

## El camino por recorrer

*José Luis Leal Maldonado*

Las recientes, y muy detalladas, previsiones de la Comisión Europea para las economías de los países miembros vienen a confirmar, en el caso de España, el consenso de la gran mayoría de analistas sobre nuestro futuro a corto plazo. Es cierto que las nuevas previsiones de crecimiento del PIB mejoran en una décima, para el conjunto de la Unión, las del pasado otoño, pero esta mejora procede, esencialmente, de un aumento de los gastos corrientes de las Administraciones ya que el consumo privado será menor que el previsto hace un semestre, en parte como consecuencia del aumento de los precios debido a la incidencia del encarecimiento de las materias primas y del petróleo. También mejora ligeramente la aportación del sector exterior. Las previsiones de la Comisión ahondan la brecha que ha producido la crisis entre las economías de los países del Norte y los del Sur: los primeros están saliendo de la crisis, como Alemania, con tasas de crecimiento espectaculares (al menos en el primer trimestre de este año), mientras que los segundos penan por crecer. En unos casos, por la aplicación de políticas de saneamiento drásticas impuestas a cambio de una ayuda que les permita mejorar la refinanciación de sus deudas, en otros, con menores problemas financieros, por la instrumentación de políticas presupuestarias restrictivas que aseguren el cumplimiento de los compromisos asumidos en Maastricht.

En el caso de España, a la crisis financiera internacional, que en un principio nos afectó menos que a otros países por el mejor punto de partida de nuestro sistema financiero, vino a añadirse el estallido de la burbuja especulativa en la construcción, cuyas consecuencias siguen frenando las posibilidades de crecimiento de la economía. En 2008, el valor añadido en la construcción en España representaba un 11,6 por ciento del total, frente al 6,5

por ciento de media en la Unión Europea. El único país que nos superaba era Rumanía, con un 11,8 por ciento mientras que en Alemania tan solo era del 4,2 por ciento. Los cinco puntos adicionales de la construcción son los que ahora hay que reconvertir a otras actividades, con la dificultad añadida de tener que hacerlo en medio de una severa crisis internacional. Una parte de esta diferencia se debe a la mayor actividad del Sector Público en lo que se refiere a la construcción de infraestructuras de transporte, pero ello no explica mucho más allá de un punto porcentual del valor añadido: el resto procede de la construcción residencial, que es donde el problema hunde sus raíces.

En un primer momento el Gobierno sucumbió a la vieja tentación de “puentear” la crisis. Tal vez por convencimiento o porque al disponer de un excedente en las cuentas de las Administraciones Públicas pensó que el margen de acción del que disponía era más elevado del que realmente existía; o, con mayor probabilidad, porque el tiempo político prevaleció sobre el económico mucho más allá de lo razonable. Sea como fuere, esta cuestión lleva, necesariamente, a poner en tela de juicio algunos aspectos de la política presupuestaria aplicada en los años de bonanza económica.

La prioridad otorgada a los problemas políticos condicionó, y condiciona, aspectos importantes de la política presupuestaria. El reparto territorial de competencias es, probablemente, el principal factor que ha determinado la evolución de los gastos del sector público: para convencerse de ello basta con observar lo sucedido con el empleo en las Administraciones Públicas a lo largo de las últimas décadas. El gráfico 1 muestra con claridad las consecuencias del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas: el descenso del número de funcionarios

en la Administración Central ha sido incomparablemente menor que el aumento de los mismos en los entes territoriales, lo que demuestra que las transferencias de funciones no se vieron acompañadas por la transferencia de los funcionarios que las desempeñaban, salvo en el caso de los servicios relacionados con el empleo. Pero el aumento del empleo en las Comunidades Autónomas va mucho más allá de lo que cabía imaginar al principio del proceso de transferencias, ya que actualmente el número de personas que trabajan para ellas es más de tres veces superior al de la Administración Central, cuando en 1990 dicho número era bastante inferior a aquél.

