recursos de unas a otras actividades. Cuanto más rígidos, más tiempo se requerirá, cuanto más flexibles, más diligente será el abandono de las obsoletas y la expansión de las que tienen futuro.

Segundo. La empresa ha de ser la protagonista del crecimiento y la creación de empleo y por ello debe facilitarse al máximo su actividad. El entorno legal y administrativo de la empresa debe ser estable y no entorpecer innecesariamente. El poder político debe alejarse de las empresas privadas y hacer bandera de su neutralidad. El sistema judicial debería poner más énfasis en la diligencia de los procesos, pues en economía los retrasos dan lugar fácilmente a situaciones irreversibles. El valor de la empresa como institución debe potenciarse en todos los escalones del sistema educativo y en los diversos ámbitos culturales.

Tercero. La empresa española tiene un problema notorio en su reducida dimensión media, que está siendo un obstáculo para su modernización. Es preciso crear redes estables de colaboración o potenciar las existentes, para que puedan aprovechar las ventajas de la escala.

Cuarto. El crecimiento a largo plazo debe basarse en mejoras en productividad, para lo cual se necesitan cambios sustanciales en la formación del capital humano que hagan de la exigencia y la excelencia principios irrenunciables. Un capital humano cuya calidad es clave también en la producción, difusión y aprovechamiento de nuevas tecnologías, otra de nuestras carencias.

Quinto. Conseguir que el actual impulso a la exportación se consolide, acercándonos más a los mercados emergentes. En el ámbito internacional es necesario también restaurar el prestigio de la marca España, porque las naciones tienen un gran protagonismo en la economía de la crisis, como demuestra que todos los agentes compartan condiciones financieras a través de la prima de riesgo. (Sobre la marca España presentará también próximamente un Documento el Círculo Cívico de Opinión).

4. EL CONTEXTO EUROPEO. España debe afrontar sus propios deberes en el ajuste y las reformas, son indelegables y una condición necesaria para la recuperación. Necesaria pero no suficiente, porque tanto el ajuste como el crecimiento vigoroso requieren un contexto monetario y financiero favorable y eso es competencia del Banco Central Europeo y de las autoridades de la Unión. El Gobierno español debe implicarse al máximo en tales instancias para conseguir ese contexto apropiado.

El cambio de política monetaria inaugurado en diciembre de 2011 por el Banco Central Europeo con los préstamos a la banca a tres años, marca el camino de las políticas deseables. No basta, sin embargo. El Banco debe comprometerse públicamente a repetir de forma periódica esas acciones en tanto no se hayan abierto de un modo inequívoco los mercados mayoristas de crédito a los bancos europeos. Ofrecer un horizonte de seguridad al sistema financiero es indispensable para que el crédito vuelva a fluir hacia empresas y familias.

Una política monetaria así no debe ser aprovechada por las autoridades españolas para posponer el ajuste, aunque garantice una financiación más barata del déficit. Hacerlo equivaldría a apropiarse del crédito nuevo impidiendo que éste llegase al sector privado. Tampoco debe ser utilizada para mantener cajas o bancos en situación artificial o prolongar su proceso de saneamiento.

5. PLAN Y LIDERAZGO. La situación española actual evoca aquel "estado de necesidad" que se dio en otros momentos señalados, como 1959 ó 1977. Son tiempos en que existe un amplio acuerdo sobre lo insostenible de la situación, el fracaso de las políticas anteriores y lo apremiante de un cambio de rumbo. Por ese motivo acaban convirtiéndose en oportunidades para abrir la puerta a reformas en profundidad, necesarias aunque largamente aplazadas. Pero el tiempo del reformista es limitado, porque el gradualismo mata las expectativas y la tentación de posponer las incómodas reformas siempre está al acecho.

Es decisivo que las reformas se planteen desde el principio en su integridad, enmarcadas en un plan que contenga un diagnóstico claro, una evaluación de las dificultades y los sacrificios a realizar y un horizonte de esperanza. Y eso se echa de menos en los primeros pasos del nuevo gobierno. Con independencia de que las medidas hasta ahora adoptadas (nuevo recorte del gasto y subida de impuestos, reformas financiera y laboral, estabilidad presupuestaria), tomadas una a una, vayan en la dirección adecuada, resultan fragmentarias a los ojos de unos ciudadanos que necesitan conocer el camino que transitan para recuperar la confianza. La próxima presentación del proyecto de presupuestos puede ser una buena ocasión para enmendar estas insuficiencias y ofrecer un plan completo a la sociedad española.

Urge actuar, pero urge también explicar. La pedagogía es imprescindible cuando las reformas requeridas son radicales y reducido el margen de maniobra para aplicar paliativos. También la ejemplaridad es imprescindible, pues es un componente de la propia pedagogía. En momentos como el presente se requiere un liderazgo fuerte que convenza con explicaciones e imponga la ejemplaridad, para conseguir que retorne la confianza.



El Presidente del Gobierno ha asumido personalmente la dirección de la política económica y debe ejercer de forma continuada ese liderazgo, dirigiéndose al pueblo español, sujeto de los sacrificios que se reclaman, y no sólo a los representantes parlamentarios. Urge que el Gobierno presente un programa integrado de política económica que proporcione a la sociedad española el recorrido completo que tiene por delante, sin ocultar las dificultades y sacrificios pendientes, pero ofreciendo un relato que haga renacer la esperanza.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN

Madrid, 1 de marzo de 2012



INFORMES



LO URGENTE Y LO IMPORTANTE EN LA POLÍTICA ECONÓMICA HOY

José M^a Serrano Sanz
Universidad de Zaragoza

En el tercer trimestre del año 2008 el PIB español registró la primera de una serie de caídas intertrimestrales. No fue un brusco cambio de tendencia, pues desde hacía meses se notaba la desaceleración. Pero lo peor estaba por llegar, porque después vinieron cinco trimestres más con crecimiento negativo. Desde que existen series homogéneas del PIB nunca se habían registrado seis trimestres consecutivos con tasas negativas. Este dato ilustra la entidad de la crisis. En la del petróleo de los años setenta y ochenta apenas se encadenaron dos trimestres seguidos de variación negativa y en la de comienzos de los noventa fueron tres.

¿Cómo ha sido posible llegar a este extremo? Comencemos por aclarar que una crisis siempre tiene algo de factura por excesos o errores cometidos en la etapa de expansión previa. En otras palabras, algunas de las semillas de la crisis germinaban mientras crecíamos. Además, una crisis saca a la luz defectos estructurales, organizativos e institucionales que pasaban desapercibidos en los tiempos de euforia.

Con esta precisión no se discute el legado, inequívocamente positivo, de la etapa de expansión. Sólo es preciso recordar los aumentos de renta y ocupación, la entrada sin sobresaltos en el euro, la consolidación fiscal o la eclosión de las primeras multinacionales españolas. Sin embargo, tales activos se combinaron con ciertos pasivos: un excesivo endeudamiento exterior, reducidos avances en productividad y una expansión desmesurada de todo tipo de construcciones. A la altura de 2007, el peso de los pasivos era insostenible y hacía presagiar un ajuste doloroso, que devino dramático al sobreponérsele un contexto de restricción financiera internacional.

En el otoño de 2008 ya no era posible considerar, bajo ningún concepto, que el problema para España se reducía a un suave final de ciclo. Aquella fue la última oportunidad para cambiar a tiempo de política económica. De entonces acá ha habido dos fases claras y ahora parece abrirse una tercera. Hasta comienzos de 2010 las tasas negativas dominaron el escenario; era la recesión. Después empezaron a aparecer cifras positivas, pero tan modestas que han resultado decepcionantes; es el estancamiento. En el último trimestre de 2011 han vuelto las cifras negativas a la evolución del PIB y eso antes de las medidas contractivas del nuevo gobierno; una nueva recesión –la tercera etapa– parece estar en ciernes. Detrás de la recesión y el estancamiento, ha estado la debilidad de la demanda interna, cuya aportación ha sido negativa desde el principio, siendo el sector exterior único sostén de los niveles de actividad. De modo telegráfico, el desolador balance cuantitativo puede resumirse, hasta el momento, en una caída del 5% en la renta real, la pérdida de dos millones y medio de empleos y cerca de medio millón de empresas.

En crisis tan grave no faltan dificultades a las que atender. Por tal motivo, es preciso priorizarlas para establecer una secuencia lógica en su resolución. Eso requiere diferenciar entre problemas que sin duda merecen atención, los importantes, y aquéllos cuya solución no admite demora, los acuciantes.

Es fácil estar de acuerdo en que la recuperación de un crecimiento vigoroso es el objetivo más importante que tiene ante sí la sociedad española. El crecimiento es un bálsamo para la cohesión social y un estímulo para la confianza y seguridad colectivas. Es imprescindible para generar rentas que permitan hacer frente a compromisos asumidos por muchos agentes en



los años de expansión y las Administraciones durante la crisis. Sin embargo, el problema más urgente no es el crecimiento, sino la restricción financiera. Si el crédito no reaparece es imposible el crecimiento continuado y estable. Pero la restricción persistirá mientras no se borren las dudas sobre la capacidad de hacer frente a los compromisos adquiridos. Y tales dudas no desaparecerán en tanto continuemos necesitando nueva financiación exterior. Por ese motivo, las necesidades financieras son, hoy por hoy, el principal factor de vulnerabilidad de la economía española y el más señalado obstáculo para la recuperación. El orden lógico para la política económica es, primero, la estabilización y luego el crecimiento. Éste es nuestro diagnóstico.

* * *

El problema del desequilibrio financiero tiene su origen en una marcada tendencia de la economía española a invertir en exceso. Durante la última fase de crecimiento todos los agentes compartieron ese rasgo. Las familias compraron viviendas, las empresas ampliaron capacidad productiva y las administraciones multiplicaron infraestructuras. Se invirtió con tal desmesura, atizada por la excesiva confianza que difundió el sistema financiero y el descuido de las autoridades, que el esfuerzo excedió en mucho a las posibilidades del ahorro interno. Esa aguda tendencia a la sobreinversión ha continuado en la crisis: en 2011 todavía alcanzó el 23% del PIB, frente al 18% de la Unión Europea o el 16% de Alemania.

Los resultados de un reciente estudio del IVIE son elocuentes. España es el país del mundo con mayor dotación de capital por habitante, por ocupado y por unidad de producto. Y es el quinto país del mundo que más ha invertido entre 1995 y 2008, tras China, India, Corea y Turquía. No es racional económicamente. A diferencia de los mencionados países, ese esfuerzo ayuda aquí poco al crecimiento y, como no somos capaces de financiarlo con nuestro propio ahorro, nos ha obligado a endeudarnos.

Las cifras sobre el endeudamiento son contundentes. A estas alturas se ha necesitado financiación externa durante trece años consecutivos, un período sin parangón en la España contemporánea. Medido a través de la balanza de pagos, se ha requerido de los mercados internacionales hasta ahora aproximadamente la mitad de la renta española anual. El problema ha sido particularmente grave entre 2004 y 2011, cuando se han sucedido ocho ejercicios en cada uno de los cuales el desequilibrio ha estado por encima del 3% del PIB, llegando incluso al 10%. Como en el caso de la inversión, tampoco aquí la crisis ha traído por sí misma el ajuste (véase el Cuadro 1).

No sólo se trata de una magnitud muy elevada, lo peor es que no se está en camino de solucionarlo, como se acaba de mostrar. En el tiempo de la peseta un solo año con un déficit exterior por encima del 4% llevaba a la devaluación, una medida dolorosa pero eficaz. Además, antes de llegar a ese punto, las autoridades tenían en la pérdida de reservas de divisas un termómetro sensible que podía impulsarles a actuar. Con la entrada en la Unión Monetaria esta presión desapareció. Desapareció hasta llegar a la crisis, cuando los mercados financieros han agregado las deudas y configurado una posición de riesgo por país que viene a desempeñar el papel equivalente al que tenían las reservas de divisas. Un aumento de la prima de riesgo acaba por leerse hoy como antes una reducción de las reservas y plantea idéntica necesidad de ajuste.

Es cierto que los mercados financieros y también las agencias de calificación han mostrado una incapacidad notoria para advertir con tiempo y de un modo proporcionado a la gravedad, sobre los excesos de endeudamiento. Sus advertencias, por lo habitual abruptas, sólo han aparecido una vez desencadenada la crisis. Sobre las agencias pesan dos acusaciones



Cuadro nº 1. Capacidad o necesidad de financiación de la economía española como % del PIB.

AÑOS	% PIB	AÑOS	% PIB	AÑOS	% PIB	AÑOS	% PIB
1970	0,2	1981	-2,7	1992	-3,0	2003	-1,6
1971	2,1	1982	-2,5	1993	-0,4	2004	-3,2
1972	1,0	1983	-1,5	1994	-0,9	2005	-6,5
1973	0,8	1984	1,4	1995	1,1	2006	-8,4
1974	-3,5	1985	1,6	1996	1,3	2007	-9,6
1975	-2,9	1986	1,9	1997	1,6	2008	-9,2
1976	-3,9	1987	0,3	1998	0,6	2009	-5,1
1977	-1,7	1988	-1,0	1999	-1,2	2010	-3,9
1978	1,0	1989	-3,0	2000	-2,6	2011(*)	-3,8
1979	0,5	1990	-3,5	2001	-2,0		
1980	-2,4	1991	-3,1	2002	-1,3		

* Previsión

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

adicionales: un conflicto de intereses con sus recomendaciones de inversión y una sobreactuación que resulta procíclica después de años de inacción. Pero eso no exime de responsabilidad a las autoridades nacionales, que debieron haber diseñado mecanismos de anticipación y corrección de situaciones difícilmente sostenibles.

