

Fernando Becker Zuazua*

José M^a Serrano Sanz**

EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE CRECIMIENTO

La economía española consiguió retornar a la senda del crecimiento a finales del año 2013, después de 11 trimestres consecutivos de tasas negativas. La política económica se ha basado en tres pilares: consolidación fiscal, reestructuración financiera y reforma laboral, lo que propició el necesario equilibrio macroeconómico que ha permitido la vuelta al crecimiento y a la creación de empleo. En esta ocasión ha contado con la inestimable ayuda del entorno económico internacional, materializada en la caída del precio del petróleo y materias primas, y la devaluación del euro. Ahora bien, para que la recobrada confianza internacional en nuestra economía no se pierda, el crecimiento económico se consolide en el medio plazo y la creación de empleo se mantenga en los próximos años, es necesario continuar con el proceso de reformas.

Palabras clave: crisis, devaluación interna, consolidación, sistema financiero, reformas, innovación, empleo, competitividad, productividad, emprendimiento.

Clasificación JEL: O21, R58.

1. Introducción

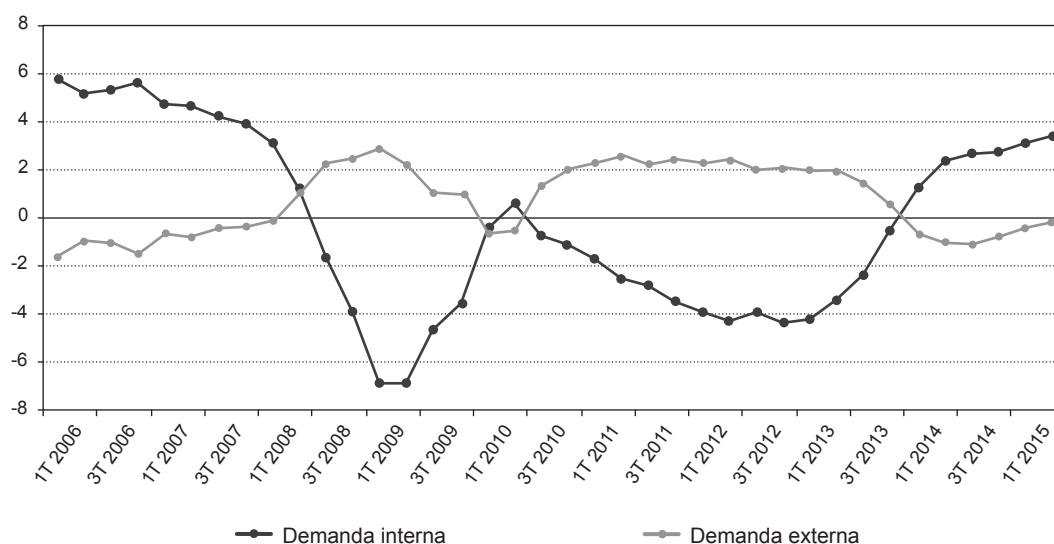
A lo largo del año 2014 la economía española recobró la senda de un crecimiento firme, no solo de la producción sino también del empleo y en los mismos términos se está comportando en la primera mitad de 2015. Según la estimación del Instituto Nacional de Estadística (INE), el PIB ha crecido en el segundo trimestre de este último año a un ritmo del 3,1 por 100 anual, después de registrar un crecimiento del 2,7 por

100 en el trimestre previo. Por su parte, el empleo lo ha hecho a un ritmo del 3 por 100 por segundo trimestre consecutivo. En otras palabras, el año 2015 muestra señales de firmeza en su comportamiento, hasta el extremo de que, desde una perspectiva macroeconómica, puede hablarse claramente de un punto de inflexión en la crisis. Como dato simbólico cabe señalar que en el segundo trimestre de 2015 la economía ha crecido en términos intertrimestrales un 1 por 100, exactamente el doble que en el primer trimestre de 2008. Por descontado, esto no debe entenderse en el sentido de que en el año 2014 se ha superado la crisis, pero tampoco se pueden rechazar los sólidos indicios que confirman un claro cambio de tendencia.

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Rey Juan Carlos (URJC).

** Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Zaragoza.

GRÁFICO 1
 APORTACIONES AL CRECIMIENTO DEL PIB
 (En %)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INE. Índice de volumen encadenado 2010.

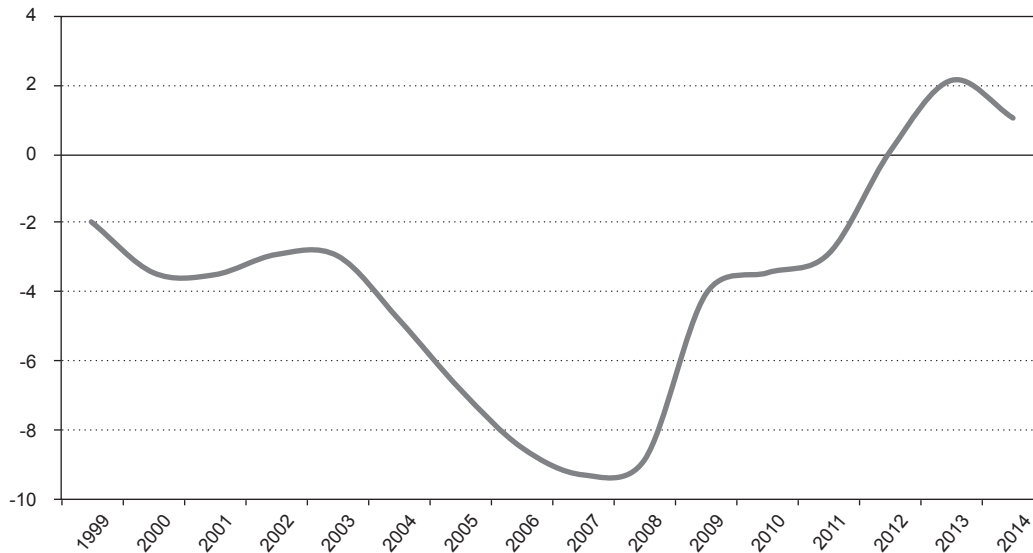
El cuadro macroeconómico proyectado en los dos primeros trimestres de 2015 es revelador. El crecimiento se apoya en la demanda interna, especialmente en el consumo privado y la inversión en bienes de equipo. Pero al mismo tiempo, se ha logrado preservar el equilibrio externo, pues la economía española presenta capacidad de financiación frente al resto del mundo desde el año 2012, rompiendo la tendencia hacia el desequilibrio que mostraba recurrentemente en anteriores recuperaciones, en cuanto se afianzaba la demanda interna. (Gráfico 1).