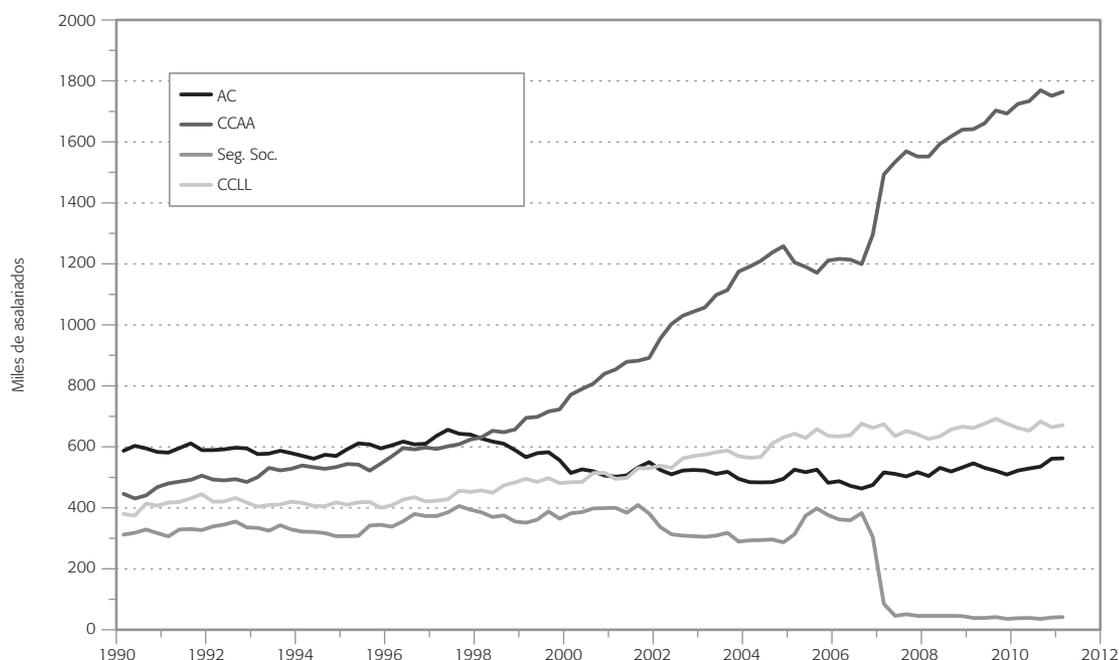
Es bastante dudoso que el fuerte aumento del empleo en las Comunidades Autónomas corra paralelo a la cantidad y calidad de los servicios que los ciudadanos reciben de sus administraciones territoriales. Además, el gráfico muestra algo inquietante, como es el hecho de que la curva del empleo en las Comunidades Autónomas haya seguido creciendo al mismo ritmo a lo largo de la crisis, como si ésta no fuera con ellas. Tan sólo al final del período se produce una desaceleración en la contratación de sus funcionarios. En menor medida algo parecido ha sucedido con los ayuntamientos. Desde 1990, el empleo en el conjunto de las Administraciones

Públicas ha crecido a una media del 2,9 por ciento anual, pero esta media encubre una caída, siempre en términos de crecimiento medio anual, del uno por ciento en la Administración Central, un aumento del 3,1 por ciento en los ayuntamientos y del 7,6 por ciento en las Comunidades Autónomas, que han pasado de emplear a 446.000 personas en el primer trimestre de 1990 a 1.764.000 personas en el mismo periodo de 2011. Son cifras que deberían hacernos reflexionar y que arrojan una luz peculiar, y preocupante, sobre los problemas de nuestra economía a la hora del ajuste.

A pesar de lo anterior, las cuentas de las Administraciones Públicas arrojaron un excedente entre 2005 y 2007, lo que produjo no solo sorpresa sino también debate político ya que, inmediatamente, se planteó la cuestión de saber si el Estado debía mantener un excedente en sus cuentas cuando había necesidades sociales importantes que atender. Es una vieja cuestión cuya respuesta suele estar condicionada tanto por la mayor o menor cultura económica de la población como por el grado de responsabilidad de los gobernantes. Pero el problema no era únicamente político sino también económico: dada la naturaleza del excedente y su estrecha vinculación con una situación económica imposible de prolongar indefi-