Aun en circunstancias favorables, con mercados financieros abiertos y expansión interna, hubiera sido imposible mantener indefinidamente un ritmo de aumento de la deuda por encima del crecimiento de la economía. Obviamente, sin esas dos condiciones, la vuelta al equilibrio requerirá un esfuerzo ímprobo, pero es imprescindible. De lo contrario, la economía española estará a merced del humor de quien le quiera prestar y del signo de la política monetaria europea, siempre incierto, debiendo dedicar cada día más recursos a atender intereses y amortizaciones y retrasando la recuperación.

¿Cuál es la magnitud del ajuste pendiente y cómo alcanzar el equilibrio? En nuestra opinión el ajuste necesario se deduce fácilmente del Cuadro 1. España debe dejar de gastar cuanto antes una porción significativa de aquella cantidad que necesita financiar con ahorro exterior y que en 2011 ascendió aproximadamente a 40.000 millones de euros, cerca del 4% de su PIB. En cuanto al cómo, pues a través de una política de ajuste o estabilización, ahora más compleja, y que necesita abordarse desde una doble perspectiva, financiera y comercial. Un desequilibrio financiero representa que el gasto del país excede a su renta, o más específicamente, que el ahorro nacional no basta para financiar la inversión. Desde la óptica de la balanza comercial, el desequilibrio vendrá originado por unas importaciones que superan a las exportaciones. El ajuste puede leerse como necesidad de contener el gasto o, alternativamente, de mejorar el saldo de la balanza. Actuar en una y otra vía no es incompatible, sino complementario.

Comenzando por la estabilización del gasto, en 2010, familias, empresas financieras y hasta las no financieras ya ahorraron en términos netos, contribuyendo a financiar al conjunto de la economía nacional y otro tanto parece haber sucedido en 2011, aunque todavía no hay datos definitivos. Pero las Administraciones públicas han reclamado financiación a los restantes agentes y al exterior, desde el inicio de la crisis, y a ellas corresponde corregir el desequilibrio. Si su déficit ha estado en 2011 en torno al 8%, significa que han financiado la mitad con ahorro nacional y la otra mitad con ahorro exterior (supuesta la neutralidad del resto de sectores como en 2010). Establecer como objetivo una reducción del déficit hasta el 4%, elimi-



nando la necesidad de financiación exterior, sería una señal inequívoca de que España ha emprendido con decisión la senda del ajuste.

En este punto no debe invocarse la autoridad de Keynes como defensor del déficit público en las políticas contra la crisis. Porque el economista británico jamás habría sostenido que era posible practicar una política fiscal intensamente expansiva sin el control de la política monetaria o sin la seguridad de unos mercados financieros dispuestos a comprar masivamente deuda. De modo que la receta del déficit no sólo es equivocada sino, en última instancia, insostenible.

La reforma constitucional reciente viene a certificar este hecho, de ahí su oportunidad. Pero no puede quedar en un mero cambio de la Carta Magna. Se debe rediseñar la política de hacienda pública para que los gastos igualen a los ingresos en flexibilidad, o los ingresos a los gastos en rigidez. El tiempo de los estabilizadores automáticos ha pasado.

La experiencia de lo hecho durante los primeros compases de la crisis es ilustrativa y debe servir de lección. La economía española partía de un proceso de consolidación presupuestaria que había permitido reducir la deuda como proporción del PIB. Pero el juego de los estabilizadores automáticos es muy sensible a los niveles de actividad y el gasto, elevado y rígido. Además el efecto de políticas discrecionales que buscaban la reactivación no podía ser otro que el aumento del déficit. La hacienda se encontró atrapada enseguida en un doble proceso de caída de los ingresos y aumento del gasto que disparó el déficit. Las medidas adoptadas a partir de 2010 sólo han conseguido frenar la escalada y así ganar tiempo, pero los problemas de fondo siguen presentes y reclaman un tratamiento permanente y contundente, en particular por el lado del gasto.

De todos los gastos públicos debería ser objeto de reconsideración inmediata la inversión en infraestructuras. Tener más kilómetros de líneas de alta velocidad que ningún otro país del mundo, dada nuestra orografía, nuestra densidad y nuestra renta, no es una estrategia racional. Tal parece como si la bandera del "cuanto más, mejor" hubiera aplastado cualquier criterio de coste de oportunidad. Por lo demás, esas inversiones dejan como secuela unas pérdidas de explotación que multiplican los problemas de una hacienda en crisis.

Dicho esto, por supuesto somos conscientes de que una reducción de la inversión pública tendrá consecuencias negativas para el sector de la construcción, ya muy castigado. Por eso deben limitarse a las que sean intensivas en trabajo, no requieran costosas importaciones y no generen pérdidas de explotación. Defender la inversión pública para sostener la construcción es ignorar que ahora mismo el exceso de gasto está teniendo consecuencias negativas para el conjunto de la economía.

Reducir drásticamente la inversión pública es necesario, pero no es la única medida de contención del gasto público que debe ponerse en acción. Hay otros dos ámbitos en los cuales fundamentar una contención permanente y no ocasional del gasto. Uno es la simplificación y reducción del tamaño de las Administraciones públicas en España. El crecimiento de los diversos niveles administrativos se ha hecho sin preocupación por evitar duplicidades y esto no sólo aumenta el gasto sino que a menudo multiplica los costes para los agentes económicos privados. Otra es la racionalización del Estado del Bienestar, pues en muchas prestaciones se ha perdido por completo el criterio de equidad y en otras se han asumido por las Administraciones unas obligaciones difícilmente sostenibles sin una carga financiera insostenible. Es preciso revisar el catálogo de prestaciones y beneficiarios e impulsar una cultura de responsabilidad y no únicamente la de los derechos de los individuos.

En cuanto a la balanza por cuenta corriente, la clave para conseguir el equilibrio a corto plazo es mejorar la competitividad, que ha acumulado un importante deterioro desde la incorporación al euro. Ciertamente es que con la crisis ha mejorado levemente y esto explica el aumento de las exportaciones, pero han sido progresos insuficientes para cerrar la brecha del déficit.

Restaurar la competitividad reclama ajustar precios y salarios. Los precios españoles parecen tener una irresistible tendencia a crecer por encima de los europeos, pues desde el euro, tan



sólo en 2009 el diferencial fue favorable a España. Un comportamiento tan sistemático indica la presencia de elementos estructurales, que, en nuestra opinión, son la falta de competencia en servicios y el modo de fijación de los salarios. Con una demanda sin pulso, es sorprendente que los precios interiores apenas hayan reaccionado a la baja. Y, con independencia de cuál sea su origen último, el problema tiende a perpetuarse a través de la indiciación de los salarios.

Urge, pues, restaurar la competitividad y esto exige contener la evolución de los salarios. Una contención que, en otros momentos, se consiguió de forma limitada y con reducida conflictividad por medio de un pacto social, como en 1977, o más rápida e intensamente, aunque con más conflictos, al rehuir el pacto en situación de elevado desempleo, como en 1982. Son los dos caminos a elegir y es un tema aún no resuelto. El acuerdo de enero de 2012 entre patronal y sindicatos parece apuntar en la primera dirección, mientras la reforma laboral de febrero facilita la segunda. En todo caso, son pasos en la dirección correcta.

* * *

La estabilización es un requisito insoslayable para recobrar el crecimiento y constituye hoy lo urgente, como ya se ha dicho. Pero la superación de la crisis no llegará, en sentido literal, hasta que se establezca un crecimiento que sea capaz de crear empleo y generar rentas suficientes para que desaparezcan las dudas sobre la solvencia de los agentes económicos españoles.

La economía española dispone de una notable dotación de factores productivos que son la base de un crecimiento sano. Una mano de obra muy cualificada en las cohortes más jóvenes, unas infraestructuras físicas incluso exageradas para nuestras necesidades, pero que están ahí, un tejido empresarial que ha mostrado su dinamismo en los últimos decenios. Sin embargo, esos factores no se están aprovechando adecuadamente sino que están infrutilizados, como la mano de obra. Es a causa de unas instituciones que están paralizando el crecimiento y hay que remover. Es necesario que aprovechemos el potencial de crecimiento y no se despilfarre el enorme esfuerzo inversor hecho por las empresas y también en infraestructuras durante el último ciclo expansivo.

Por ese motivo la recuperación reclama un programa de reforma de las instituciones económicas, que debe abarcar tres ámbitos. Primero, hay que flexibilizar y hacer más eficientes los mercados de factores productivos. Segundo, debe impulsarse la internacionalización. Tercero, las mejoras en la productividad han de ser la base del crecimiento.

Los mercados de factores productivos son la matriz donde se gesta el cambio de modelo productivo de que tanto se habla. En ellos se reasignan los recursos de unas a otras actividades. Cuanto más rígidos, más tiempo se requerirá, cuanto más flexibles, más diligente será el abandono de las obsoletas y la expansión de las que tienen futuro.

El sistema financiero parecía muy sólido en los comienzos de la crisis e incluso mejor que el de otros países, pero su evolución ha tenido más claroscuros de los inicialmente imaginados. Bancos y cajas habían importado ahorro y no activos financieros, de manera que su exposición a los denominados productos tóxicos, era mínima. Además, el Banco de España había establecido algunas normas que previnieron el contagio, como la necesidad de incluir en los balances los nuevos vehículos de inversión, o las provisiones contracíclicas.

Sin embargo, el sistema financiero español no estaba exento de problemas. Su modelo de negocio, basado en la banca minorista con una extensa red de oficinas, era caro y necesitaba para sobrevivir un elevado número de operaciones, especialmente al tener márgenes



de intermediación reducidos por los bajos tipos de interés y la competencia. Muchas entidades aumentaron sin tasa el número de oficinas y la inercia de la expansión les hizo olvidar los riesgos.

La importación de ahorro atendía a una demanda desenfrenada en operaciones inmobiliarias. La operativa conjugaba dos riesgos. Se prestaba a plazos largos, mientras la financiación se obtenía a otros reducidos, con un activo de garantía, las hipotecas, pronto sospechosas. Así, las tensiones de liquidez fueron tempranas y ante ellas el Banco Central Europeo no se mostró inicialmente muy sensible. La contracción del crédito fue el resultado.

El segundo riesgo era la acumulación de créditos en el sector inmobiliario. En las familias, el problema podía venir de la morosidad, que no ha sido desmesurada, debido al garantismo de las hipotecas. En cambio, ha sido fuente de serios contratiempos la financiación a empresas del sector, incapaces de hacer frente a sus obligaciones al paralizarse muchos de los proyectos para los que habían recibido créditos. Esto ha llenado las carteras de algunas entidades de pisos, solares y construcciones inacabadas, activos para los que apenas existe mercado y los problemas de insolvencia de algunas entidades han aparecido finalmente.

Frente a ello la actuación de las autoridades y del propio Banco de España ha resultado cuando menos premiosa. Debió actuarse temprana y contundentemente sobre aquellas entidades de las que tendría que haberse sabido que tenían serias dificultades, separándolas del resto. En particular, la situación de las Cajas de Ahorro ha acabado por ser dramática, porque había habido abusos o ineficiencias en algunas, pero otras eran perfectamente equiparables a lo mejor de la banca. Éstas y acaso el propio modelo han sido los perdedores de tal política. La reforma reciente intensifica la línea de actuación previamente marcada al dejar que sean las propias entidades quienes vayan revelándose como solventes o incapaces de cumplir los requisitos de capital exigidos y se vean abocadas a ponerse en manos de otras. Es una línea adecuada pero demasiado lenta, dada la situación del crédito en España y puede serlo más gracias a la política expansiva de Banco Central Europeo de estos últimos tiempos que amplía el margen de tiempo de los insolventes.

En cuanto al mercado de trabajo, los defectos de su estructura institucional se han hecho de nuevo evidentes en ocasión de la crisis, por más que estuvieran bien presentes en la fase de expansión. Tales disfunciones, junto con la inadecuación entre formación de la mano de obra y necesidades de las empresas, acaban por crearle una incapacidad crónica para ajustarse.

En tres aspectos se concentraban los problemas largo tiempo diagnosticados: los costes de despido, la estructura de la negociación colectiva y la escasa flexibilidad en el interior de las empresas. Los costes de despido son tan elevados que hay resistencia a aceptar ese tipo de contrato y el resultado es una desproporcionada tasa de temporalidad. Este dualismo determina una escasa movilidad de los trabajadores fijos y una elevada rotación de los temporales, con sus secuelas de menor formación y productividad. Además, cuando cae el nivel de actividad, los contratos temporales son especialmente vulnerables. En lo que a la negociación colectiva se refiere, priman los convenios provinciales y de sector, siendo casi marginales los de empresa. En estas condiciones, resulta difícil ajustar salarios y productividades a la marcha específica de la empresa, siendo mínimas las posibilidades de que, en una época de crisis, se plantee cambiar salarios por estabilidad en el empleo.

La reforma laboral de febrero de 2012, en su redacción inicial, aborda con decisión esos conocidos problemas. Aumenta la flexibilidad en el interior de la empresa en aspectos organizativos y en la fijación de los salarios, da prioridad a los convenios de empresa y reduce las indemnizaciones por despido, aunque sin carácter retroactivo. Resulta menos decidida en el tratamiento de los contratos de aprendizaje y mantiene una cierta judicialización de lo laboral que siempre plantea problemas. En conjunto, sin embargo, es claramente positiva aunque no tan radical como se recomendaba en numerosos análisis. Por otra parte está por ver su efecto concreto en las microempresas, el grueso del sistema productivo español, donde los convenios de empresa no pueden existir por razones obvias.