Ahora bien, que el crecimiento sea firme y, en algún aspecto, equilibrado, no garantiza que se vaya a mantener a medio y largo plazo, y eso es lo realmente importante, porque se necesitarán varios años de intenso crecimiento para superar las peores secuelas de la crisis. Es más, ni siquiera está asegurada la irreversibilidad del actual proceso de crecimiento. La

historia contemporánea está repleta de ejemplos de países que han despilfarrado ocasiones magníficas y han entrado en largas etapas de estancamiento o incluso decadencia. El destino futuro no está asegurado en modo alguno, sino que se labra día a día tomando las decisiones adecuadas a pesar de que en muchas ocasiones sean impopulares.

Para hacer un pronóstico fundado sobre las probabilidades de que el crecimiento se prolongue, es preciso remitirse a las causas que lo han hecho posible y preguntarse por la probabilidad de que tengan continuidad. Esta es la cuestión que se pretende abordar en el presente artículo y cuya conclusión ya se puede anticipar y es que la política económica necesita un nuevo impulso reformador. Seguidamente se formularán una serie de medidas de política económica que pueden considerarse como una política económica de crecimiento para finalizar con unas conclusiones.

GRÁFICO 2
CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN 1999-2014
(En % del PIB)



FUENTE: Banco de España.

2. Las causas del crecimiento actual: equilibrio macroeconómico, estabilidad institucional y un entorno favorable

El actual ciclo de crecimiento de la economía española se inició en el cuarto trimestre de 2013 con reiteradas tasas de variación positiva del PIB. Ello fue resultado de haber hecho frente en el año 2012 al problema más acuciente que pesaba sobre España: la posible intervención de la economía por la Unión Europea (EU). Esta cuestión derivaba de la necesidad creciente de financiación exterior, como consecuencia de gastar por encima de la renta propia desde el año 1998, o lo que es lo mismo vivir por encima de nuestras posibilidades. Esta situación provocaba un aumento de la deuda externa y una creciente desconfianza sobre la futura capacidad española de atender nuestros compromisos de pago. Este proceso se iba

endureciendo, lo que a su vez iba cerrando progresivamente los mercados de crédito para los agentes españoles y amenazaba con estrangular el funcionamiento ordinario de la economía (Velarde Fuertes, 2011). Se necesitaba contener el gasto para que remitiese la apelación exterior al ahorro más allá de las inevitables refinanciaciones. Mostrar capacidad, en vez de necesidad de financiación exterior, era el único camino para devolver la confianza y, por consiguiente, debía ser la prioridad (Serrano Sanz, 2011). Gráfico 2.

La estabilización financiera de la economía española requería una política de ajuste dura pero necesaria y, como complemento, una reestructuración del sistema financiero, principal desequilibrio en el que se concentraban los problemas que afectaban a todo el conjunto de la economía. Ambos se acometieron con decisión política en el año 2012 y sentaron los pilares

de una nueva etapa de crecimiento. Asimismo, la economía española ha encontrado el viento a favor de un entorno internacional propicio y ha sabido aprovecharlo, precisamente por haber logrado previamente la estabilización de los desequilibrios fundamentales.

En relación con el primer aspecto, se podría denominar una estabilización con músculo económico, ya que el perfil de la crisis económica española en comparación con la de Estados Unidos (EE UU) y la de los países de la eurozona, mostraba tres singularidades: primero, la renta disminuyó en menor grado en un principio; segundo, su recuperación ha sido más lenta, y tercero, el empleo se redujo con mucha mayor intensidad. Ahora podríamos estar asistiendo a una cuarta singularidad, porque en la recuperación de los años 2014-2015 el crecimiento económico ha sido liderado por España, cuya tasa interanual del segundo trimestre de 2015 ha llegado a superar a la de EE UU.

Esto ha sorprendido a cuantos pensaban que la profundidad de la crisis y de los desequilibrios acumulados condenaba a la economía española a un largo periodo de años de crecimiento anémico. Sin embargo, quienes conocen su historia de los últimos decenios encontrarán una pauta que se repite una vez más. Sucedió en 1959, tras el Plan de Estabilización; en 1977, después de los Pactos de la Moncloa; en 1982 y a mediados de los años noventa (Fuentes Quintana y Serrano Sanz, 2004). En cada una de esas ocasiones en las que se aplicaron en dosis apropiadas políticas de ajuste y reforma en situaciones críticas, la economía española reaccionó con una gran elasticidad, al igual que ahora (García Delgado y Jiménez, 1999). Por ello es que la economía española se muestra muy agradecida ante los procesos de ajuste y lo que es más relevante, una mayor apertura al exterior.

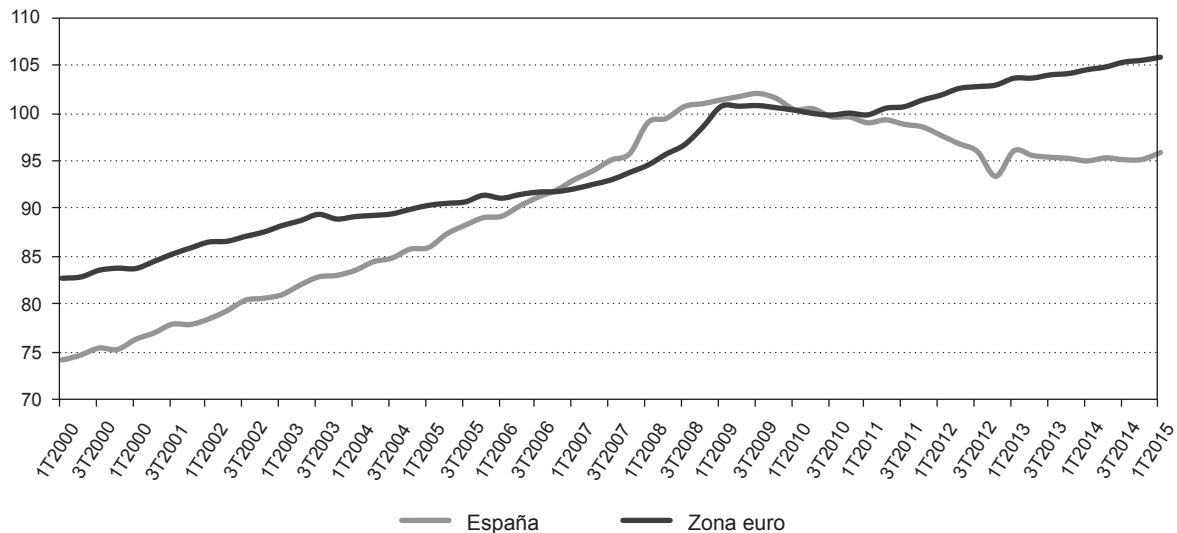
Sin embargo, hay una diferencia esencial entre todas las crisis anteriores y la actual, lo que obliga a valorar muy especialmente la respuesta dada a día de hoy. En las crisis anteriores las autoridades españolas tenían a su disposición en todo momento las herramientas más eficaces para el ajuste, tales como la

devaluación del tipo de cambio y la política monetaria del Banco de España, que permitía graduar el ajuste para conseguir la recuperación. Por contra, en la actual solo cabía aplicar una devaluación interna, extraordinariamente compleja de instrumentar más allá de la consabida receta de una política fiscal restrictiva. Una devaluación interna, por otra parte, sin precedentes por su magnitud, que ha llevado a la economía española desde una necesidad de financiación mantenida durante 13 años —y que se acercó al 10 por 100 del PIB en los años 2007 y 2008— a una capacidad de financiación positiva del 2,1 por 100 en el año 2013.