Gráfico 1

EMPLEO DE LAS AAPP



Fuente: INE, Encuesta de población activa.

nidamente en el tiempo, el excedente debía haber sido bastante mayor del que realmente se produjo. No hay que olvidar que entre 2004 y 2007, los gastos de las Administraciones Públicas crecieron ligeramente por encima del PIB, mientras que los recursos lo hicieron en más dos puntos porcentuales, por lo que el excedente presupuestario tuvo su origen, en gran medida, en un fuerte incremento de los ingresos, imposible de mantener a medio y largo plazo. Todo lo más a lo que pudo llegarse fue a la presentación de presupuestos en equilibrio, o en ligero excedente, a sabiendas de que la evolución de los ingresos transformaría el equilibrio en superávit. Se trataba de un cálculo político y no económico. Se sabía también que, en medio de una burbuja especulativa de gran intensidad en el mercado de la vivienda, no tenía sentido mantener un generoso sistema de ayudas y exenciones fiscales a la adquisición de viviendas. Algunos responsables económicos lo advirtieron, pero las consideraciones políticas de corto plazo prevalecieron y la burbuja siguió, inexorablemente, su curso.

Todo esto se sabía y hubo que plegarse a la realidad. Se construyó entonces un escenario de buenas intenciones que consistió en pensar que el pinchazo de la burbuja sería gradual y que la economía tendría tiempo para absorber las consecuencias sin demasiado coste. Pero la crisis económica cortó de raíz una esperanza que, por otra parte, no tenía el apoyo de la historia económica, que nos enseñaba, y nos enseña, que el desenlace de las burbujas especulativas en la construcción es, en la mayoría de los casos, súbito y no gradual.

El reflejo de esta situación fue la aparición de un fuerte déficit en la balanza por cuenta corriente. España no generaba el ahorro suficiente para cubrir sus necesidades de inversión, por lo que una buena parte de ésta tuvo que ser financiada por el ahorro extranjero. En términos económicos, un déficit por cuenta corriente que llegó a alcanzar el diez por ciento del PIB no era sostenible ni tan siquiera a corto plazo, por lo que se alzaron algunas voces, pocas, para advertirlo y para preconizar una política más restrictiva que intentara moderar el crecimiento de la demanda interna. Pero, como todos sabemos, la respuesta a esta cuestión no fue económica, sino política, pues era difícil aceptar una acción preventiva en medio de la euforia general. Se construyó entonces una teoría alternativa basada en un argumento real, pero que no tenía relación directa con el problema que se había creado y que venía a decir que la tasa de ahorro de la economía era una de las más elevadas de la eurozona y que el problema no venía del ahorro sino del fuerte aumento de la inversión. Esta explicación era cierta, pero faltaba añadir que el exceso de inversión, los cinco puntos adicionales dedicados a la construcción, no era indefinidamente sostenible, entre

otras cosas porque llegó un momento en que el número de viviendas construido en España superaba al de Alemania y Francia juntas, alentado por los bajos tipos de interés, las ayudas fiscales a la adquisición de viviendas y unas tasaciones a menudo generosas. Se trataba de una inversión que creaba mucho empleo, pero un empleo temporal e insostenible como hemos podido comprobar tras el estallido de la burbuja.

Todo esto tiene mucho que ver con la situación actual y las previsiones para los próximos meses. La Unión Europea prevé que el crecimiento del consumo en 2011 será del 0,8 por ciento, financiado en parte por una disminución de más de dos puntos de la tasa de ahorro de las familias. Este punto de vista coincide con el de la mayoría de los analistas y conviene colocarlo en perspectiva. El ahorro de las familias españolas ha sido, por regla general, inferior al de los grandes países de la zona del euro. Por no poner más que un ejemplo, la tasa de ahorro de los hogares franceses ha oscilado tradicionalmente en torno al 15 por ciento de su renta disponible, mientras que la de los españoles ha sido del orden del 11 por ciento. Lo que es cierto de las familias no lo es del resto de los agentes económicos ya que la tasa de ahorro bruta de la economía española ha oscilado, antes de la crisis, en torno al 22 por ciento del PIB frente al 19 por ciento de la francesa. El problema de la economía española no ha sido de falta de ahorro sino de exceso de inversión en un sector que, como el de la construcción, crea un empleo poco cualificado e inestable. El incremento de la demanda de inversión se filtró hacia las importaciones sin que fuera posible un aumento paralelo de las exportaciones, como tal vez habría ocurrido si la fuerte inversión se hubiera producido en otros sectores. El caso es que la presión de la demanda interior llevó a un déficit insostenible de la balanza por cuenta corriente.