La segunda de las dimensiones que requiere un impulso reformista es la internacionalización, por supuesto, sin desconocer las positivas transformaciones de los últimos decenios. El sector exterior es el espejo donde se reflejan cualidades y defectos de una economía. En la española, esa mirada descubre de inmediato un problema crónico: la incapacidad de las exportaciones para financiar las importaciones. Entre 1959 y el presente, las ventas al exterior sólo cubrieron el 71% de las compras. El déficit comercial ha sido permanente y esto obliga a pensar en factores estructurales, que, en nuestra opinión, son tres: la geografía, la tecnología y la energía.

A comienzos del siglo XX cinco países europeos (Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia y Portugal) copaban dos tercios de las exportaciones españolas. Cien años después, los mismos países, siguen absorbiendo idéntica proporción y esto refleja una estrategia que no es adecuada porque son mercados maduros. Ganar cuota en el área del euro se ha hecho con un esfuerzo que habría tenido una recompensa superior en otras zonas. Es hora, por tanto, de adaptarse a las corrientes que dominan el comercio mundial.

El segundo problema es la insuficiencia tecnológica. Con su nivel de renta, España apenas puede competir en costes laborales bajos y debe fundar su comercio en mercancías donde la tecnología y el conocimiento marquen diferencia. Pero ésta es una de las fuentes de nuestro déficit comercial, porque la cuota exportadora es reducida, mientras son elevadas las importaciones.

Los problemas de geografía y tecnología tienen una raíz común, el minifundismo empresarial. También está ahí la palanca con la que actuar sobre ambos. No se trata de volver a una ley de dimensiones mínimas de la industria. Hablamos de impulsar la cooperación empresarial libre a través de redes, fomentadas por las autoridades o instituciones existentes, a fin de agrupar esfuerzos en la adopción de nuevas tecnologías y la salida al exterior.

Por último, la energía es una de las fuentes tradicionales del déficit comercial español y un factor de vulnerabilidad que deja la balanza a merced de los precios del crudo. Una corrección de la baja tasa de cobertura exige una planificación que reduzca la dependencia. Y que lo haga, por supuesto, respetando criterios medioambientales, pero a unos costes económicamente razonables.

El impulso a la internacionalización requiere además una mejoría en la reputación, porque, paradójicamente, una de las consecuencias de esta crisis es que, en plena era de globalización, ha devuelto protagonismo a la dimensión nacional. La reputación de país tiene ahora un valor económico que, sintetizado en la prima de riesgo, se nutre de diagnósticos acuñados en informes regularmente publicados.

En ellos se venía pregonando desde hace años la escasa reputación de la economía española. Se destacaban, entre otras deficiencias, las dificultades y trámites para crear o cerrar empresas, la demora e inseguridad de la justicia, la profusión legislativa, la redundancia y escasa eficacia de las Administraciones públicas, los síntomas de corrupción y los fracasos en el sistema educativo.

Ilustraciones de esa menguada reputación son las dificultades por las que atraviesa la deuda pública o los problemas de financiación de las multinacionales españolas. La proporción de la deuda está por debajo del promedio de los países occidentales, pero la confianza de los inversores no está acorde con ese ratio. En cuanto a las empresas, aunque sean más eficientes que sus competidoras de otros países o tengan mejores resultados, ven penalizada su financiación con tipos más elevados. Es el problema de la escasa reputación colectiva, resumen de la forma en que se espera que una sociedad haga frente a las dificultades. La cohesión, el liderazgo y unas instituciones impecables son ingredientes positivos de la reputación; la fragmentación y la inconsistencia o unas instituciones ineficientes, su reverso. A las autoridades compete avanzar en estos frentes, tanto como proyectarlos al exterior.

Una última consideración en este apartado es que las políticas contra la crisis deben siempre ser consistentes con el objetivo de crecimiento. Para un país avanzado el crecimiento soste-



nible exige aumentos de productividad. A su vez, la productividad depende del capital humano, el capital físico y las mejoras tecnológicas y organizativas.

Tras lo dicho anteriormente queda claro que el problema para la economía española no está en hacer esfuerzos adicionales en capital físico. Lo que se necesita es perseverar en la formación de capital humano y en la tecnología. En ambas cuestiones sufrimos un retraso que es preciso salvar para asegurar un crecimiento sostenido.

* * *

Por último, unas breves pero necesarias palabras sobre Europa. Son notorias las dificultades con que el euro viene navegando por la crisis y resulta, a todas luces, decepcionante el papel de las instituciones europeas para remediarlo. Se transmite una sensación vaga de ir por detrás de los acontecimientos, dando pasos en la dirección correcta, aunque de una magnitud siempre insuficiente para despejar incertidumbres y dar credibilidad definitiva a la moneda europea.

La idea de que bastaba con hacer una gestión estrictamente monetaria del euro, con olvido de toda consideración financiera, es ingenua. El Banco Central Europeo sólo es formalmente responsable del mantenimiento del valor del euro, pero resulta inevitable que las miradas se vuelvan hacia él si hay riesgo de que una estructura tan sensible como el sistema financiero pueda saltar por los aires.

El cambio de estrategia en la política monetaria de diciembre de 2011 parece un indicio claro de que finalmente se es consciente de esta realidad. Los préstamos a la banca a tres años son la noticia más positiva que ha recibido la economía española de Europa desde el comienzo de la crisis y, si se mantienen por un tiempo prolongado, ayudarán de forma significativa a superar las dificultades de liquidez que la están atenuando.

* * *

Para concluir, una breve consideración sobre las posibilidades de la política económica. La superación de una crisis de verdadera envergadura requiere la combinación de dos factores: disposición al esfuerzo y cohesión en los agentes económicos y una dirección acertada en la política económica. Esta última resulta crucial, porque anima a la cooperación y la disciplina, si infunde confianza y ejerce el liderazgo. Las autoridades deben ofrecer un diagnóstico meditado y claro y una propuesta de reparto de esfuerzos y sacrificios que, además de eficaz, sea percibida como equitativa. La pedagogía es necesaria cuando el margen de maniobra es reducido.

Pues bien, en el planteamiento de la política económica existen grandes diferencias entre esta crisis y las anteriores. De una parte, España ha cedido los instrumentos clave para la estabilización, esto es, las soberanías monetaria, cambiaria y arancelaria, a las instituciones europeas. De otra, la Administración central ha transferido a las Comunidades autónomas el grueso de la capacidad de gasto y una porción no desdeñable de las posibilidades de regulación.



Ese doble estrechamiento del margen de maniobra obliga a plantear la política de un modo enteramente distinto, al menos en tres aspectos. Primero, los recursos y posibilidades de actuar son limitados, así que es preciso redoblar la exigencia de eficacia máxima en la acción. Segundo, es imprescindible reforzar la cooperación con las Comunidades autónomas. Tercero, es imperativo implicarse en la política europea considerándola como propia.

* * *

En resumen. La estabilización es lo urgente, un requisito necesario para conseguir un crecimiento estable. El crecimiento es el objetivo importante, que puede devolver la creación de empleo y con ella la confianza y la cohesión social. Alcanzar ambos reclama un esfuerzo continuado de la sociedad española y una dirección acertada de la política económica. Es el reto que tenemos por delante.

1 de marzo de 2012



POLÍTICAS PARA UNA RECESIÓN DE BALANCE

Manuel Martín Rodríguez
Universidad de Granada

1. Una recesión de balance con nuevos ingredientes

Como todas las grandes crisis económicas de los siglos XIX y XX, esta primera gran crisis del siglo XX tiene un carácter fundamentalmente financiero. Una creciente hegemonía de los mercados financieros frente a la banca convencional, una internacionalización de las finanzas y una relajación de las exigencias de solvencia supuestamente compensadas con la implantación de modelos internos de riesgo en las entidades financieras están en la raíz de todo lo ocurrido a partir de agosto de 2007 en que aparecieron en Estados Unidos los primeros síntomas de los excesos cometidos en años anteriores. Esto no significa, sin embargo, que no hubiera otras causas más profundas en la economía real, en este caso un grave desequilibrio en el sector inmobiliario y otros desórdenes acumulados a lo largo de los últimos años, sino que la crisis nunca habría llegado a estallar sin la permisividad del sector financiero, que ha hecho posible un endeudamiento insostenible sin fundamentos reales.

Si la identificación de las causas de la crisis fue inmediata en el área del dólar y otras áreas monetarias, en la Unión Europea se necesitó más tiempo para definir sus características diferenciales. La creación de la zona euro en 2001, sin homogeneización de las políticas fiscales de los países miembros y sin las cautelas necesarias para corregir posibles efectos indeseados en países con equilibrios macroeconómicos muy distintos, había ido dando lugar a una redistribución inadecuada del ahorro comunitario disponible, con endeudamientos excesivos en algunos países, sólo posibles gracias al espejismo creado por una moneda común inicialmente fuerte y que comenzaba su andadura bajo el liderazgo de economías sólidas, dispuestas en principio a prestar su apoyo a los países que lo necesitasen en caso de amenaza. En España, en particular, si su endeudamiento en el año 2000 apenas era el doble de su PIB, diez años más tarde, la década del euro, había aumentado hasta un 360 por 100. Y si el endeudamiento de sus entidades financieras era del 11 por 100 del PIB nacional al principio de este mismo periodo, al final de él se había multiplicado por ocho, hasta un 82 por 100.

La primera consecuencia de la explosión de la burbuja inmobiliaria fue una desconfianza creciente hacia las entidades con activos de esta naturaleza, un cierre total de los mercados mayoristas de crédito, una falta absoluta de liquidez y, meses después, una crisis de deuda pública, con discriminación de la prima de riesgo en los distintos países comunitarios, que no hacía sino reflejar los niveles de endeudamiento a los que se habían visto obligados a llegar cada uno de ellos para suplir sus respectivas deficiencias competitivas. Burbuja inmobiliaria, crisis bancaria y crisis de deuda pública ha sido, pues, la secuencia de los acontecimientos que han ido desencadenando una cascada de reacciones en cadena de los distintos agentes económicos, dirigidas a ajustar sus balances a la nueva situación. Los bancos restringieron sus préstamos tratando de recuperar su solvencia y de prevenir su riesgo de liquidez; las familias y empresas sufrieron las consecuencias de esta conducta, viéndose obligadas a liquidar parte de su patrimonio o a entregarlo con pérdidas a los bancos en daciones de pago; y los distintos niveles jurisdiccionales del sector público, desprovistos de parte los ingresos que generaba la euforia anterior, menos vulnerables a las restricciones de crédito por su posible recurso a un aumento de los impuestos, aceleraron su endeudamiento, en parte para mantener su nivel anterior de servicios y en parte para instrumentar una política compensatoria.



Con balances cada vez más pequeños a medida que se evaporaba el espejismo financiero, el efecto riqueza no tardó en hacer acto de presencia. Menor consumo y inversión privada sólo dejaban como posible vías para la recuperación o al sector exterior o a una política fiscal expansiva. La primera no resultaba fácil, al menos a corto plazo, por cuanto la balanza de pagos venía arrojando déficits anuales superiores al 8 por 100, entre los mayores del mundo, debido a la falta de competitividad de la economía española. Y respecto a la segunda, había grandes dudas porque los compromisos con el euro obligaban a una cierta consolidación fiscal y porque la corriente principal de la economía moderna venía aceptando las implicaciones del teorema de la equivalencia ricardiana, que ofrecía un apoyo teórico y empírico al efecto expansivo de una contracción fiscal y, en su caso, a que los ajustes del gasto público corriente podían tener un efecto contractivo menor que un aumento de los impuestos o una reducción de la inversión pública.

Ésta era la situación a la que se enfrentaba España en vísperas de las elecciones generales de marzo de 2008. Para entonces, parecía inevitable un saneamiento urgente del sistema financiero, incluida una inyección masiva de recursos propios públicos, como estaban haciendo ya países como Suecia o el Reino Unido. Y, además, había que elegir, también con celeridad, entre una estrategia de consolidación fiscal a niveles presupuestarios más bajos que los de años anteriores o una política expansiva de gasto público, que presentaba importantes dificultades, dadas las restricciones financieras existentes en los mercados financieros y la previsible insostenibilidad de la deuda pública, ya que había que recurrir al ahorro exterior, a unos tipos de interés nominal muy superiores al crecimiento nominal del PIB y con una ratio de endeudamiento del conjunto de la economía muy alto.

2. La gestión de la crisis

En los meses previos e inmediatamente posteriores a las elecciones de 2008, el gobierno Zapatero mantuvo la actitud de no reconocer la crisis, insistiendo en que el sistema financiero español estaba entre los más sólidos del mundo y que resistiría la contaminación de activos tóxicos nacionales e internacionales en el improbable caso de que llegara a producirse. Semejante actitud resultaba realmente inexplicable por cuanto el crecimiento del sector inmobiliario español había estado entre los mayores y los más desordenados del mundo, como habían venido poniendo de manifiesto los barómetros de prestigiosos observatorios económicos, como los de *The Economist* y el propio Banco de España, que señalaban el desproporcionado aumento del precio de la vivienda, es decir, el riesgo de burbuja inmobiliaria, por la creciente brecha entre su precio de mercado y la capitalización de los alquileres reales.

Cuando el gobierno se decidió finalmente a reconocerla, la gestión de la crisis no pudo ser más equivocada. Por un lado, se dejó a las entidades financieras, grandes y pequeñas, la iniciativa de su propio saneamiento, abriéndoles de par en par las estrechas puertas de las Circulares del Banco de España, en las que, con su consentimiento, podía caber cualquier tipo de ingeniería contable, aplazando con ello una reforma cada vez más urgente. Y por otro, se eligió la vía de una política compensatoria expansiva de gasto público absolutamente superfluo, cuando estaba claro que esto agravaría el elevado endeudamiento de la economía española, por entonces más de tres veces su PIB, la mitad de él en manos de inversores extranjeros, sin provecho alguno.