La política restrictiva que la hizo posible comenzó de forma insuficiente a mediados del año 2010, cuando la crisis del euro se hizo patente, pero fue el año 2012 el momento más decisivo para España. De acuerdo con las cifras del INE, en ese año se produjo la mayor caída de los costes laborales unitarios de la crisis (-3 por 100), la primera reducción de la remuneración por asalariado (-0,6 por 100) y una fuerte caída de la ocupación (-4,4 por 100) que se prolongó el año siguiente, cuando se alcanzó el menor volumen de empleo de toda la crisis (17.100.000 de ocupados, en promedio). En ese clima, se contrajo fuertemente el gasto privado, con reducciones del consumo (-2,9 por 100), la inversión (-8,3 por 100) y las importaciones (-6,3 por 100). El sector público realizó asimismo una política contractiva con una reducción simultánea del consumo público (-3,7 por 100) y del déficit presupuestario (del -8,9 al -6,6 por 100 del PIB, sin incluir las ayudas a la reestructuración financiera).

Con estos resultados, la devaluación interna dio un fuerte impulso a la mejora de la competitividad exterior de la economía y ha permitido el crecimiento ininterrumpido desde entonces de las exportaciones, de forma significativa. En otras palabras, alcanzó su objetivo, que era invertir el signo de la balanza de pagos, y lo hizo además de manera que permite albergar esperanzas de que pueda ser duradera. Ya en 2012, por primera vez desde 1998, la economía española tuvo capacidad de financiación exterior (0,1 por 100 del PIB)

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LOS COSTES LABORALES UNITARIOS
Índice 2010=100



FUENTE: Banco de España.

y no solo la ha mantenido desde entonces, sino que se ha incrementado.

Una economía sin músculo suficiente para reaccionar podría haber entrado en una larga etapa de estancamiento tras un ajuste tan severo. Sin embargo, la española no tardó mucho en mostrar signos de que estaba en condiciones de aprovechar el ajuste para iniciar un proceso de intenso crecimiento. En términos intertrimestrales, las tasas de crecimiento del PIB volvieron a ser positivas en el tercer trimestre de 2013, al mismo tiempo que el gasto en consumo final de los hogares y la formación bruta de capital fijo. Desde entonces hasta hoy no ha abandonado las cifras positivas e incluso han ido cogiendo mayor intensidad con el paso del tiempo, en un proceso de «círculo virtuoso». Incluso la inversión en construcción ha vuelto a cifras positivas desde el segundo trimestre de 2014 (el tercero en términos interanuales) después de largos

años en cifras negativas. Es, por tanto, una recuperación apoyada en la demanda interna, sin comprometer el equilibrio externo de la economía y generadora de empleo.

En resumen, la devaluación interna fue la consecuencia de dos acciones decisivas de la política económica. Por un lado la reforma laboral de 2012, que contuvo los salarios y redujo los costes laborales unitarios. Por otro las medidas de consolidación fiscal, que consiguieron elevar los ingresos por medio de subidas impositivas y la reducción de gastos mediante recortes lineales de los mismos. Todas ellas extraordinarias, como así lo aconsejaba la solución de la gravísima situación que atravesábamos.

Junto con la devaluación interna era necesario efectuar una profunda reestructuración financiera, como la llevada a cabo a partir del Memorándum de Entendimiento firmado con la UE el 20 de julio de 2012.

Para comprender su importancia es imprescindible aceptar que la economía española está intensamente bancarizada, y que una parte significativa del sistema financiero protagonizó los excesos de la etapa de crecimiento ya que la regulación relativa al mismo estuvo profundamente equivocada hasta 2012.

Este elevado grado de bancarización de la economía española implica que la financiación de las actividades productivas depende fundamentalmente del crédito bancario, de manera que no puede haber crecimiento prolongado sin normalización del sistema financiero. En la España de la exuberancia no solo hubo una burbuja inmobiliaria, sino también otra de crédito, que la hizo posible y dejó a un conjunto significativo de entidades financieras, en gran parte cajas de ahorro, con graves problemas de solvencia y liquidez en cuanto estalló la crisis. La política relativa al sistema financiero, tras negar inicialmente los problemas, obvió la cuestión de la solvencia y fue obsesiva con el tamaño, sin distinguir entre entidades con y sin dificultades. Se descuidaron varios años sin afrontar los problemas de fondo y sin oferta de crédito, para tener que volver al final del proceso al punto de partida. Afortunadamente aquí la colaboración europea ha sido decisiva. Con rapidez y transparencia se acometió la reestructuración y dos años después, en otoño de 2014, las pruebas de resistencia del Banco Central Europeo (BCE) mostraron que los bancos españoles disfrutaban ya de una solvencia superior al promedio europeo.

Ha habido otro factor que ha concurrido en la recuperación, además de la estabilización financiera, y ha sido la existencia de un entorno exterior favorable. El elemento más decisivo del mismo ha sido el cambio radical en la política monetaria europea del BCE en dos dimensiones. Por un lado, un conjunto de modificaciones institucionales en el diseño de la moneda europea, que han supuesto una verdadera refundación del euro y han corregido algunas de sus peores deficiencias. El Mecanismo Europeo de Estabilidad creado en 2012, fue calificado oficialmente de «piedra angular» de la unión monetaria y los avances hacia la

unión bancaria garantizan que el BCE se va a responsabilizar de la estabilidad financiera de la eurozona —su mayor carencia—, y no únicamente de la estabilidad de precios, como se venía ocupando hasta ahora. Se empieza a superar así la concepción estrecha del euro como una mera zona de estabilidad monetaria y se avanza con paso firme hacia una verdadera unión monetaria (Serrano Sanz, 2013).