El problema, a la hora actual, consiste en saber si el año que viene la renta disponible de las familias permitirá por sí sola un aumento del consumo o si será necesaria una nueva reducción de la tasa de ahorro para lograrlo. Los expertos de la Unión Europea piensan que no será necesaria esta última hipótesis y que será posible un aumento del 1,1 por ciento del consumo privado sin variación de la tasa de ahorro. También piensan que el déficit de la balanza por cuenta corriente se estancará en torno al 4 por ciento del PIB.

No podemos decir que este pronóstico, en sí mismo razonable, sea muy alentador, pues significa que la economía española continuará endeudándose, por lo que permanecerá su vulnerabilidad ante los vaivenes que producen las alteraciones de los flujos de financiación mundiales. En realidad, de lo que se trata es de saber cual

podría ser la tasa de crecimiento de la demanda interna compatible con el equilibrio exterior. Por el momento, lo que hemos visto a lo largo de los últimos años es que la reducción del desequilibrio exterior se ha conseguido gracias a una caída de la demanda interna, tanto del consumo como de la inversión. Es una situación que no puede prolongarse mucho en el tiempo, entre otras cosas porque una caída prolongada de la inversión terminaría por afectar a las exportaciones. En cualquier caso, y volviendo a la situación actual, para que la renta disponible de las familias aumente es preciso que lo haga el empleo, hipótesis contemplada en las previsiones de la UE aunque en cantidad muy reducida.

Estas cuestiones ponen de relieve la relación entre la demanda interna y externa de la economía. En los dos últimos años hemos asistido a un aumento de las exportaciones de mercancías por encima de lo que la mayor parte de los analistas preveía. En realidad, una mirada a lo sucedido en los últimos años nos permite constatar que, a pesar de la fuerte presión de la demanda interna, las exportaciones de mercancías españolas se han comportado mejor, en promedio, que las de países como Italia y, sobre todo, Francia, manteniendo, en líneas generales, su cuota de mercado en el comercio mundial (gráfico 2).

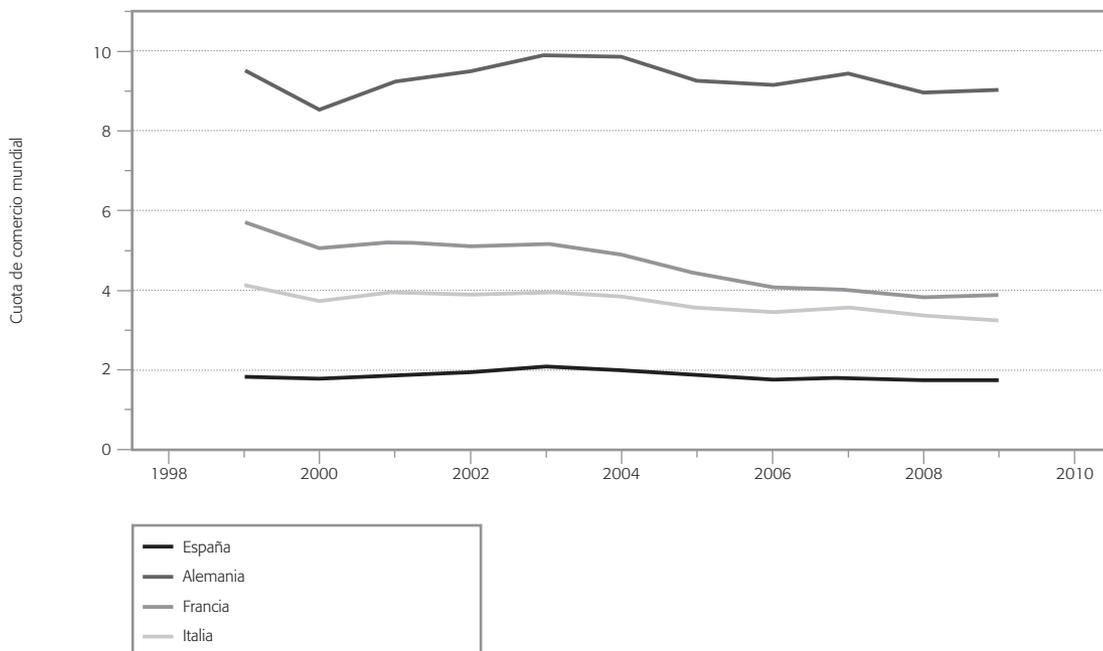
Por lo que se refiere a los servicios, ha habido incluso una pequeña ganancia de cuota de mercado.