Hasta mayo de 2009, y no por iniciativa propia sino por exigencia de la Unión Europea y de otros organismos económicos internacionales, el gobierno no rectificó, y lo hizo sólo en parte. De una política fiscal expansiva se pasó a una política de consolidación fiscal, que se presentó al país de forma absolutamente dramática. En cambio, el saneamiento de los bancos continuó dejándose en sus propias manos, prolongando la asfixia financiera de familias y empresas.

Como cabía esperar, de la nueva política fiscal no se derivaron efectos positivos sobre el empleo, dado que una contracción presupuestaria no podía producir tales efectos a corto plazo a no ser que hubiera ido acompañada de medidas monetarias y cambiarias, como



había ocurrido con notorio éxito en otros momentos de nuestra reciente historia, que en esta ocasión no eran posibles. Por ello, la situación económica continuó deteriorándose.

De otro lado, la reforma del sistema financiero consistió principalmente en alentar procesos de integración, buena parte de ellos inviables desde el primer momento, y en poner a su disposición cuantiosos fondos europeos y nacionales, que las entidades utilizaron en su exclusivo beneficio y en detrimento del crédito a terceros, que continuó sin fluir. Otras medidas vinieron a corregir también algunos de los problemas de gobierno corporativo de las Cajas de Ahorro, pero al altísimo precio de acabar con una banca local de proximidad que, al margen de sus evidentes errores, había contribuido decisivamente a la financiación empresarial y al crecimiento de la economía española en los últimos treinta años. De esta forma, se pudo evitar el colapso del sistema financiero, pero haciéndolo de forma discrecional y claramente asimétrica en contra de quienes únicamente podían haber detenido el deterioro de la economía, es decir, empresas y familias.

Al comienzo de la actual legislatura, sin haberse tomado nuevas medidas en los meses inmediatamente anteriores, pese a los continuos pronunciamientos oficiales que proclamaban lo contrario, los problemas económicos continuaban intactos: no se había hecho todavía el saneamiento bancario y seguía por ello sin fluir el crédito; el déficit público se mantenía a niveles superiores al 8 por 100 del PIB, en parte debido al descontrol de las cuentas de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos, fuera de toda disciplina financiera y a costa de sus proveedores y contratistas, gravemente afectados por sus impagos; y, a causa de todo ello, de la debilidad de la demanda interna y del déficit de la balanza por cuenta corriente, en torno todavía a un 5 por 100, el paro había llegado a la extraordinaria cifra de 5.300.000 parados, nunca alcanzada antes en España. Se habían perdido cuatro largos años de políticas económicas profundamente erróneas o excesivamente tibias en relación con la gravedad de la enfermedad que padecía la economía española.

El gobierno actual, al mes de haber tomado posesión, había definido ya su política fiscal, paradójicamente en un sentido diametralmente contrario al que había prometido y al que esperaban los agentes económicos. Una subida radical de la imposición directa y un ligero e insustancial recorte del gasto público suponía en esencia persistir en las políticas de mayo de 2009. Menos renta disponible para los ciudadanos y no renuncia a los anteriores niveles estructurales de gasto público. Demasiado tarde para que estas medidas fiscales restrictivas puedan tener otro efecto positivo que no sea el de dar un pequeño paso en la consolidación fiscal, pero dejando completamente al páiro las demás exigencias de una eventual recuperación económica.

3. Medidas para una recuperación económica

Lo esencial de la actual crisis económica española no es el elevado déficit público. Éste sería un diagnóstico erróneo. La crisis tiene su verdadero origen en un excesivo endeudamiento del sector inmobiliario, que después se ha transformado en una tormenta financiera que ha terminado contagiando a toda la economía.

No obstante, junto a esta grave enfermedad, nueva en España pero conocida ya en otros países, como Japón, que la había padecido años antes, también con diagnóstico y recetas equivocadas, se habían ido gestando otros males que, por sí solos, habían ido dañando gravemente a la economía española: una organización ineficiente del Estado, con varios niveles jurisdiccionales, para los que no están suficientemente definidas las competencias, ni los medios para hacer frente a ellas; un mercado de trabajo sin recursos para reaccionar a la coyuntura económica de otra forma que no sea mediante la destrucción de empleo; un sector financiero en el que más de la mitad de las entidades, las Cajas de Ahorro, no tenían correctamente definidos los derechos de propiedad, lo que había dado lugar a graves ineficiencias en la gestión del riesgo, aparte otros males; un Estado de Bienestar desproporcionado a las posibilidades reales de la economía, sin freno y sin explicaciones racionales a su desmesura; y una inferioridad notoria de su productividad con respecto a países competidores, que había sido posible por el endeudamiento exterior que permitía una moneda común fuerte.



Por ello, las reformas necesarias deben ir ahora mucho más allá de lo que requeriría la crisis financiera derivada de la burbuja inmobiliaria. Persistir en un mal diagnóstico conduciría de nuevo a una mala política y una política limitada a corregir los excesos financieros y los déficits fiscales agravaría la situación económica provocando una recesión que podría prolongarse durante décadas, como ocurrió en Japón que todavía sufre las consecuencias. Menos crédito y menos gasto público no harían otra cosa que dejar operar libremente a la naturaleza y producir una grave sangría de población, de riqueza y de renta, probablemente hasta niveles de hace dos décadas. Y en todo caso, por urgentes y necesarias que sean la recuperación y la creación de empleo, hay que saber que de una situación como la presente no se sale en pocos años.

Para crear las condiciones que hagan posible el crecimiento económico en el menor plazo de tiempo posible, y para aliviar en parte el sacrificio que ello exigirá a todos, se necesitan medidas extraordinarias, de las que los países tienen que tomar sólo de siglo en siglo. Además, dadas las dificultades que entraña su adopción y su ejecución, tendrán que tomarse mediante grandes acuerdos políticos y sociales y con todo tipo de explicaciones a los ciudadanos. A continuación se esboza un elenco limitado de propuestas.

a) Ajustes fiscales

Tan sólo una exigencia de la Unión Europea y el inasumible coste de una eventual salida del euro, en caso de no atenderla, justifica que el nuevo gobierno se haya visto obligado a comenzar con un grave incumplimiento de una promesa electoral, elevando sustancialmente la imposición directa para reducir el déficit fiscal. A su vez, la evidencia de que una unión política europea está aún muy lejos y de que la perspectiva a corto plazo de una política fiscal común es también muy poco realista justifica esa exigencia comunitaria. Sin ajustes fiscales en los países más endeudados y sin disciplina fiscal en todos los demás no podría sobrevivir el euro.

Sin embargo, ir en esta dirección, con sobredosis de ajustes fiscales, no significa que las cosas vayan a ir necesariamente mejor, ni siquiera en los países que no estén obligados a hacerlos. Sin consumo e inversión privada y sin posibilidad de aumentar las exportaciones a corto plazo no van a resolverse los problemas económicos actuales con tan sólo los estabilizadores automáticos. La obsesión por reducir deudas, incluso en el sector público, es una enfermedad que tiene un nombre en economía: "recesión de balance". Y esta enfermedad no se trata alentándola con una cura radical de austeridad, que no haría más que agravar la recesión.

España debe ajustar su presupuesto, porque es un requisito necesario para la supervivencia de la zona euro, pero está obligada a conseguir, hasta tanto se den nuevos pasos en la unificación europea, que el calendario de ajuste sea más lo más laxo posible compatible con este objetivo. Déficits públicos relativamente altos en los próximos años, posibles con el apoyo europeo, ayudarán a tratar la enfermedad. Y, por supuesto, debe quedar claro que esto no significa continuar con gastos superfluos o insostenibles, que en todo caso deben ser corregidos inmediatamente.

b) Restablecer el flujo de crédito

Es esencial restablecer el flujo de crédito. Hay que atajar cuanto antes la recesión de balance, que radica principalmente en esta restricción. Sin esto no habrá actividad económica. Y no puede estarse permanentemente a la espera de que se creen nuevos fondos de ayuda en la Unión Europea o en España para que el sistema financiero siga tirando, ni a que el adelgazamiento del balance de las entidades o el aumento de sus beneficios en los próximos años hagan este trabajo. El crédito debe fluir de inmediato y las reformas deben hacerse con la máxima urgencia.

Se han dado malos pasos destruyendo la banca de proximidad, en España las Cajas de Ahorro. La reforma de éstas pudo haberse hecho de forma muy distinta, pero ahora no



hay tiempo ya de rectificar, ni de desandar el camino recorrido. La vuelta a este tipo de banca, que tantas ventajas puede aportar a la economía española, podrá hacerla el mercado más adelante. Lo inmediato ahora es el saneamiento y reestructuración del conjunto del sistema financiero, para que vuelva a fluir el crédito. Para ello puede continuarse con el proceso ya iniciado de diferentes formas, pero, dado que se necesitarán fondos públicos, es obligado que se haga, en todo caso, repartiendo las cargas, sin que la corrección de los excesos opere en favor de quienes los han cometido.

Lo mejor sería dejar al margen de la reforma a las entidades más solventes, para que hagan lo que crean más conveniente a sus intereses, sin incitarles u obligarles a participar en la danza de nuevas integraciones; sacar inmediatamente del mercado a las insolventes, cualquiera que sea su forma jurídica y su tamaño; y ayudar a que sean más sólidas y eficientes las demás inyectando recursos públicos en forma de capital, y contando con que, durante algún tiempo, tendrán que ser públicas antes de volver al sector privado.

Realizados el saneamiento y la reestructuración, quedará aún el arduo problema de qué hacer con los activos "malos" del sistema. Erróneamente suele presentarse como principal efecto económico positivo de los excesos cometidos en estos años los supuestos stocks de capital público y privado que nos han quedado. No lo creo así porque buena parte de estos activos presentan actualmente bajísimas productividades: trenes de alta velocidad sin viajeros, aeropuertos sin aviones, autopistas sin tráfico, suelo urbanizable sin perspectivas de una próxima utilización, viviendas sin ocupantes, o titulaciones universitarias sin alumnos. Se trata de activos que, como los de las "manos muertas", apenas podrán contribuir al crecimiento de la economía española en los próximos años, a no ser que cambien de manos inmediatamente al precio que permita hacerlos rentables. Para ello, debería procederse a su venta, drenando la abundante liquidez ociosa existente en el mercado, aunque la operación comportara pérdidas para sus actuales tenedores, que podrían compensarse en parte con los efectos positivos derivados de su saneamiento definitivo.

Las medidas aprobadas por el Consejo de Ministros el día 3 de febrero, presentadas por el Ministro de Economía como la reforma del sistema financiero que se había anunciado, no son en realidad más que una continuación de lo que ya se venía haciendo en los dos últimos años: se aumenta el importe de las dotaciones para cubrir los activos inmobiliarios dañados del sistema y se acorta el calendario para hacerlo, pero abriendo vías para que las entidades puedan ampliarlo hasta dos años, y con el mensaje implícito de que este plazo podría incluso alargarse, en caso de que fuera necesario; se generan incentivos para nuevos procesos de integración en un horizonte de cuatro meses, pero de nuevo bajo la tutela y dirección del supervisor y del gobierno y con señales al sector de que todavía serán posibles operaciones puente de entidades no viables, para continuar más adelante con nuevas correcciones; se confía el saneamiento exclusivamente al propio sector, calculando que los beneficios que pueda generar en los dos próximos años, gracias a nuevas inyecciones de liquidez del Banco Central Europeo al 1 por 100 que se podrán invertir en refinanciaciones de sus activos malos a tipos mucho más altos, sean suficientes para cubrir las nuevas dotaciones que se les exigen; se confía también en que las dotaciones del 35 por 100 fijadas para las viviendas adjudicadas induzcan a los bancos a llevar al mercado sus actuales stocks a un 65 por 100 de su valor de balance, contribuyendo a darles mayor liquidez y a acentuar la imagen de que su saneamiento está definitivamente concluido; y se renuncia a inyectar recursos públicos en el capital de las entidades, única vía segura de haber dado un giro a la gestión de las más ineficientes, de haber aumentado su solvencia y sus posibilidades de apalancamiento financiero y, en definitiva, de que hubiera fluido nuevo crédito. Se podía haber hecho mucho más.

c) Redefinir el Estado autonómico

Resulta absurdo continuar negándose a aceptar que el Estado de las Autonomías de la Constitución de 1978 ha resultado un verdadero fiasco para los ciudadanos, obligados a relacionarse hasta con cuatro administraciones distintas, a veces sobre un mismo



asunto, con un elevadísimo coste y sin que se perciban las ventajas que se derivan de esta estructura organizativa, sobre todo después de que los procedimientos de gestión y los medios de comunicación hayan experimentado una revolución inimaginable hace treinta y cinco años. Y a todo ello hay que añadir, además, que, dadas las dificultades de deslocalización existentes todavía en España, ni siquiera está abierta a los ciudadanos la posibilidad de recurrir al teorema de Tiebout para desplazarse de un lugar a otro y promover, al menos indirectamente, la competencia entre comunidades autónomas, con la única excepción tal vez de la centralidad de Madrid, que está convirtiéndose en el rompeolas para muchos españoles, particularmente para muchos nuevos emprendedores.