Un segundo rasgo del cambio en la política monetaria europea es que se ha tornado más activa y a la vez más expansiva, coincidiendo con los cambios anteriores y, sobre todo, con la llegada del nuevo presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi. Los préstamos a tres años de diciembre de 2011 y febrero de 2012, las sucesivas reducciones de los tipos de interés, las declaraciones de mantener el euro a toda costa —como la realizada en julio de 2012— y el camino hacia la expansión cuantitativa materializada a partir de marzo de 2015, han cambiado radicalmente el entorno monetario y financiero en un sentido más favorable hacia lo que la economía española necesitaba. Si se hubiera tenido que elegir una política monetaria de acompañamiento más adecuada a la devaluación interna, esta habría sido con toda probabilidad la mejor opción, incluso con todos los matices que se desee. Los resultados están a la vista: ha conseguido reducir los tipos de interés del sistema financiero europeo en su conjunto; ha logrado disminuir la abultada brecha entre las condiciones de financiación del centro y la periferia de Europa; y ha permitido cierta holgura financiera para los bancos españoles.

Este esquema de política monetaria para una economía intensamente endeudada con el exterior y muy bancarizada como es la española, ha constituido un factor decisivo, ya que ha proporcionado tiempo suficiente para un desapalancamiento ordenado a la vez que ha reducido la factura de intereses. Ello no quita para que todavía persista cierta fragmentación financiera y no se hayan trasladado completamente las mejores condiciones de crédito a las empresas y hogares. Sin embargo, se han dado pasos muy importantes

en la dirección correcta. En los cálculos del Ministerio de Economía, por cada aumento de 100 puntos básicos en los tipos de interés se reduce un 0,6 por 100 el crecimiento del PIB, por tanto es fácil deducir cuánto han ayudado a la recuperación española las nuevas condiciones financieras europeas, e igual de sencillo observar cuánto perjudicó a la economía la gestión del euro desde su creación hasta finales de 2011.

Asimismo, la política monetaria expansiva del BCE ha venido a contribuir a la mejoría del conjunto de la economía europea y, por esa vía, a su vez, ayuda a la recuperación de la economía española al mejorar la situación económica de nuestros principales clientes comerciales. No es exagerado atribuir una buena parte del aumento de las exportaciones españolas a la recuperación de nuestros socios europeos.

Otro de los factores que hace que la economía tenga el viento de cola ha sido la reducción de los precios del petróleo, que ya comenzó a ser significativa en 2014, lo que dada nuestra dependencia energética, ha supuesto una gran ayuda para el equilibrio de la balanza de pagos. Además supone una mejora para la capacidad presupuestaria de las familias y una importante disminución de costes para las empresas. Si aceptamos el cálculo del Ministerio de Economía, una reducción del coste del petróleo del 10 por 100 redundará en un aumento de 0,3 puntos en el PIB. Todo apunta a que la moderación de los precios del crudo se va a mantener en el medio plazo y que no son fruto de una situación coyuntural sino de un conjunto de factores destinados a permanecer, tales como la primacía de EE UU como productor gracias a la tecnologías del *fracking*, la reincorporación de importantes productores como Irán, la necesidad de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de continuar produciendo para mantener sus ingresos y la ralentización de la demanda por la crisis económica de China y de emergentes no productores.

Tampoco se prevé un cambio en la política monetaria europea en el medio plazo. La crisis griega ha vuelto a demostrar que las instituciones de gestión del

euro aún tienen un elevado componente de imprevisibilidad y, por consiguiente, se encuentran en un estado de inmadurez poco satisfactorio por lo que, comprobado que los avances de los últimos años son innegables, todo indica que están obligadas a continuar progresando. La política monetaria expansiva parece que se mantendrá hasta septiembre de 2016, aunque dependerá de lo que resuelvan el Banco Central de Inglaterra y la Reserva Federal si se atisban indicios de inflación, condicionado por el pánico que produce la economía china, ante un nuevo patinazo de la economía mundial.

Si el escenario europeo está más tranquilo —con excepción del problema griego, que puede llegar a hacerse crónico—, no cabe afirmar lo mismo de otras zonas geográficas. La subida de intereses que arrasará la retirada de estímulos en Estados Unidos, el precario equilibrio de los emergentes y la preocupante evolución de la economía china marcarán la estabilidad financiera tan necesaria para consolidar la recuperación. Además, si llegara a producirse una recaída de la economía mundial, la capacidad de maniobra de la política monetaria estaría muy limitada, sin apenas recorrido y con un endeudamiento generalizado y de magnitudes gigantescas.

En suma, los motores que explican el actual ciclo de crecimiento español son una política económica basada fundamentalmente en reformas estructurales en el sector público, mercado laboral y sistema financiero, y una intensa devaluación interna permitiendo la recuperación de la competitividad perdida, todo ello unido a un entorno exterior muy favorable. En cuanto al futuro, el escenario exterior es un dato sobre el que apenas tenemos capacidad de intervención. En cambio, sí existen posibilidades de actuar sobre la política económica y, por ese motivo, el interrogante que resulta pertinente plantearse es si la política económica de ajuste ya realizada basta para garantizar el crecimiento de los próximos años o se precisa abrir una nueva etapa con impulsos adicionales. Es decir, una política económica de crecimiento.

3. Un nuevo impulso

Hasta el presente, la política económica sobre la que se ha apoyado la recuperación ha sido condición necesaria pero quizás no suficiente para garantizar un crecimiento sostenido en el largo plazo. El ajuste, a pesar de lo aparatoso que haya parecido, no ha despejado del horizonte importantes desafíos de consolidación fiscal a los que se enfrentará la economía española tanto en el corto como en el largo plazo. Aún se ha de balancear la carga de los estabilizadores automáticos, así como también afianzar la mejora de la recaudación y conseguir la estabilización de las bases fiscales. En un horizonte más lejano, además del incremento del gasto público derivado de la inercia demográfica, se habrá de conjugar el pago de intereses de la deuda con el proceso de despegue del sector público. Ello supone eliminar el déficit público estructural aún existente, que contará con la ayuda de la mejora del crecimiento económico para conseguir laminarlo cuanto antes. Por otra parte, la reestructuración financiera se ha completado con éxito, pero no ha sido así con otras reformas emprendidas que han tropezado con diversos obstáculos sobre los que conviene reflexionar.

Tres son los objetivos a los que debe atender la política económica de la próxima legislatura, si se pretende dar un nuevo impulso a las posibilidades de crecimiento a largo plazo de la economía española: garantizar el equilibrio macroeconómico, reformar en clave de crecimiento y atender a las situaciones de marginación para ponerles remedio y preservar la cohesión social.