Son unos buenos resultados, a pesar de que la participación de las exportaciones en el PIB ha evolucionado de manera similar a la de Francia o Italia, y continua siendo inferior a la de estos dos países. También son inferiores las exportaciones de mercancías por habitante, que ascienden a un tercio de las alemanas y a algo más del 60 por ciento de las francesas, por lo que aún queda camino por recorrer.

La repetición de importantes déficit en la balanza por cuenta corriente a lo largo de los últimos años produjo un fuerte aumento del endeudamiento exterior. Al revés de lo sucedido en algunos países de nuestro entorno, la mayor parte de la deuda exterior es de origen privado, ya que el endeudamiento público se redujo en los años que precedieron al estallido de la crisis. Es importante destacar, también, que, a pesar de que España recibe importantes cantidades de inversión directa procedente del exterior, la balanza de este capítulo ha sido, en general, desfavorable para España. Ello se debe a las fuertes inversiones realizadas por nuestras empresas en el exterior y que han sido financiadas parcialmente con ahorro extranjero. También,

Gráfico 2

EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS



Fuente: Organización del Comercio Mundial.

desde este punto de vista, España constituye una excepción, pero conviene tener en cuenta que la creación de empresas multinacionales, inéditas hasta hace poco en el panorama de nuestra economía, no podía llevarse a cabo por otra vía. En realidad, las empresas españolas que se han implantado fuera de nuestras fronteras han intermediado el ahorro extranjero, obteniendo una buena rentabilidad para los fondos ociosos de países más desarrollados, y más ahorradores, que el nuestro.

La evolución de la economía española a corto plazo dependerá de la solución que se dé a algunos de los problemas anteriormente mencionados. El ajuste del sector público va, por el momento, por buen camino, siempre y cuando las Comunidades Autónomas, o al menos la mayoría de ellas, decida por fin iniciar la senda de la austeridad y del ajuste de sus estructuras. Pero, más allá de las veleidades, a corto plazo, del sector público, la cuestión esencial es, una vez más, la creación de empleo. La mayoría de los analistas prevé que habrá creación neta de puestos de trabajo a partir de finales de año, sin que ello tenga que reflejarse, necesariamente, en la tasa de paro, pues esta depende, además, de la evolución de la población activa. Una evolución positiva de la creación de empleo, necesariamente modesta, permitiría un incremento del consumo sin que la tasa de ahorro de las familias tuviera que reducirse. Por su parte, el nivel de endeudamiento español no deja mucho margen para una disminución relativa del ahorro nacional, pues, una vez más, conviene recordar que no hay nadie que apueste por el equilibrio de la balanza por cuenta corriente en los próximos dos o tres años, lo que quiere decir que tendremos que seguir importando ahorro extranjero, si bien a un ritmo menor que en años pasados, incluso para refinanciar nuestro des-  
apalancamiento.

La creación de empleo no depende solamente de factores económicos. La rigidez de nuestras relaciones laborales es un factor esencial que no ha tenido, hasta ahora, el tratamiento adecuado, ni por parte del Gobierno ni por parte de los agentes sociales. Las conversaciones entre empresarios y sindicatos a propósito de la negociación colectiva se han eternizado hasta llegar a la ruptura, a pesar de que un acuerdo tan solo habría resuelto una parte limitada de un problema mucho más amplio. Las propuestas no faltan: lo que falta es la voluntad decidida de avanzar por una vía que, aunque difícil, es la única que puede aportar algo de esperanza a los millones de parados con que cuenta nuestro país.