Si no se desea, o no se puede ahora, abordar esta crucial cuestión, que contaría probablemente con una fuerte resistencia de los principales beneficiarios del modelo pero con un gran apoyo popular, deberían al menos embridarse las competencias de los distintos niveles jurisdiccionales y definirse taxativamente los recursos de los que pueden disponer para atenderlas. Y, junto a ello, debería mejorarse también la gestión pública, para hacerla más eficiente, y prescindirse de los numerosos órganos que han venido a replicar los ya existentes a nivel nacional, cuya creación ha obedecido más a demandas endógenas del propio sistema que a verdaderas necesidades. Con todas estas medidas, los ciudadanos percibirían que comienzan a recuperar el protagonismo sin el que resulta inviable una sociedad abierta.

d) Que funcione el mercado de trabajo

La sociedad española conserva todavía instituciones y prácticas impropias de un sistema democrático. Resulta inconcebible que el Estado continúe delegando en las cúpulas de Sindicatos y Organizaciones Empresariales, financiados en buena medida con fondos públicos, la organización del mercado de trabajo. Ambas organizaciones tienen funciones muy importantes que cumplir, pero no precisamente ésta, dado que son organizaciones burocráticas que, como tales, defienden sus propios intereses, no siempre coincidentes con los del conjunto de la sociedad.

La principal función del mercado de trabajo en estos momentos debería ser, ante todo, la de favorecer la creación de empleo. Y para ello, hay práctica unanimidad en todos los estudios realizados en considerar que la reforma tiende a la simplificación de los contratos, a la reducción de las indemnizaciones por despido, a la supresión de la negociación colectiva, o al menos a permitir el descuelgue unilateral de las empresas, y a no exigir la judicialización de los despidos.

Es ésta la reforma más delicada y más difícil de hacer porque seguramente contará con la oposición de las cúpulas sindicales y, sobre todo, con su eventual capacidad de movilización. Alegarán para ello que con ella no se solucionará el problema del paro, cuyas causas atribuyen a razones más profundas y complejas, y que además se debilitará la simetría que debe presidir las relaciones laborales, en las que la parte más débil, los trabajadores, necesita contar con una protección especial como la que tiene actualmente. Y no les faltará razón en ambas objeciones, si se espera todo de la reforma laboral, sin acometer simultáneamente las demás necesarias.

En relación con la primera de estas objeciones, la existencia de otras causas que expliquen el elevado paro actual, la reforma del mercado de trabajo debe contemplarse en el contexto de una sociedad que necesita de impulsos continuos para sobrevivir en una economía cada vez más mundializada. Si existe un riesgo sistémico en el sistema financiero, como se ha comprobado dramáticamente en la actual crisis financiera, también existe este mismo tipo de riesgo en el mercado de trabajo, aunque sus manifestaciones puedan no aparecer de forma tan meridianamente clara. Los buenos deseos están a veces reñidos con la realidad y con las capacidades limitadas para satisfacerlos en una economía globalizada. La reforma laboral es, en efecto, una pieza más del conjunto de reformas que necesita la economía española. Sin acometer simultáneamente todas las



demás, no tendría sentido abordarla, pero, en ese caso, también tendríamos que renunciar a estar confortablemente en la economía mundial.

En cuanto a la simetría, no hay duda de que sufrirá en un primer momento, aunque no sin los frutos correspondientes. Además, hay vías por las que podrá restablecerse en no mucho tiempo, como ha ocurrido antes en otros países. La principal de ellas, será mediante la mejora continua de productividad de los trabajadores, que les conferirá un mayor poder de negociación. Siempre habrá víctimas, pero esto resulta inevitable, incluso en un sistema garantista como el actualmente existente en España, que ha permitido que haya más de cinco millones de parados.

e) Reinventar el Estado de Bienestar

Aunque sus raíces vengan de mucho más atrás, el Estado de Bienestar en España, tal como lo conocemos hoy, es en buena parte obra de los gobiernos socialistas de los años ochenta y primeros noventa del siglo pasado. Para construirlo, fueron necesarias tres devaluaciones y que la deuda pública pasara del 16 por 100 en 1980, al 40 por 100 en 1990 y al 63 por 100 en 1996. Estaba claro, desde entonces, que se había ido demasiado lejos en prestaciones y servicios sociales. Después, el espectacular e irreplicable crecimiento económico del periodo 1996-2006 vino milagrosamente en su auxilio, pero de forma muy efímera ya que estaba montado sobre fundamentos frágiles, como se ha comprobado posteriormente. Ahora resulta ya inevitable reflexionar sobre el actual Estado de Bienestar en España y sobre si podrá sostenerse en los próximos años en la forma que lo conocemos.

Suecia, paradigma del Estado de Bienestar, después de su profunda crisis económica de hace veinte años, ha sabido salir de ella con una fórmula muy sencilla: una gran moderación fiscal, para no ahogar las iniciativas empresariales, de las que se nutre todo; una gran apertura de las prestaciones y servicios sociales a la cooperación público-privada, dentro de los límites que impone la realidad; y una atención muy especial a la eficiencia mediante la creación de un marco competitivo.

En España, las reformas deberían ir en una dirección similar: renuncia definitiva del Estado al monopolio en la gestión de las prestaciones y servicios públicos, dando mayor entrada a las empresas que estén en disposición de prestarlos con los instrumentos que el propio Estado ponga a su disposición; mayor protagonismo de los ciudadanos en la configuración de la oferta, con fórmulas como la cesión de bonos individuales de bienestar, a distribuir voluntariamente entre los distintos servicios; incentivación de la competencia entre los distintos proveedores, separando la responsabilidad pública en el acceso universal e igualitario a determinados servicios de su gestión real; y desfuncionarización de los empleados que trabajen en estos servicios, dejando limitada esta condición exclusivamente para quienes ejerzan actividades relacionadas con el ejercicio del poder político.

f) Incentivar la actividad empresarial

Para la creación de empleo es indispensable la actividad empresarial. Por esta razón, debe favorecerse por todos los medios posibles, pero no mediante una jungla de desgravaciones fiscales y, menos aún, mediante subvenciones arbitrarias a las empresas que les hagan dependientes de decisiones políticas interesadas, sino creando las condiciones que faciliten su labor y que incentiven la generación de nuevos proyectos.

La empresa constituye una pieza esencial del sistema de economía de mercado y debe contemplarse como tal en todas las políticas públicas, en lugar de ver en ella sólo un sujeto pasivo de impuestos, como viene desgraciadamente ocurriendo. Especial atención debería prestarse a las empresas exportadoras, en las que radican buena parte de las posibilidades de recuperación de la economía española. Durante los próximos años, y al menos hasta que la economía española vuelva a ser competitiva, los salarios deberían crecer por debajo de la inflación, e incluso por debajo de los aumentos de productividad. En este sentido, el reciente acuerdo salarial entre sindicatos y patronal ha sido segu-



ramente la mayor contribución que se ha hecho a la economía española en los últimos años.

Las mayores dificultades en la vida de la empresa radican en el momento de su creación, que en la mayor parte de los casos se hace por nuevos emprendedores que tratan de poner en práctica sus primeras ideas, las más innovadoras. Resulta por ello crucial simplificar la creación de empresas, abaratar los costes administrativos y fiscales asociados a esta operación y aplazar su devengo hasta la realización de sus primeros beneficios. Esto constituiría un incentivo inmediato para nuevas iniciativas empresariales y para que, de todas ellas, pudieran seleccionarse sin un coste excesivo los proyectos realmente competitivos.

Por su parte, el Estado debería arbitrar medios eficaces para limitar sus inversiones a aquellos proyectos que tengan asegurada una rentabilidad interna o que contribuyan a mejorar la productividad total de los factores de producción. Sólo así podrá garantizarse que no van a producirse nuevos activos "malos", que consumen cuantiosos recursos, con elevados costes de oportunidad para la economía española.

3 de febrero de 2012



ECONOMÍA ESPAÑOLA: DIAGNÓSTICO, SITUACIÓN Y PROPUESTAS

Antonio Torrero
Universidad de Alcalá

1. DIAGNÓSTICO

Existe una desconfianza creciente de los mercados financieros respecto a nuestra capacidad para hacer frente al servicio de la deuda; no sólo de la deuda pública sino de la total contraída por España.

A esta situación de angustiosa dependencia del mercado financiero internacional, y del Banco Central Europeo, hemos llegado por invertir demasiado y mal en el sector inmobiliario y en infraestructuras; por un gasto público creciente, descontrolado y opaco; y por haber vivido durante años por encima de nuestras posibilidades.

Estos excesos los han financiado los agentes económicos mediante un endeudamiento creciente, en buena medida con el exterior, al amparo de una moneda fuerte y con la garantía implícita que se suponía prestaría la Unión Europea. La crisis financiera internacional que estalló en el otoño de 2007 puso un fin abrupto a la fiesta que, sin la crisis, se hubiera producido, aunque más tarde, puesto que los desequilibrios que se estaban incubando hacían inviable la prolongación del auge basado en un endeudamiento creciente.

La deuda tiene dos características: es euforizante y tiene límite. Mientras la deuda asciende transmite impulsos positivos a la economía; el proceso, sin embargo, no puede prolongarse indefinidamente si su ritmo de crecimiento supera al del Producto Nacional, puesto que aumenta la fragilidad y el riesgo del incumplimiento del servicio de la deuda.

1.1. Tres espejismos

Tres ideas apoyaban la convicción errónea de que el crecimiento español tenía fundamentos sólidos y era recurrente en el tiempo:

a) El déficit de la balanza por cuenta corriente había dejado de ser un problema al financiarse con facilidad. De esta forma, se inicia una escalada a partir del 2003 para alcanzar el 10 % del PIB en el 2007 y 2008, situándonos a la cabeza del mundo.

b) El stock de deuda de las Administraciones Públicas tenía una magnitud comparativamente confortable. No obstante, el déficit público es parte del problema. Lo que realmente alarma a nuestros prestamistas es el endeudamiento total de los agentes económicos: familias, empresas, instituciones financieras y administraciones públicas, puesto que el dato fundamental es la capacidad de España para hacer frente a los compromisos financieros asumidos por el conjunto del país. El endeudamiento de los agentes y el crecimiento económico son los ratios fundamentales que utilizan los mercados para evaluar nuestra situación.

c) El crecimiento económico de España en la primera década de este siglo, superior al de la Unión Europea era un fenómeno estable, reflejo de la pujanza de nuestra economía.



La crisis financiera afectó de forma distinta a los países integrados en la Unión Europea, poniendo de relieve las diferencias en los fundamentos económicos y en la vulnerabilidad financiera.

Aparece así la ampliación de los diferenciales de los tipos de interés entre los países europeos. Ahora la financiación y el coste de los recursos depende del juicio que merezca a los mercados financieros la situación de cada economía.

Para mostrar mi opinión con claridad: los tipos de interés en los países de la Eurozona no han tenido grandes diferencias en tanto que las naciones menos competitivas compensaban su inferioridad tecnológica y organizativa mediante la apelación al endeudamiento y los mercados tenían la expectativa de una actitud solidaria por parte de la Unión Europea.

1.2. El euro

La persistencia de la crisis financiera explica la ampliación de los diferenciales de los tipos de interés debido a la distinta incidencia económica en los países. España, como Irlanda, ha sufrido una burbuja inmobiliaria que ha provocado la nacionalización de la banca irlandesa y una difícil situación en las Cajas de Ahorro en España. Alemania, el gran país ahorrador, no ha tenido burbuja pero sus bancos han acumulado activos tóxicos (y deuda de otros países de la Eurozona) que precisan saneamiento.

El punto que me parece fundamental es que la situación actual de la Eurozona es cada vez más insostenible; es inevitable un cambio profundo en las relaciones entre los países que integran el área euro.

En Europa estamos viviendo una ficción y engañándonos sin atrevernos a mirar de frente la situación, seguramente porque no sabemos las reformas institucionales necesarias ni el grado de aceptación de los países. Nadie ignora que es imposible que Grecia atienda el servicio de su deuda aunque se arbitren quitas muy importantes. Plantear reformas considerando la corrección de la situación griega para alcanzar una situación de sostenibilidad en el año 2020 no es un programa serio. Algo parecido puede decirse de Portugal o Irlanda... la cosa no acaba ahí: Italia y España deben afrontar un ajuste difícilísimo al cual me referiré más adelante.

La cuestión esencial es si es posible que países con estructuras e instituciones tan distintas puedan progresar de forma razonablemente estable con una moneda única.

Los países del Sur de Europa -e Irlanda- abogan por una garantía unificadora, de ahí las propuestas de emisiones de bonos europeos o de compensaciones solidarias. Los países del Norte (es fundamental Alemania) no aceptan, ni creo que lo hagan en el corto y medio plazo, respaldar sin ambages, la deuda pública de los países con problemas.

Se argumenta que la única solución es dar pasos decididos hacia la unificación política y fiscal de Europa. ¿Es realista esa pretensión en un futuro inmediato?

En el plano económico, y en el político interno, Alemania se mueve entre dos intereses encontrados: el de los exportadores beneficiados por una moneda con la cotización lastrada por los países más débiles; y el de los ahorradores, deseosos y acostumbrados a una moneda fuerte que garantiza el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de su ahorro.

En cuanto a España, no deja de sorprender que ahora muchos analistas reclamen que ya advirtieron sobre los problemas potenciales de una moneda única con diferentes sistemas fiscales, y sin mecanismos de transferencia para compensar evoluciones distintas de los países. En España, salvo alguna opinión minoritaria disidente, había un clamor a favor a la incorporación inmediata; opinión fortalecida en los primeros años de vida del euro, cuando el crecimiento económico consolidaba el acierto de la decisión con respaldo público masivo. Fue,



utilizando una expresión de Kindleberger, con ocasión de la unanimidad de la vuelta al patrón oro del Reino Unido en 1925, un "error inevitable".