En relación con la estabilización de la economía, es preciso afianzar la posición y reputación de la economía española en el medio plazo, para que no haya ninguna duda de su compromiso con este objetivo. Dado que se carece de los instrumentos más útiles para restaurarla si se pierde, al ser competencia de la UE es imperativo evitar el problema, porque los costes de volver a conseguirla son enormes, como ha quedado

claro en la pasada crisis. Por eso resulta imprescindible que se mantenga en todos los escenarios previsibles el equilibrio externo, es decir la capacidad de financiación exterior, y que se garantice el equilibrio presupuestario en el largo plazo, lo que permitirá una progresiva reducción del tamaño relativo de la deuda pública. Estas dos tareas son hoy prioritarias para el diseño de la política económica española en el ámbito de la estabilización, pues el tercer componente, la estabilidad de precios, no parece preocupante a corto plazo, una vez despejado el riesgo de deflación, que en última instancia depende del BCE.

Desde la óptica de la política interna, la forma más eficaz de asegurar hoy la capacidad de financiación exterior por un tiempo prolongado sería proceder a una devaluación fiscal. Es decir, combinar una reducción de las cotizaciones sociales con un aumento de la fiscalidad indirecta (Boscá, Domenech y Ferri, 2013). Los principales beneficiarios de una devaluación fiscal serían la exportación y el empleo. Caben pocas dudas de que mejorar una y otro solo tendría consecuencias positivas para la economía española. Quizá el momento oportuno de plantearlo es precisamente ahora, cuando la demanda interna ha vuelto a ser pujante, lo que permitiría moderar a corto plazo un poco la variable consumo sin que el crecimiento se resintiese. Al mismo tiempo es imprescindible estimular la exportación y, en general, la internacionalización empresarial, a través de políticas de largo plazo, como se desarrolla más adelante.

En cuanto al equilibrio presupuestario, es preciso comenzar señalando el enorme esfuerzo realizado en 2012, en plena recesión. Sin embargo, persiste un saldo estructural negativo, que incluso en una coyuntura económica más favorable de lo previsto, presenta una elevada resistencia para llegar vegetativamente al equilibrio. En especial, porque hasta la fecha la mayor parte de las reducciones del gasto se han concentrado en el gasto corriente y de personal y en inversión en determinados capítulos tales como educación, sanidad, investigación o defensa, que se justifican por razones

CUADRO 1
SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(En % del PIB*)

Año	Déficit público	Gasto en intereses	Saldo primario	Deuda publica
2011	-8,9	2,4	-6,5	69,2
2012	-6,6	2,9	-3,7	84,4
2013	-6,3	3,3	-3,1	92,1
2014	-5,7	3,3	-2,4	97,7
2015p	-4,2	3,1	-1,1	98,9

NOTA: * Sin medidas ligadas a la reestructuración bancaria.

FUENTE: Ministerio de Economía y Competitividad.

del ajuste o por su elevado desfase, pero que, bien por exigencia de la sociedad, o por intereses de la nación deberían ser repensados. El diseño del plan de reformas de las Administraciones Públicas (Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas, denominado CORA), así como otras medidas tendentes a la racionalización y eliminación de duplicidades de gastos derivados de la compleja estructura por niveles de las Administraciones Públicas, requiere ser implementado de forma efectiva para que sean estos los que soporten la mayor parte del futuro ajuste. En suma, revisar el conjunto de los programas de gasto público resulta una obligación ineludible para una hacienda estable, eficaz y equitativa. Cuadro 1.

Tampoco debería caer en saco roto la necesidad de efectuar auditorías sobre el gasto público y sobre la regulación. Es un ejercicio de transparencia que refuerza la eficiencia del sistema tanto en términos económicos como democráticos.

También es necesario abordar con decisión la reforma de la estructura impositiva (Círculo Cívico de Opinión, 2014). La crisis económica puso de manifiesto desde el primer momento que el sistema fiscal español tenía latentes unos problemas de insuficiencia, que hicieron caer los ingresos de un modo

desproporcionado, convirtiéndolos en la principal causa del aumento del déficit presupuestario. No fue el aumento de los gastos, asociado a la crisis, sino la caída de los ingresos, la causa principal del déficit (Hernández de Cos y López, 2014). El intento de corregir el déficit, vía subidas impositivas, actuaba como un freno de los niveles de actividad, convirtiendo a la política fiscal en procíclica. Por otro lado, por la comparación de los tipos impositivos con los europeos se observa que no es un problema de una baja presión fiscal sobre los contribuyentes que cumplen, sino de la falta de equidad, porque existe un fraude elevado unido a una estructura de desgravaciones excesiva y a una gran facilidad legal de elusión sin sanciones ejemplares.

Una reforma fiscal ambiciosa debe proceder a reducir tipos en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y sociedades, a cambio de eliminar desgravaciones y regímenes de estimación singulares. En el Impuesto sobre el valor añadido (IVA) deben limitarse al máximo los tipos reducidos —cuyos efectos distributivos son poco claros— y eliminar los regímenes especiales. Además, el IVA debe usarse como instrumento para la devaluación fiscal, como ya se ha comentado.

Por otro lado, es evidente que el sistema hacendístico actual no resulta adecuado para un Estado tan descentralizado como el español (López Laborda y Rodrigo, 2014). El grueso del gasto público, y además el más visible, lo gestionan las comunidades autónomas, mientras que la Administración central se ha reservado únicamente la gestión de los ingresos, a modo de última autoridad. Así las cosas parece como si los gobiernos españoles hubieran renunciado a hacer política, excepto la de controlar un recurso de última instancia. El sistema descrito no funciona, porque no hay vínculo de corresponsabilidad fiscal y el Gobierno central es incapaz de controlar la situación, excepto con retrasos injustificables en el caso de un país avanzado como España, como ha quedado patente en la crisis que acabamos de atravesar. En relación con el objetivo de estabilización, se ha visto privado tanto del manejo de la política monetaria como la del gasto público, de manera que tiene un margen de actuación mucho más estrecho. Únicamente cuando se ha de acudir a los mercados financieros conserva mejor reputación y su autoridad parece renacer, y aun así se ve sometido a desafíos continuos por parte de aquellas comunidades autónomas más beligerantes políticamente con el poder central. Sin una reforma en profundidad del sistema, que haga visible la corresponsabilidad fiscal, será con toda probabilidad una fuente continua de conflictos y disfunciones.

Estos son muy sumariamente los retos a los que se enfrenta la política de estabilización, pero no son menores los que están implícitos en la política de reformas estructurales que pretenda mejorar el entramado institucional de la economía española, adecuándola a una estrategia de crecimiento a largo plazo. Los defectos de la misma son abundantes y la forma de instrumentar las soluciones no resulta sencilla.