El aumento de las exportaciones, tanto de bienes como de servicios, ayudará, sin duda, en el corto plazo. El crecimiento económico de este año se deberá a las exportaciones, ya que la demanda interna será negativa.

El haber conservado en líneas generales nuestra cota de mercado mundial en años de fuerte crecimiento de la demanda interna permite un cierto grado de optimismo sobre nuestras posibilidades futuras. Pero, para mantener, e incrementar, nuestra cuota de mercado, única salida a largo plazo de la crisis, no bastará la presión a la baja de la demanda interna.

Además de la reforma de las relaciones laborales, será preciso reexaminar los mecanismos de coordinación entre la Administración Central y las territoriales para asegurar el control del gasto público. Hay ejemplos dignos de ser estudiados con profundidad en países descentralizados, como, por ejemplo, Alemania. Se trata, sin duda, de un problema político e, incluso, constitucional, pero habrá que plantearlo algún día. A este respecto conviene recordar que España es, junto con Grecia, el único país europeo en el que la Constitución permanece inalterada desde hace décadas, a pesar de que muchos cambios, especialmente en el terreno económico, pueden llevarse a cabo por simples mayorías cualificadas, sin necesidad de utilizar el rígido mecanismo previsto para la modificación del Título primero, en el que se trata de las libertades fundamentales. El único obstáculo, en este como en tantos otros problemas, es la falta de consenso entre los partidos políticos, especialmente los dos principales, sobre lo fundamental de la vida política, social y económica de España. Es algo que ya sucedió en el pasado, con las consecuencias que todos sabemos.

También será necesario llevar a cabo actuaciones que tiendan a facilitar el aumento de la talla de nuestras empresas. Hay una dimensión mínima para poder exportar que la mayoría de las empresas españolas no alcanza. Es una meta a largo plazo, pero que no se alcanzará nunca si previamente no se revisan las normas económicas, fiscales especialmente, que permitan alcanzarla. Claro que, previamente, convendría dar algunos pasos para facilitar la creación de empresas en España. Actualmente, los futuros emprendedores deben hacer frente a una maraña de competencias y gastos que dificultan considerablemente su tarea. Tenemos el dudoso privilegio de ser uno de los países del mundo en el que es más difícil crear nuevas empresas.

Y, por último, es necesario mejorar la educación a todos los niveles. No es que no se haya hecho nada en el pasado reciente, lo que ocurre es que no se ha hecho lo suficiente por miedo a enfrentarse a colectivos poderosos que se piensa que pueden bloquear cualquier intento de reforma que perciban como contraria a sus intereses. En este terreno, las cosas no cambiarán de la noche a la mañana, pero muy pocos dudan de que a largo plazo la formación es la clave del éxito en econo-

mía. Se ha dicho muchas veces, pero no hay que cansarse de decirlo, que los países nórdicos son capaces de crecer con excedentes en sus cuentas corrientes a pesar de la globalización y a pesar de contar con niveles salariales y de protección social bastante más elevados que los nuestros. La diferencia esencial reside en la calidad de la educación, como muestran repetidamente las encuestas sobre este tema.

Hay muchos otros problemas pero, afortunadamente, hay bastantes trabajos y propuestas solventes que me-

recen ser escuchadas y analizadas por los partidos políticos, que son el cauce legítimo para llevarlas a cabo. La magnitud de los problemas que tenemos planteados, la aparición de nuevos movimientos ciudadanos preocupados por el futuro al margen de los sistemas tradicionales de representación, la presión constante de los mercados mundiales, tal vez lleve a los gobiernos a enfrentarse con estas cuestiones con mayor decisión y espíritu de entendimiento con que lo han hecho hasta ahora. La evolución de nuestra economía, y el que continuemos siendo dueños de nuestro destino, dependen de ello.