El deseo de no perder rueda en la construcción europea, de superar un pasado histórico de aislamiento, era tan grande en España, que la opinión pública, muy inducida por las personas y las instituciones de mayor prestigio, apoyaron la decisión. La realidad es que con moneda propia no hubiera sido posible alcanzar desequilibrios de tanta magnitud.

Todo eso es historia. La realidad es que estamos en el euro; salir o ser expulsados del euro sería una catástrofe política y económica. La vuelta a una moneda propia, y la devaluación consiguiente, elevaría de forma súbita el coste del endeudamiento con el exterior, provocando una fortísima convulsión en las empresas (financieras y no financieras). La integración en Europa ha coadyuvado a la modernización de España; la entrada en el euro, junto con las ventajas de menores costes financieros y el acceso a los mercados financieros, aconsejaba una prudencia que no hemos tenido; en la situación actual no queda más remedio que afrontar la crisis mediante esfuerzo, trabajo y sacrificio.

La magnitud del endeudamiento de los agentes económicos en España exige su reducción. Las familias, empresas, y entidades financieras la están realizando aunque con muchas dificultades. En las entidades bancarias la disminución del endeudamiento explica, en parte, la escasa disponibilidad de crédito. Las Administraciones Públicas están forzadas a incrementar aún más el endeudamiento por las mayores atenciones sociales (paro) y el superior coste financiero del stock de deuda. La caída del consumo y de la inversión (ambos privados y públicos) dejan como única vía de crecimiento a las exportaciones. Sin la aportación del comercio exterior no puede crecer la economía ni el empleo. Conseguir el superávit comercial necesario exige la mejora de la competitividad de nuestras empresas. Ésa es la esencia de la cuestión.

1.3. El protagonismo de los mercados

En los últimos treinta años se ha ido forjando la organización financiera actual basada en el protagonismo creciente de los mercados y la reducción del papel de los intermediarios bancarios tradicionales.

Como es lógico, las entidades bancarias han intentado participar en los nuevos instrumentos y mercados, lo cual ha llevado a difuminar las diferencias entre las instituciones financieras y a aumentar su nivel de interconexión. No pretendo comparar las ventajas e inconvenientes de la intermediación bancaria respecto a los mercados financieros, tema relevante que no puedo abordar aquí. Aludiré, muy brevemente, a las diferencias que me parecen más significativas:

No hay interlocutores. El Fondo Monetario Internacional, o los grandes bancos internacionales, tienen unos responsables conocidos con los cuales se puede consultar y negociar.

La realidad actual es: mercados en ocasiones sin ubicación física y una docena de entidades financieras gigantescas operan con todos los activos, en todos los mercados y con ámbito internacional. Estas entidades suministran información, análisis, y facilitan las transacciones, pero el destino final de su actuación es influir sobre los directivos de miles de instituciones de inversión (Fondos de Inversión, Fondos de Pensiones, Empresas de Seguros, *Hedge Funds*, Fondos Soberanos...) que gestionan las carteras de activos, absorben información y deciden en función de los intereses de las instituciones y de los suyos propios como profesionales. Algunas de las instituciones financieras, los "bancos en la sombra", captan recursos y conceden créditos pero no están sujetos a la regulación y supervisión de los bancos ordinarios.

Distinto horizonte temporal. La intermediación bancaria tradicional se fundamenta en la relación con el cliente cimentada por años de experiencia, en la cual el conocimiento directo de la actividad, y el prestigio de ambos lados del mostrador es fundamental.



Las relaciones a través de los mercados son impersonales. La cuestión fundamental para comprar o vender un activo es evaluar el impacto en las cotizaciones de cualquier noticia, declaración o actuación de los participantes. Las valoraciones continuas de los activos implican respuestas inmediatas. Se impone el cortoplacismo.

Comportamiento gregario. Las modas, el seguimiento al que se presume mejor informado, están presentes en todas las actividades económicas, pero el predominio de los mercados en las finanzas dota al efecto imitación de una nueva dimensión. Ahora, se trata de observar la corriente dominante, las reacciones de un colectivo muy especial, cuyos componentes tienen entre ellos no tanto relaciones personales, como virtuales. Los movimientos de los profesionales en este universo singular intentan rastrear en las pantallas las decisiones del colectivo, las cuales les afectan de forma directa y condicionan sus propias reacciones.

En esta nueva configuración el comportamiento gregario se potencia, lo cual explica la propensión a la formación de burbujas así como el incremento de la volatilidad. Los políticos cuando deciden, o planean hacerlo, están evaluando la posible reacción de este colectivo que se ha convertido en el auténtico rector de las finanzas mundiales.

Riesgo sistémico. Una de las experiencias más significativas de la crisis actual se deriva de la llamada falacia de composición. Se suponía, antes de la crisis, que la estabilidad del sistema financiero era la consecuencia de la salud y estabilidad de las entidades que lo conforman. La crisis financiera ha puesto de relieve que entidades con balances saneados, bien gestionadas, pueden ser sacudidas por una perturbación de carácter general puesto que si los mercados cesan de suministrar liquidez, en un clima de urgencia y pánico, las valoraciones de los activos pierden cualquier referencia con sus fundamentos económicos. De manera que la fortaleza micro no garantiza la estabilidad macro. El riesgo sistémico requiere atención específica, considerando de forma especial el grado de interconexión, y tiene alcance internacional.

Ese es el marco en el que nos movemos. Me siento incomodo ante la inestabilidad, vulnerabilidad y riesgo sistémico que comporta, pero es una realidad cuya modificación está fuera de nuestro alcance. La única forma de no tener una dependencia angustiada de los mercados es un nivel de endeudamiento reducido y que los datos fundamentales de la economía induzcan a expectativas de que España puede atender sus compromisos de deuda, para lo cual el crecimiento económico es esencial. El peor de los escenarios es un stock de deuda creciente y recesión; esa situación conduce a un círculo vicioso en el cual la desconfianza creciente alimenta la posibilidad de desenlace traumático si no se rompe con decisión la cadena.

Por este motivo, las protestas de políticos y sindicalistas de que los mercados no pueden condicionar las decisiones de un país, son un brindis al sol. Por supuesto que sí. La dependencia se acentúa cuando se precisa recurrir a los mercados para renovar un stock de deuda importante, o cuando el aumento del mismo se lleva a cabo para sostener un nivel de vida excesivo pese a la recesión de la economía. No estamos recurriendo a los mercados para financiar un programa extraordinario de inversión sino para atender gasto corriente en una economía que aún vive por encima de sus posibilidades pese a la reducción del PIB y al nivel dramático del desempleo. Esa es, en síntesis, la posición de España.

2. SITUACIÓN

En un entorno de incertidumbre generalizado a nivel mundial y europeo tengo, sin embargo, un punto de apoyo en mi convicción de que sólo hay una vía razonable de actuación para España en estos momentos. Nuestra situación es delicada, pero el único camino sensato es promover, por todos los medios posibles, el aumento de la competitividad mediante la deflación de precios y salarios.

Es una operación, sin embargo, difícilísima. Ni siquiera un gobierno con respaldo amplio de las urnas, como el actual, con tiempo por delante y con capacidad de gestión y decisión ten-



dría garantizado el éxito de un plan de saneamiento de nuestra economía. No lo tendría porque el imprescindible ajuste, la deflación necesaria de precios y salarios, es una operación muy compleja y conflictiva; en una economía industrial moderna los efectos tardan en completarse, y en ese tiempo, las convulsiones sociales son necesariamente agudas y continuas.

Una actuación decidida en esa dirección podría mejorar, no obstante, de manera inmediata, la confianza de nuestros acreedores y permitiría ganar tiempo para organizar un plan de estabilización, respaldado por los dos grandes partidos, con objeto de reducir nuestra dependencia financiera.

Esa operación, tan difícil y compleja, exige unos sacrificios intensos y duraderos que entiendo ya no están al alcance de los países europeos más desequilibrados, sin provocar reacciones sociales durísimas que pueden llegar a alterar el marco político. Para hablar claro: no se está haciendo ningún favor a Grecia, Portugal e Irlanda prolongando esta situación, que conduce a un progresivo agravamiento y a provocar crispación social. La opción -menos mala- es no prolongar la ficción actual. Es preferible negociar la salida del euro de estos países y ayudarlos a reorganizar su economía con una moneda propia que mejore su competitividad. Si no se hace esto, el final será el mismo pero más traumático, doloroso, con mayor frustración y resentimiento hacia la Unión Europea.

En cuanto a España, la gestión de la crisis ha sido nefasta; nos hemos endeudado, hemos vivido por encima de nuestras posibilidades y el gobierno se ha negado a aceptar la realidad. El resultado está a la vista.

Si se hubiera realizado un Plan de Estabilización en toda regla, dirigido por alguien con credibilidad y prestigio, hubiera sido posible llevar a cabo una operación de ajuste con razonables posibilidades de éxito. Se ha perdido tanto tiempo que cada vez es más difícil que prospere un proyecto de este tipo.

España ha entrado en un proceso de semiestancamiento por la inadecuación institucional. El camino que debería seguirse está claro: reforma del mercado de trabajo, eliminando la arcaica negociación colectiva al margen de la realidad empresarial; revisión de la ordenación territorial; inversión en educación recuperando los valores del esfuerzo y de la superación; apoyo al mundo empresarial en todos los aspectos; y normalización del canal del crédito bancario.

España está forzada a la reducción de los costes empresariales y a la austeridad en el gasto público. Es un camino duro, que exige constancia y esfuerzos. Además, los sacrificios se distribuirán de forma desigual y el ajuste será duradero. Si esto no se hace, será creciente la dificultad para financiar nuestros desequilibrios hasta llegar a colocarnos al borde del abismo como, desgraciadamente, están hoy Grecia, Irlanda y Portugal.

La muestra más clara de la postración de la economía española es que las empresas que están resistiendo mejor la crisis son las que han buscado la expansión en el exterior; estas empresas no se recatan en hacer público que están penalizadas en los mercados financieros por ser españolas y que en España obtienen los peores resultados. Esta situación lamentable tiene una lectura optimista, sin embargo. En un marco más favorable, que potencie la confianza y despeje el horizonte, disponemos de una capacidad empresarial importante. Termino este apartado con una frase que repito en muchas ocasiones. El nivel de desarrollo de un país depende de su capacidad para poner en marcha iniciativas empresariales en un entorno competitivo. Añado ahora: esa capacidad hay que potenciarla mediante un marco jurídico estable y una gestión de la economía sensata con un horizonte de largo plazo.

3. PROPUESTAS

Desde el estallido de la crisis financiera en el otoño de 2007 no se ha expuesto con crudeza y claridad ante la opinión pública nuestra situación, y la dureza del ajuste imprescindible. El



Gobierno de Zapatero minimizó la crisis, impulsó gasto público improductivo que aceleró el endeudamiento, fue admitiendo poco a poco la gravedad de la situación aguijoneado por la Unión Europea y los Estados Unidos, que contemplaban atónitos una gestión que terminaba comprometiendo la estabilidad de los mercados financieros y a sus propias economías.

Cuando Zapatero cayó del caballo, se había perdido un tiempo precioso y se había quebrantado la credibilidad y la confianza en la capacidad de gestión del gobierno de España.

El Gobierno de Rajoy, con mayoría absoluta, recuperó momentáneamente la confianza en nuestro país. El tiempo transcurrido está debilitando el depósito de credibilidad y confianza. Citaré tres aspectos que justifican esa afirmación:

1) La decisión de subir impuestos. Lo que me parece importante es que se había prometido no hacerlo y se faltó a la promesa solemne. La radicalidad en la elevación impositiva se podría haber empleado en el recorte del gasto público.

2) La bicefalia en la gestión de la economía. Explicar la situación requiere que se identifique el responsable de la dirección con el programa que propone. La responsabilidad compartida no alienta la confianza y la credibilidad. Aún más si, como es prácticamente inevitable, los dos responsables se manifiestan de forma no absolutamente coincidente.

3) La corrección del déficit público. No es de recibo que pocos días después de cerrar un traspaso de poderes "ejemplar" se revise el déficit público en una cantidad tan importante (2% del PIB) originado en las Comunidades Autónomas, la mayor parte de las cuales están controladas por el Partido Popular.

Los errores y vacilaciones se han trasladado con rapidez a la prima de riesgo, pese al papel compensatorio del Banco Central Europeo que ha comprado deuda pública española en cantidades considerables.

La delicada situación de España exige determinación en los aspectos esenciales. Si es crucial el aumento de la competitividad, el objetivo clave debería ser favorecer, por todos los medios posibles, la actividad de las empresas. No se trata de mejoras fiscales ni de subvenciones sino de facilitar el funcionamiento de las empresas existentes y la generación de nuevos proyectos. Es una labor de gestión pública microeconómica, eliminando trámites y requisitos burocráticos. Se considera a las empresas sólo como contribuyentes, contempladas a menudo como enemigos sospechosos, y no como la institución esencial del sistema.

En dos aspectos concretos se precisa actuar con resolución: en la reforma laboral y en el restablecimiento del flujo de crédito.

En cuanto a la reforma laboral, produce sonrojo contemplar las disquisiciones y vacilaciones de Sindicatos y Patronal con más de 5 millones de parados. De éstos, buena parte son responsabilidad de los llamados "interlocutores sociales" que son en realidad organizaciones burocráticas con sus propios intereses, financiadas por los contribuyentes, y que no actúan considerando como prioridad absoluta favorecer la creación de empleo. La reforma obliga a la simplificación de los contratos, a la rebaja de las indemnizaciones por despido y a la resolución no judicial de los conflictos laborales.

El Gobierno debe legislar, gobernar, y cortar el nudo gordiano, ignorando el baldío proceso de diálogo entre los "interlocutores sociales".