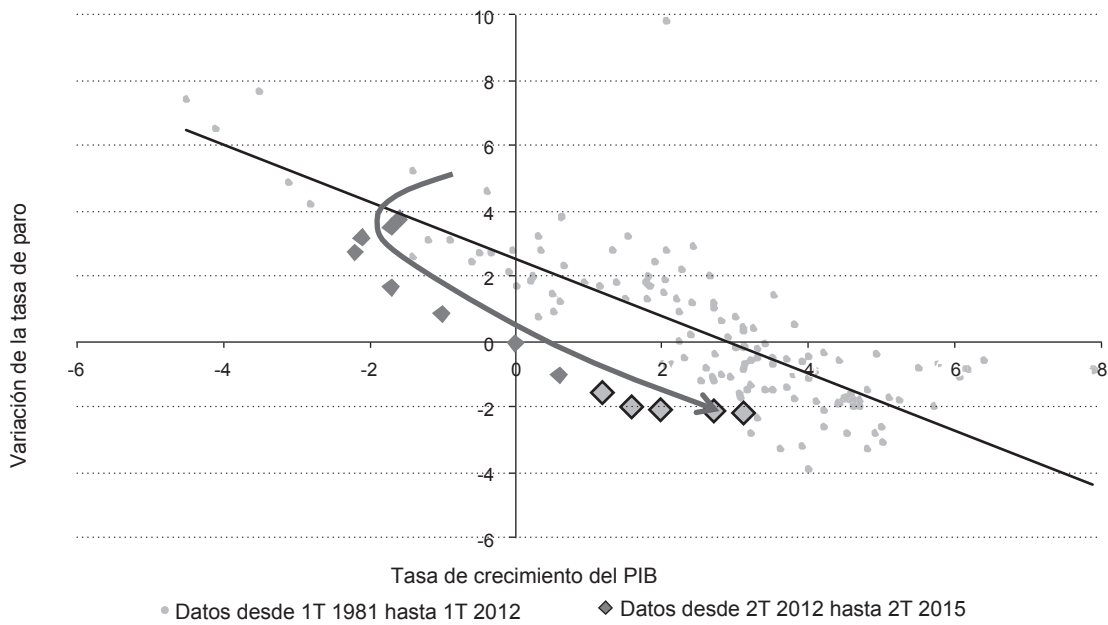
Sin embargo, el diagnóstico de los problemas y el enunciado de los remedios no resultan tan complicado. Así, existen sumariamente tres deficiencias que afectan a la capacidad de crecimiento de la economía española en el medio y largo plazo y que urge por

tanto resolver: la regulación del mercado de trabajo, la regulación de los mercados de bienes y servicios, y la más compleja cuestión de la productividad.

En el ámbito de los mercados de factores productivos, despejado el problema del sistema bancario, queda pendiente el del mercado de trabajo, convertido al parecer en una dificultad insoluble para los distintos gobiernos españoles que se han sucedido desde los años setenta (García Serrano, 2011). Fue entonces, a partir de esa década, cuando España perdió la capacidad para acercarse al pleno empleo según los estándares internacionales. Así se comprueba que la tasa de paro más baja de los últimos 35 años fue de un 8,3 por 100 en 2007 y que el desempleo se multiplicó en las recesiones hasta niveles no comparables con otros países similares (21,5 por 100 en 1985, 22,7 en 1995 y 26,1 en 2013). Cabe señalar que utilizamos aquí la tasa de paro como una síntesis de las deficiencias, pero no es la única: la elevada temporalidad, el insostenible paro juvenil, la lentitud con que los salarios reaccionan a cambios en la coyuntura, la fragmentación territorial del mercado de trabajo, la conversión en crónico del paro de larga duración o la falta de respuesta a cambios en las cualificaciones demandadas, son algunas de las muchas deficiencias del mercado de trabajo.

Sin embargo, después de reformarlo en repetidas ocasiones, el problema no acaba de solucionarse y la economía española convive con elevadas tasas de desempleo en comparación a otros países de similar grado de desarrollo. La reforma más reciente, del año 2012, ha resultado ser eficaz como medida de choque en ayuda de la estabilización. Así, comprobamos cómo hasta el primer trimestre de 2012 el crecimiento económico necesario para reducir la tasa de paro, rondaba el 3 por 100 —media histórica desde 1981 hasta el primer trimestre de 2012—, y desde entonces ha descendido significativamente, e incluso se han registrado descensos en la tasa de paro con bajos crecimientos del PIB. Este cambio, consecuencia de las reformas aplicadas, se observa en el Gráfico 4 que

GRÁFICO 4
LEY DE OKUN
(Datos trimestrales 1981-2015)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INE.

refleja la ley de Okun para la economía española en el periodo considerado.

Sin embargo, los tintes más reformistas de la reforma laboral están siendo diluidos en sede judicial, lo cual refleja un mal planteamiento institucional del funcionamiento de los mercados que llegaría, dado el caso, a poner en riesgo la absorción del elevado desempleo, incluso con crecimientos positivos de la economía. Es tiempo de abordar el problema con decisión y pragmatismo, pensando en modificar la legislación básica sobre la materia si es necesario. Sobre todo, si consideramos que el desempleo no representa solo un serio problema de desajuste en el funcionamiento del sistema económico y un despilfarro de recursos necesarios para aumentar el potencial de crecimiento económico, sino también la causa principal del empobrecimiento

de un sector de la población que por esa vía, en muchos casos, llega a la marginación social.

En la regulación de los mercados de bienes y servicios hay diversos problemas que acaban en la falta de competencia como denominador común. Entre todos ellos destaca la fragmentación del mercado nacional provocada por el activismo regulador de las diferentes Administraciones Públicas españolas (central, autonómica y local). En la presente legislatura se abordó el problema aprobando la Ley de garantía de la unidad de mercado; sin embargo, esta ley puede quedar en letra muerta, porque su aplicación ha tropezado con la confusa distribución de competencias vigente entre administraciones y depende mucho de la voluntad de autonomías y ayuntamientos. Significa esto que, como en el caso de la reforma laboral, reformar exige

replantearse la legislación básica, en este caso la distribución de competencias entre administraciones. Esto no se debe interpretar necesariamente como una recentralización, sino como una necesaria clarificación de quién tiene asignado qué cosa, para que la concurrencia entre administraciones sobre una misma competencia se reduzca hasta lo inexistente.

Una economía más competitiva y abierta al exterior está en condiciones de mejorar su productividad. Desde la perspectiva del largo plazo, si España aspira a jugar un papel relevante como economía desarrollada y próspera que pueda dotar de un sólido y amplio estado del bienestar a sus ciudadanos, debe incrementar la productividad. Con una demografía menguante, alto desempleo y un envejecimiento progresivo, la única vía conocida es la mejora constante de la productividad. La evolución de esta variable de complejo cálculo agregado debe ser cuidada con esmero, y la adopción de políticas dirigidas a su mejora debe ser abordada sin demora. Después del ajuste, la economía española está preparada para acometer políticas de crecimiento. Dado que en la productividad se resumen las posibilidades de un crecimiento sano y sostenible a largo plazo de la economía española (Becker, 2014), es precisamente en este ámbito en el que cabe actuar ante las deficiencias que se presentan.

Durante el ciclo actual, la dinámica de la productividad ha seguido las mismas pautas que en los anteriores de los últimos decenios, reduciéndose en las expansiones y aumentando en las recesiones, porque la ocupación reacciona exageradamente en ambos casos y amplifica el ciclo de la renta. En otras palabras, parece existir un núcleo de empleos muy productivos y resistentes a las crisis y una periferia de empleos poco productivos, que desaparecen ante las primeras dificultades y apenas dejan rastro en la reducción de la renta o, en su caso, pasan a la economía irregular. Es precisamente en este tipo de empleos sobre los que hay que actuar.

Es notorio que la productividad del trabajo depende fundamentalmente de factores tales como el capital

humano, el capital físico y la productividad total de los factores, reflejo esta última de mejoras tecnológicas y organizativas. La productividad puede crecer, en consecuencia, por acumulación de capital humano, físico y tecnológico, o bien por una utilización más eficiente de los mismos.

En el caso del capital humano la situación española es más débil de lo razonable, porque tiene un problema de formación que, en contra de lo que ocurre en otros países, no está en la trayectoria de corregirse. Se observa que, vegetativamente, va aumentando la proporción de población con formación de grado medio y superior mientras que disminuye la que solo tiene formación elemental. Aun así, la amplitud del fracaso escolar y la inadecuación de muchos ciclos formativos para cubrir las necesidades del mercado de trabajo son importantes. Razón por la que se está generando una bolsa de personas jóvenes de difícil empleabilidad, que tampoco van a reunir las condiciones necesarias para ocupar los empleos que se vayan liberando como consecuencia de las jubilaciones (Albert y Davia, 2011 y Serrano y Soler, 2015). Esta situación obedece al final del *boom* de la construcción que ocasionó la pérdida de multitud de empleos poco cualificados. La brecha de empleabilidad se ha agrandado entre los jóvenes con baja cualificación o con una preparación de escasa demanda y los jóvenes con una formación universitaria especialmente ligada a carreras técnicas con mayor facilidad para la internacionalización. Ante esta situación del mercado laboral, urge una reforma educativa en profundidad y de consenso, que dé estabilidad al sistema, plantee niveles serios de exigencia y atienda en particular al desarrollo de los planes ya existentes para la formación profesional. Otro de los efectos del mal funcionamiento del mercado laboral que debe ser contemplado por la política económica, dada la alta sensibilidad existente en la sociedad actual, es la atención de modo especial a las situaciones de riesgo de marginación. El desempleo estructural elevado genera además de la frustración del individuo una mala asignación de los recursos

disponibles, limitando el potencial de crecimiento de la economía. Es necesario identificar los colectivos de riesgo, facilitar su incorporación al mercado laboral, y lo que es fundamental, evitar que se produzcan. Para ello, la formación y las políticas activas de empleo son aspectos que se deben encarar dentro de las nuevas políticas de crecimiento para España.

La mayor cantidad y calidad de capital humano debe venir acompañado de una política tecnológica estable y ambiciosa. En este ámbito la situación española no es satisfactoria. El último informe de la Fundación para la innovación tecnológica (Cotec), muestra que el gasto en I+D durante 2013 supuso un 1,24 por 100 del PIB, una proporción verdaderamente reducida para un país que aspira a considerarse entre los avanzados, con niveles de renta y salarios elevados. Esta proporción de gasto en I+D no solo singulariza negativamente a España, sino que también hace dudar de su capacidad de mantenerla en el futuro en una economía abierta. El porcentaje, además, sin haber sido nunca elevado, ha disminuido durante la crisis económica, especialmente en el sector público, donde ha sido uno de los renglones más afectados por los recortes. Se ha llegado al punto de que, por primera vez desde que existe información disponible, el gasto privado supera al público, una buena noticia si no fuera porque solo se debe a que su disminución ha sido menor. El problema de las reducciones de gasto en I+D cuando se parte de niveles no muy elevados es que truncan procesos de crecimiento y de consolidación de equipos dedicados a la innovación, difíciles de recuperar (Cotec, 2014), a diferencia de la flexibilidad que se produce en el caso de las inversiones en infraestructuras físicas.

En relación con las inversiones en nuevas infraestructuras, parece razonable que los recursos disponibles atiendan a un desarrollo equilibrado, en función de un análisis coste-beneficio y respondiendo a una planificación eficiente. Por ejemplo, el sobredimensionamiento y duplicación de las redes de transporte, con autovías que compiten con trenes de alta velocidad y

estos con aeropuertos, resulta ilustrativo en un país con una baja densidad de población y una orografía particularmente difícil. La racionalidad impone un análisis intermodal que huya de los localismos, que solo conducen a mayores ineficiencias.

A pesar de que las políticas para propiciar el aumento de la productividad son complejas y tienen consecuencias en el largo plazo, no exime de la necesidad de llevarlas a cabo. Más aún, en el caso de un país avanzado, le obliga a convertirlas en políticas de Estado y situarlas al margen de los avatares electorales en la medida de lo posible.

Sin embargo, existen caminos indirectos para estimular los aumentos de la productividad, que no deberían desecharse. Uno de ellos hace referencia a la estructura empresarial. Está generalmente aceptado que la utilización de capital humano cualificado, la innovación, el capital productivo en suma, la productividad como también la internacionalización, están directamente relacionadas con el tamaño de la empresa (Círculo Cívico de Opinión 2014). Se comprueba que una de las causas de una menor productividad de la economía española se debe a la mayor proporción de microempresas y empresas de tamaño reducido, en comparación con los países europeos más avanzados. Si éste es el diagnóstico, parece obligado que para aumentar la productividad y la internacionalización de la empresa, sería apropiada una política de estímulos para el aumento del tamaño medio de las empresas, o cuando menos, eliminar estorbos tales como el exceso de regulación, o la elevada presión fiscal que existe en España que claramente las penalizan (Círculo de Empresarios, 2015).

España ha adolecido de una cierta falta de consistencia institucional que ha influido negativamente en el grado de erosión del potencial de crecimiento originado por la crisis económica. Las carencias institucionales afectaron muy profundamente al funcionamiento de los mercados de factores, como por ejemplo el laboral y financiero. El fortalecimiento de las instituciones que garanticen un orden de competencia resulta

primordial para una óptima asignación de recursos. Alejar la influencia de los partidos políticos de las instituciones encargadas de evitar los abusos de poder de mercado y garantizar una regulación óptima reforzaría enormemente la economía de mercado y la calidad democrática del Estado. Calidad institucional, estabilidad económica y estabilidad social van de la mano. Un marco institucional consistente, sólido y efectivo ejerce una favorable influencia sobre las personas, cuyas decisiones de consumo e inversión, unido a sus conductas de emprendimiento y de innovación resultan esenciales para estrechar la brecha del crecimiento a su potencial.