En cuanto al restablecimiento del flujo del crédito, la lentitud del saneamiento y reestructuración de las entidades de crédito supone un coste elevadísimo para España. El saneamiento del balance de las entidades requiere aportación de recursos o garantías públicas. Tiene difícil explicación que el Estado se vea obligado a participar en la corrección de los excesos de



la fiebre inmobiliaria, esto es, en la mala asignación de los recursos, pero el interés nacional requiere la implicación.

El saneamiento de los balances puede hacerse con fórmulas diferentes. Lo que me parece incuestionable es que debe hacerse con celeridad. La experiencia internacional avala que los países que han actuado con determinación, considerando con naturalidad que las aportaciones públicas se hagan mediante participación en el capital de las entidades, han restablecido el canal del crédito con rapidez (caso de los países nórdicos). Cuando se ha demorado el ajuste, confiando en el tiempo, los problemas se han agravado impidiendo el desarrollo de la economía (caso de Japón).

Lo que no debería hacerse es confiar el saneamiento del balance a la asignación de los resultados de las entidades bancarias en los próximos cuatro años. Eso no es gobernar, es renunciar a hacerlo, esperando que el tiempo arregle la situación con la ayuda del Banco Central Europeo, que concede un generoso margen entre el coste de los recursos que presta a los bancos y la rentabilidad que éstos obtienen de la deuda pública. Entre tanto, el canal del crédito bancario permanece cegado y las empresas quiebran por falta de liquidez.

Las posibilidades de éxito de esta difícilísima operación de ajuste no depende sólo del acierto del Gobierno y de cómo evolucione la situación en Europa; el papel de la oposición política es fundamental. Las tensiones sociales que producirá la recesión, el aumento del paro, y la desigual suerte en el reparto de los costes, ofrecen motivos sobrados para la protesta. Si el PSOE actúa aprovechando el clima de irritación para atacar al Gobierno disminuirán las posibilidades de que esta compleja operación tenga éxito.

Tres frentes ofrecen flancos especialmente débiles para el ataque de la oposición política: la reforma laboral; el saneamiento del sistema bancario, y el embridamiento financiero y competencial de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Ante esta situación tan vulnerable, la mayoría parlamentaria no será suficiente. En mi opinión debería llegarse a un pacto de Estado, explicando claramente la situación, los motivos del acuerdo y las consecuencias que pueden derivarse del fracaso de la operación de ajuste. *La más evidente es la salida del euro.*

27 de enero de 2012



LA POLÍTICA ECONÓMICA FRENTE A LOS PROBLEMAS URGENTES E IMPORTANTES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA ACTUAL

Antón Costas
Círculo de Economía

En raras ocasiones un país se para a reflexionar sobre los caminos seguidos en el pasado y pone a prueba su capacidad para el cambio. Esos momentos acostumbran a coincidir con situaciones de crisis e incertidumbre.

España vive hoy, en este inicio de la segunda década del siglo XXI, uno de sus momentos más difíciles e inciertos de la historia contemporánea. Enfrentada a graves problemas económicos y sociales, duda de su capacidad para afrontarlos y para encontrar el rumbo adecuado que le permita mantener los niveles de desarrollo y calidad de vida alcanzados.

No es la primera vez que afronta estos retos. Sucedió ya a finales de los años setenta del siglo pasado, cuando tuvo que enfrentarse a un cambio radical de modelo económico a la vez que afrontaba un enorme reto político de transición desde un régimen autoritario a la democracia. Otro momento donde puso a prueba su capacidad para el cambio económico fue en la segunda mitad de los ochenta con ocasión del ingreso en la CEE coincidiendo con los efectos de una fuerte crisis económica. Más recientemente, la entrada en el Euro de los años noventa, en medio también de una fuerte crisis económica, significó otro momento en donde la sociedad española se enfrentó a los retos y a la incertidumbre asociada al cambio.

La economía y la sociedad española se enfrenta hoy, de nuevo, al reto de revisar el camino seguido y reinventarse. Se ve obligada tanto por los problemas que han emergido con la crisis como por las fuerzas de fondo que mueven la globalización económica y la fuerte innovación tecnológica. Algunas circunstancias son favorables. La democracia está consolidada. España tiene en la actualidad una mayor y mejor dotación de recursos productivos de todo tipo, humanos y físicos, tanto públicos como privados, que son el resultado del desarrollo continuado a lo largo de las últimas décadas. Dispone también de un tejido empresarial más diversificado, competitivo e internacionalizado. Pero otras circunstancias son desfavorables. La intensidad que han alcanzado algunos problemas no la habíamos visto en el pasado. No se dispone de capacidad de acción sobre palancas que como la política monetaria, financiero y de tipo de cambio son importantes para conducir la política económica en situaciones como ésta. Y hay una cierta carencia de liderazgo político para crear una visión compartida de los problemas y un clima social favorable al cambio. Además, algunos de los problemas económicos tienen su origen en decisiones y en procesos políticos de no fácil solución.

Existen por tanto diferentes dimensiones -económicas, políticas, sociales y europeas- de esta crisis que necesitan ser tenidas en cuenta a la hora de identificar las tareas a las que se enfrenta la política económica en el momento presente. Existen también diferencias importantes en la naturaleza de los problemas. Algunos se presentan a la sociedad y a sus representantes políticos como urgentes y detrás de los cuales existe una fuerte presión para actuar. Otros, aun siendo más importantes para la modernización y el cambio económico y el bienestar social a largo plazo, permanecen relativamente ocultos y relegados en la agenda de la política económica.

El análisis de cada una de las etapas de nuestra historia contemporánea en las que la sociedad española tuvo que afrontar el reto de repensar la trayectoria económica seguida en el pasado y poner a prueba su capacidad para reinventarse muestra que la política económica fue más eficaz cuando la política fue capaz de asumir un liderazgo en la dirección del cambio para lograr una visión compartida de los problemas y un adecuado reparto de



responsabilidades en la tarea de enfrentarse a ellos y construir el futuro. Es decir, cuando se desarrolló una política económica democrática. Por el contrario, cuando la política dimitió de esa función y los gobiernos confiaron el impulso y la dirección del cambio a la disciplina externa de los mercados las cosas acabaron yendo mal.

El análisis con un poco más de detalle de esas diferentes dimensiones económicas de la crisis nos permitirá desarrollar mejor esta idea.

1. Dimensión económica de la crisis: los problemas urgentes e importantes relacionados con la estabilidad, la eficiencia y el crecimiento

Es un lugar común entre analistas y académicos afirmar que la crisis en España hubiese tenido lugar aunque no hubiese aparecido la crisis financiera y económica internacional. La razón es que la economía española de inicios del siglo XXI padecía una enfermedad que podríamos llamar asintomática, en el sentido en que aún cuando existían señales de que algo no iba bien, esos síntomas no producían dolor ni alarma social. Una de esas señales era el elevado y a todas luces insostenible desequilibrio de las cuentas exteriores cuya gravedad e insostenibilidad quedaba oculta bajo una abundante y barata financiación externa.

Cuando, como consecuencia de la aparición de la crisis financiera internacional, se secó la financiación externa, sobrevino la explosión de la burbuja inmobiliaria que vivió la economía española en los primeros años de este siglo y la sequía de crédito. Se puso en marcha entonces una dinámica recesiva del tipo dominó que ha hecho emerger cuatro grandes problemas: un elevado endeudamiento, tanto privado como público; un gran volumen de activos improductivos en "manos muertas"; un gran problema de liquidez, y en algunos casos de solvencia, del sistema financiero, incapaz de suministrar crédito a empresas y familias; y, un dramático problema de paro, especialmente en el segmento más joven de la población activa.

La naturaleza e intensidad de estos cuatro grandes problemas es sobradamente conocida y exime de entrar en mayores detalles.

A estos cuatro problemas urgentes hay que añadir un problema de fondo o estructural que, de hecho, se constituye en la "madre" de la mayoría de los desequilibrios: el débil crecimiento de la productividad agregada de la economía española a lo largo de los últimos años, coincidiendo con la fase de fuerte crecimiento. Ésta es la clave de bóveda tanto de las fallas del modelo histórico de crecimiento español como de su reinversión. Sus raíces están relacionadas con problemas de eficiencia y de crecimiento de largo aliento en la economía española.

Su evolución reciente es engañosa, dado que la crisis ha dado como resultado un aumento de la productividad del trabajo. Pero esta mejora es simplemente estadística. Su causa no ha sido una mejora en la eficiencia en el uso de los recursos sino que el número de empleados ha disminuido más intensamente que la producción. Por lo tanto, el objetivo deseable de política económica ha de ser el promover a la vez la productividad y el empleo.

Existe el riesgo de creer que todos los problemas de eficiencia están relacionados con el sesgo inmobiliario que adquirió el modelo productivo español en las dos últimas décadas. Sin duda, en España se dio una combinación de todos los factores que propiciaban un sesgo hacia actividades económicas cuya rentabilidad no estaba basada en la productividad a largo plazo sino en el aumento del valor de ciertos activos, como los inmuebles. Por conocidos, no es necesario entrar aquí en un análisis más detallado.

Pero los problemas relacionados con la productividad tienen también otras causas. Sin ánimo de exhaustividad, sí al menos es necesario mencionar las cuatro más importantes con influencia en la eficiencia y el crecimiento:



- Problemas que tienen su origen en la propia estructura del tejido productivo español, con demasiadas microempresas que limitan la capacidad para mejoras de productividad, internacionalización y generación de empleo estable y de altos salarios.
- Problemas que tienen su origen en la conexión entre educación y el mundo del trabajo; y entre instituciones de investigación y el mundo de la empresa, problemas que demandan un acuerdo para producir un conocimiento útil.
- Problemas que tienen su causa en el sistema bancario y la financiación de actividades innovadoras y con riesgo industrial.
- Problemas relacionados con el funcionamiento de las administraciones públicas y el diseño de algunos de los más importantes programas de bienestar.

Una estrategia eficaz de política económica debe abordar de forma simultánea tanto los problemas urgentes relacionados con la estabilidad macroeconómica a corto plazo como los importantes relacionados con la eficiencia y el crecimiento a medio y largo plazo. Eso debe ser así, porque hay una íntima conexión entre ellos. En todo caso, las acciones a corto plazo orientadas a resolver los problemas urgentes deben desarrollarse de tal forma que contribuyan a la solución de los problemas del largo plazo.

Por su relación con la estabilidad macroeconómica a corto plazo de la economía, los cuatro desequilibrios mencionados se constituyen como problemas acuciantes y urgentes, que todo el mundo quiere abordar y sin cuya solución no se puede seguir adelante. Son problemas, por tanto, que tienen a su favor una fuerte presión social para actuar y se han incorporado a la agenda de los gobiernos, tanto del anterior gobierno socialista como del nuevo gobierno popular.

Pero, no se puede perder de vista que esa presión y urgencia para actuar no siempre va unida a buen conocimiento y ampliamente compartido diagnóstico de la naturaleza y causas del problema. Existe por tanto una asimetría entre el deseo de resolver y el conocimiento de sus causas.

Sin embargo, sin un mayor consenso en el diagnóstico las reformas y políticas que se pongan en marcha para abordar esos desequilibrios serán socialmente conflictivas y probablemente poco eficaces a la hora de solucionar de forma sostenible esos problemas relacionados con la estabilidad.

De la misma forma, es necesaria una mejor comprensión de que algunos de los problemas relacionados con la eficiencia y el crecimiento tienen sus raíces en lo que podríamos llamar la dimensión política de la crisis económica española.

2. Dimensión política de la crisis española: la economía política de la política económica necesaria

¿Cuál ha sido el papel desempeñado por la política económica en esta débil evolución de la productividad agregada de la economía española? Abordar esta cuestión implica plantearse dos tipos de cuestiones. Primera, cuál ha sido su rol en la acumulación de las diferentes fuentes del crecimiento: físico, humano y tecnológico. Segunda, cuál ha sido el papel de la política en la creación de un clima económico, social y político favorable a las inversiones productivas, tanto por parte de las empresas como de los hogares y al dinamismo emprendedor.

En relación con la primera cuestión, la política económica ha jugado en muchos casos un papel distorsionador de la asignación eficiente de los recursos, tanto de las inversiones de las empresas como de las familias.



El sistema de incentivos fiscales, ayudas y regulaciones ha fomentado una acumulación de capital físico y humano y de infraestructuras orientada hacia activos y actividades de bajo impacto en la productividad. La política de incentivos fiscales a la compra de vivienda es un caso claro de esta distorsión. Lo es asimismo la política de inversión en grandes infraestructuras de uso público. De ahí que el crecimiento español de la última década se haya apoyado en una fuerte acumulación de capital y en la creación de empleo pero no en la mejora de la eficiencia.

Por su parte, la expansión del gasto vinculado a los programas de bienestar no ha contribuido con la intensidad que cabía esperar al fortalecimiento de la economía y, por el contrario, han sido un factor importante de déficit público.

La política ha tenido asimismo un papel determinante en orientar la legislación laboral hacia el fortalecimiento de la seguridad en el trabajo, más que la flexibilidad, el dinamismo y la adaptación al ciclo económico. Una cierta mala conciencia política ha jugado un papel determinante en esta evolución. En la Transición política se otorgó a los sindicatos la "voz" que se le había negado por el régimen de Franco, pero no se aprovechó esa circunstancia para introducir, a cambio, más "salida" y flexibilidad a las relaciones laborales y a la negociación colectiva. Esta rigidez es la que, en gran medida, impide ahora una adaptación de las empresas y del empleo a la coyuntura económica mediante fórmulas de flexibilidad interna y no suspensión de la relación contractual.

Ahora se hace necesario dar un giro radical a la estructura de incentivos fiscales, ayudas y regulaciones públicas.

En relación con la segunda cuestión, la política económica ha tenido graves insuficiencias a la hora de crear un medioambiente económico, social y político favorable a la innovación, al emprendimiento y a los valores sociales que son necesarios para el mantenimiento y fortalecimiento de un tejido empresarial dinámico capaz de afrontar el reto de la integración y la internacionalización.

La integración europea y la internacionalización significaron un reto tremendo para la economía y la sociedad española en los años ochenta y noventa. Para afrontar ese reto con eficacia era necesario cambiar conductas, valores y comportamientos, tanto empresariales como sociales. Era necesario acabar con las pautas inflacionistas que venían de atrás, del modelo autárquico de crecimiento. Para lograrlo, la estrategia de política económica de estabilización y apertura tenía que haberse orientado a controlar primero la inflación interna a través del fortalecimiento de la cohesión y el acuerdo social y utilizar el tipo de cambio y el margen que daba los acuerdos de integración para fortalecer la posición competitiva del tejido productivo español antes de la apertura e integración total.

Sin embargo la política falló totalmente en lograr cohesionar a la sociedad detrás de esa estrategia. Desbordados por el malestar y la disminución de la tolerancia social a la desigualdad que se produjo a partir de la segunda mitad de los ochenta, lo que llevó a varias huelgas generales, los gobiernos optaron por dimitir de su liderazgo político y confiar el control de la inflación y la adaptación de las empresas a la disciplina externa de los mercados y de la integración. La integración de la peseta en el sistema monetario europeo a finales de los ochenta, con un tipo de cambio sobrevalorado, la plena libertad de movimientos de capitales antes de lo establecido en el Acuerdo de integración o la entrada precipitada en la euro fueron manifestaciones de esa dimisión del papel esencial de la política en el gobierno de la economía.

Los resultados de esa confianza política en la disciplina externa del mercado no fueron en ningún caso los esperados. Al contrario, la inflación siguió siendo más elevada en España que en los países desarrollados de la UE y, por el contrario, el tejido empresarial y el empleo sufrió un deterioro que llega al momento presente.

Podríamos decir, por tanto, que alguna de las deficiencias de productividad y competitividad que manifiesta la economía española en medio de esta crisis tiene una dimensión política



que no podemos desconocer a la hora de diseñar la política económica para enfrentar los problemas importantes de la economía española actual.

3. Dimensión social de la crisis: ausencia de un clima social favorable al cambio

La dimensión política de la crisis permite identificar también una nueva dimensión de naturaleza social.

Como hemos visto, la economía española posee hoy una mayor cantidad y calidad de recursos productivos de todo tipo. Sin embargo, la productividad en su uso es todavía baja en comparación con la de otros países de nuestro entorno. Esas fallas de eficiencia no tienen su causa sólo en la estructura del tejido productivo o en deficiencias de las instituciones. En España se emplean mal los recursos y no se extrae de ellos la eficiencia potencial que tienen como consecuencia de la ausencia de un clima social favorable a la eficiencia y al cambio. Esta ausencia de clima social favorable está relacionada a su vez con la falta de confianza recíproca entre actores sociales, de cohesión social y de una visión compartida de futuro como país. Esta falta de confianza limita la cooperación en el seno de las empresas, la innovación y la competitividad.

La naturaleza financiera de esta crisis y las conductas amorales que ha dejado al descubierto están empeorando esa falta de confianza y cooperación social para la innovación y el cambio. La percepción de que no hay un reparto justo de la factura de la crisis es un elemento adicional de gran importancia en el deterioro del clima social que es necesario para buscar una salida rápida a la crisis.

Esta dimensión social de la crisis no es tenida en cuenta en la mayoría de los análisis, tanto por parte de analistas como de políticos. Pero es una dimensión esencial del problema.

4. Dimensión europea de la crisis española: la austeridad es necesaria, pero necesitamos también el crecimiento que ha de venir impulsado desde la eurozona

El análisis de las dimensiones internas de la crisis no puede obviar el hecho fundamental de que España forma hoy parte de una unidad económica y política supranacional que es la Unión y Europa y, más en particular, de la Unión Económica y Monetaria. Eso significa que algunas palancas importantes de política económica que antes estaban en mano de las autoridades nacionales, como la política monetaria y de tipo de cambio, ahora están en manos de las instituciones comunitarias. Como ha señalado acertadamente el nuevo presidente italiano Mario Monti al presentar su plan "Salvar Italia", valdrían de poco los esfuerzos de austeridad y reforma de la sociedad española para salir del marasmo actual si desde el "centro" no se utilizan los instrumentos que ahora están en sus manos para encontrar una salida rápida a la crisis de los países en dificultades y también del conjunto del área de euro.

Esta nueva estructura de responsabilidades de política económica entre autoridades nacionales y de la eurozona, hace surgir una nueva tarea para la política nacional que podemos identificar como otro de los problemas urgentes de la política nacional: la de conseguir tener mayor presencia e influencia en las cumbres de jefes de estado y gobierno de la eurozona y en la actuación del Banco Central Europeo (BCE). El ejemplo de lo sucedido con Italia a partir del momento de la llegada del nuevo presidente italiano del BCE o del nuevo gobierno de Monti es un buen ejemplo a seguir en este terreno.

Si, como sucedió en las crisis anteriores del siglo XX, como las de los años noventa, ochenta y setenta, España tuviese hoy su propia moneda la política económica que se hubiese llevado a cabo estaría, con mucha seguridad, asentada sobre tres pilares. Primero, una política de austeridad en la contención del gasto como elemento fundamental de estabilización del déficit público. Segundo, una devaluación de la moneda propia para reducir los desequilibrios comerciales, ganar competitividad a corto plazo y hacer de la demanda externa de



exportaciones el sustituto de la caída de la demanda interna, del crecimiento y del empleo. Y, tercero, un paquete de reformas y políticas orientadas a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y la productividad del sistema productivo.

El primer y tercer pilar siguen estando en manos de la política económica española. Pero la llave de la ventana para estimular el crecimiento a corto plazo está ahora en manos de las instituciones de la eurozona. Conviene a los objetivos económicos españoles una nueva política económica europea basada en tres grandes acciones a corto plazo.

- La primera es combinar de forma más prudente y equilibrada el objetivo de la reducción del déficit y la deuda con el del crecimiento. El ritmo de consolidación fiscal no puede ser tan rápido como para provocar recesión, como ha sucedido en el último año; pero, a la vez, no puede ser demasiado lento como para romper la credibilidad en la voluntad del gobierno y del país de lograr esa consolidación fiscal en el medio plazo. Gestionar con habilidad este "trade-off" de política económica es la primera de las responsabilidades de la eurozona. En esta labor el gobierno español tiene que ser más activo e influyente de lo que lo ha sido hasta ahora.
- La segunda es lograr que el BCE desarrolle una política monetaria más laxa que la desarrollada hasta ahora, en la línea de la que ha comenzado a desarrollar el nuevo presidente del BCE. El criterio general debe ser mantener lo más bajo posible los tipos de interés a largo plazo para abrir una ventana al crecimiento. Si la tasa de crecimiento es, al menos, un poco más elevada que los tipos de interés de la deuda la economía española no tendrá problemas insuperables para reducir el endeudamiento, enfocar el crecimiento y crear empleo.
- La tercera es incrementar el gasto total de la zona euro. Ese es el problema fundamental que tiene la eurozona y la causa de la mayor parte del marasmo actual. El instrumento de política económica para lograr ese aumento del gasto total es una expansión de la demanda interna de aquellos países que están en condiciones de poder hacerlo.

Esta dimensión europea de la crisis española añade una nueva tarea para la política económica del nuevo gobierno español: la de estar más presente en las instituciones del euro y lograr más influencia en la configuración de las estrategias de actuación del tándem Merkel-Sarkozy y del propio BCE.

5. La economía política de la política económica necesaria: clima de confianza social en el cambio y problemas de transición

El análisis de las dimensiones de la crisis económica española nos ha permitido identificar cuatro problemas urgentes que se relacionan con la estabilidad, y un problema importante, pero parcialmente olvidado, que se relaciona con la productividad y la competitividad de la economía. La política económica necesaria debe buscar el abordar ambos tipos de problemas.

Cada día es más amplio el consenso, tanto en España como en la UE, en que la salida a la crisis no vendrá únicamente de la austeridad, sino que exige, simultáneamente, recuperar el crecimiento. Las tareas para la política económica parecen, por tanto, estar claras.

Cuestión distinta es cómo elaborar esa política económica y la estrategia a seguir a la hora de combinar los objetivos a corto con los del largo plazo. Estas cuestiones se relacionan con lo que podríamos llamar la economía política de la política económica necesaria. Éste es un aspecto esencial de la política económica necesaria para abordar tanto los problemas urgentes como los importantes pero que, sin embargo, está ausente en la mayoría de análisis y propuestas de políticas.



Es frecuente observar cómo en muchos análisis que se hacen de las reformas que necesita la economía española implícitamente se cree que la política económica necesaria es sólo una cuestión de voluntad política de los gobiernos, sin relación alguna con las percepciones y preferencias de los ciudadanos. Esta visión alimenta muchas de los enfoques tecnocráticos de las reformas, en las que el gobierno aparece como un dictador benevolente que no necesita ningún tipo de legitimidad y consentimiento social para implementar medidas para el cambio.

El análisis de las dimensiones políticas y sociales de la crisis actual y la referencia a otros momentos del pasado reciente en que la sociedad española se enfrentó a retos similares nos ha permitido identificar algunos condicionantes esenciales de la eficacia de la política económica. Se podrían sintetizar en tres lecciones de economía política de la política económica.

La primera es que los resultados de la política económica, en términos de coste-beneficio son muy favorables, a la política económica democrática. No hay reformas eficaces y duraderas si no cuentan a su favor con un clima social favorable. Ese clima social, cuando se logra, permite un mejor reparto de responsabilidades para afrontar con éxito la tarea de lograr los objetivos de estabilidad, eficiencia y crecimiento.

La segunda es que el impulso y la dirección del cambio necesario y de las reformas no se puede dejar a las presiones de la llamada disciplina externa del mercado. Cuando se hizo así la política económica adquirió un sesgo financiero que dañó seriamente la eficiencia y la productividad del sistema productivo a la vez que enquistó problemas endémicos en algunas instituciones económicas básicas como son las relativas al mercado de trabajo o a la educación. Por el contrario, cuando la Política, con mayúsculas, asumió el liderazgo y la responsabilidad de buscar un clima social de confianza y de cooperación las reformas avanzaron de forma eficaz y sostenida.

La tercera es que es necesario tener en cuenta los problemas de transición que se presentan entre el corto y el medio plazo. Algunas reformas necesarias, como las relacionadas con los principales programas de bienestar, en la medida en que afectan seriamente a las expectativas y planificación del futuro de los individuos deben ser diseñadas de tal forma que su implementación gradual no afecte seriamente a esas expectativas. Por otro lado, en la medida en que la economía se encuentra en fase recesiva con una debilidad extrema de la demanda interna, esas reformas han de diseñarse de tal forma que su puesta en marcha no debilite aún más la demanda y acentúe y alargue la recesión. Sucede, sin embargo, que la consideración de estos problemas de transición está ausente en muchas de las propuestas de reforma.

Por último, parece oportuna una pequeña consideración sobre la asignación de responsabilidades de política económica dentro del gobierno. La íntima conexión entre lo urgente y lo importante parecería recomendar que el tratamiento de ambos problemas se hubiese residenciado en un único ministerio o vicepresidencia económica responsable del conjunto de la política económica. Sin embargo, la composición y reparto de responsabilidades económicas dentro del nuevo gobierno de Mariano Rajoy ha preferido separar el tratamiento de los dos tipos de problemas en dos ministerios. Por un lado, el nuevo ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas debe enfrentarse a la tarea de controlar el déficit, lograr la estabilidad presupuestaria y recortar las administraciones autonómicas. Por su parte, el nuevo ministerio de Economía y Competitividad debe perseguir la mejora de la eficiencia y el crecimiento. Esta división de funciones y responsabilidades puede originar algunos problemas de coordinación y eficacia.

1 de febrero de 2012



SOCIOS FUNDADORES

Miguel Aguiló
Ingeniero de Caminos

Fernando Becker
Catedrático de Economía Aplicada

Antonio-Miguel Bernal
Historiador

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política

Luis Caramés
Catedrático de Hacienda Pública

Adela Cortina
Catedrática de Ética y Filosofía Política

Álvaro Delgado-Gal
Escritor

Luis Fernández-Galiano
Arquitecto

Juan Pablo Fusi
Historiador

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

Fernando González Urbaneja
Periodista

Rodolfo Gutiérrez
Catedrático de Sociología

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología

Cayetano López
Catedrático de Física Teórica

Alfonso Maldonado
Catedrático de Ingeniería Geológica

Francisco Mangado
Arquitecto

Manuel Martín Rodríguez
Catedrático de Economía Política

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo

Luis Oro
Catedrático de Química Inorgánica

Josep Piqué
Presidente del Círculo de Economía

Javier Rupérez
Embajador de España

José Manuel Sánchez Ron
Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz
Catedrático de Economía Aplicada

José Ignacio Torreblanca
Profesor de Ciencia Política

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política

José Ignacio Wert*
Sociólogo

**Sin participación activa mientras desempeña sus actuales responsabilidades como Ministro de Educación, Cultura y Deporte.*

RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta "fatiga civil". España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de "regeneración" y que incluso se hable de la necesidad de una "segunda transición": para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incómoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como –lo que es más importante– con su inteligencia y conocimiento.

ENTIDADES COLABORADORAS