Con relación al emprendimiento es de destacar la falta de una cultura favorable para el empresario innovador en la sociedad española, aspecto que es necesario revertir de cara a posibilitar un mayor crecimiento económico a medio y largo plazo. La carencia de un clima favorable para el emprendimiento emana del desarrollo de un entramado institucional formal e informal que ha actuado como lastre para el emprendimiento, y que se materializa en factores como la falta de motivación y ambición personal para emprender, el escaso reconocimiento social de la figura del emprendedor y el elevado miedo al fracaso que hay en nuestra sociedad (Becker, 2014). Las carencias formativas y otras cuestiones adicionales a las culturales, tales como la dificultad de acceso a la financiación para proyectos innovadores o el exceso de carga administrativa, constituyen frenos nada despreciables.

4. Conclusiones

La política económica aplicada durante los últimos años de la «gran recesión» en España no solo evitó la intervención de la economía por la UE, sino que ha propiciado el inicio de un círculo virtuoso de crecimiento y empleo.

Tres han sido los ámbitos de actuación de las reformas estructurales: la consolidación fiscal, la reestructuración financiera y la reforma laboral.

El proceso de devaluación interna, exigido por la cesión de soberanía que ha sobrevenido desde la incorporación al euro en favor del BCE, ha permitido una mejora de la competitividad con inmejorables efectos sobre el equilibrio del sector exterior, la inversión y el empleo.

La política económica de estabilización que ha permitido salir de la «gran recesión» ha sido condición necesaria para lograr el ajuste reclamado por los financiadores internacionales y evitar el colapso, al tiempo que se han sentado los pilares de la recuperación.

Los efectos han sido muy positivos en equilibrio exterior, crecimiento económico y creación de empleo. Aun así persisten debilidades de la economía que no garantizan un crecimiento largo y sostenido en el tiempo. Para conseguirlo es necesario pasar a desarrollar una política económica de crecimiento. Este nuevo impulso pasa por estimular las reformas estructurales pendientes en términos de ingresos y gastos fiscales el funcionamiento del mercado de factores facilitando la asignación de recursos y garantizando un orden de competencia, garantizar el buen funcionamiento de las instituciones con el cumplimiento de leyes y normas y por la mejora de la productividad de la economía que permita ampliar y alcanzar un mayor crecimiento potencial, con especial atención al emprendimiento y a la innovación.

Todo ello permitirá una mayor creación de empleo acercando las tasas de desempleo a sus valores cíclicos, lo que abundará en una mayor cohesión social y riqueza de los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- [1] ALBERT, C. y DAVIA, M. (2011). «Pobreza monetaria, exclusión educativa y pobreza material de los jóvenes», *Revista de Economía Aplicada*, nº 56, pp. 58-88.
- [2] BECKER, F. (2006). *¿Es la productividad el problema?* Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- [3] BECKER, F. (2011). «El factor institucional en la crisis económica española» *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2 pp. 53-79.

- [4] BECKER, F. (2014) «Fundamentos para mejorar la productividad total de los factores en España» *Ensayos sobre Economía Española*, Directores J. A. Alonso y R. Myro, Ed. Aranzadi, Pamplona.
- [5] BOSCA, J. E.; DOMENECH, R. y FERRI, J. (2013). *Fiscal Devaluations in EMU (European Monetary Union)*. BBVA Research, WP. *Hacienda Pública Española/ Review of Public Economics*, 206-(3/2013): 27-56. Instituto de Estudios Fiscales.
- [6] COTEC (2014). *Informe Cotec 2014. Tecnología e innovación en España*, Madrid.
- [7] CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN (2014a). «Por una reforma tributaria en profundidad», *Cuadernos* nº 12, septiembre nº 2014, pp. 2-110.
- [8] CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN (2014b). «Empresas, función empresarial y legitimidad social de los empresarios», *Cuadernos* nº 14; noviembre 2014, pp. 2-112.
- [9] CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2015). *Medidas para favorecer el crecimiento de las empresas*, Madrid.
- [10] FUENTES QUINTANA, E. y SERRANO SANZ, J. M^a (2004). «El nacimiento de una profesión» Introducción del vol. 8 de FUENTES QUINTANA, E. (dir.). *Economía y economistas españoles*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.
- [11] GARCÍA DELGADO, J. L. y JIMÉNEZ, J.C. (1999). *Un siglo de España. La economía*, Madrid, Marcial Pons.
- [12] GARCÍA SERRANO, C. (2011). «Déjà vu? Crisis de empleo y reformas laborales en España» en *Revista de Economía Aplicada*, nº 56 pp. 147-177.
- [13] HERNÁNDEZ DE COS, P. y LÓPEZ, D. (2014). *Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España. Un análisis comparado con la UE*, Madrid, Banco de España.
- [14] LÓPEZ LABORDA, J y RODRIGO, F. (2014). «Los ciudadanos ante las haciendas regionales. Quién es y quién debería ser responsable de servicios e impuestos» *Revista de Economía Aplicada*, nº 66, pp. 5-33.
- [15] SERRANO, L. y SOLER, A. (2015). *La formación y el empleo de los jóvenes españoles. Trayectoria reciente y escenarios futuros*, Bilbao, Fundación BBVA.
- [16] SERRANO SANZ, J. M^a (2011). *De la crisis económica en España y sus remedios*, Zaragoza, PUZ.
- [17] SERRANO SANZ, J. M^a (2013). «El euro, árbol que crece torcido» *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 90, Año LXV, pp. 37-50. Madrid.
- [18] VELARDE FUERTES, J. (coord.) (2011). *Lo que hay que hacer con urgencia*, Madrid, Actas.

EL SECTOR EXTERIOR 2014



La Secretaría de Estado de Comercio presenta un año más el número monográfico del Boletín de Información Comercial Española dedicado al sector exterior español, con el fin de recopilar los datos más relevantes y las principales tendencias de los flujos comerciales y financieros a nivel mundial y para España en particular.

Comienza el monográfico analizando las principales cifras macroeconómicas del sector exterior español, seguido de un capítulo sobre la evolución del comercio mundial de mercancías y servicios, un tercero con el análisis del comercio exterior de España, un cuarto capítulo sobre las inversiones exteriores directas, un quinto con el estudio de la política comercial de la Unión Europea y un último capítulo sobre la política de apoyo financiero y de promoción comercial. Se cierra este monográfico con un Apéndice Estadístico que recopila multitud de datos relevantes sobre el sector exterior.