

LAS REFORMAS DE NUNCA EMPEZAR

Victorio Valle^{* 1}

Ora est iam nos de somno surgere ...
(Ya es hora de despertar del sueño ...)

San Pablo a los romanos: 13,11

Desde el segundo trimestre de 2008 hasta hoy – y, según parece, hasta el tercer trimestre de 2010 – la evolución de la economía española se ha caracterizado por tres rasgos generales que cabría sintetizar así:

1. Se está viviendo la crisis más larga y profunda de los últimos 80 años, con un retroceso en el PIB de casi 5 puntos y con una caída del 9,2% en el empleo, o sea, en torno a dos millones de puestos de trabajo destruidos.
2. La política económica, sin diagnóstico primero y sin estrategia definida después, ha seguido una línea de compensación parcial del declive de la demanda privada, aumentando notoriamente el gasto público y añadiendo así una intensa acción discrecional al fuerte efecto de estabilización automática que en ingresos y gastos la propia crisis ha dejado sentir.
3. Desde el segundo trimestre de 2009 se viene produciendo una desaceleración del decrecimiento del PIB y del empleo, que los datos más recientes ratifican.

Esta reciente orientación de la economía nacional es positiva pero la crisis ha añadido a los tradicionales problemas estructurales de la economía española algunos nuevos datos:

- a) Se ha desplomado un sector, como es el de la construcción, intensivo en mano de obra, lo que requerirá mayores esfuerzos en otros sectores para retomar la creación de empleo.
- b) El sector financiero pasa por un grave letargo ante la dificultad de intensificar su actividad crediticia, por la carencia de una demanda sólida de crédito y por la inmovilización en su activo de las viviendas que sirvieron de garantía a los cuantiosos créditos hipotecarios del pasado, y que hasta que no se reduzcan no liberarán fondos en la cantidad necesaria para iniciar una nueva etapa de crédito más fluido a los sectores productivos con futuro.

^{*} Director General de FUNCAS.

¹ Deseo expresar mi gratitud a Ángel Laborda por sus útiles comentarios y observaciones a una primera versión de este artículo. Agradezco también a la profesora Reyes Navarro su ayuda en la confección de los cuadros 1 y 2. Es justo recalcar que cualquier error es de mi absoluta responsabilidad.

- c) El sector público adolece de un grave déficit, estructural en su naturaleza, que se distribuye entre los diferentes niveles de gobierno, cuya reducción no solo viene reclamada por la lógica económica sino además por los compromisos españoles ante la UEM que se manifiestan en el Programa de Estabilidad y Crecimiento. La actitud de los mercados nos recuerda continuamente la necesaria reconducción de las cuentas públicas.

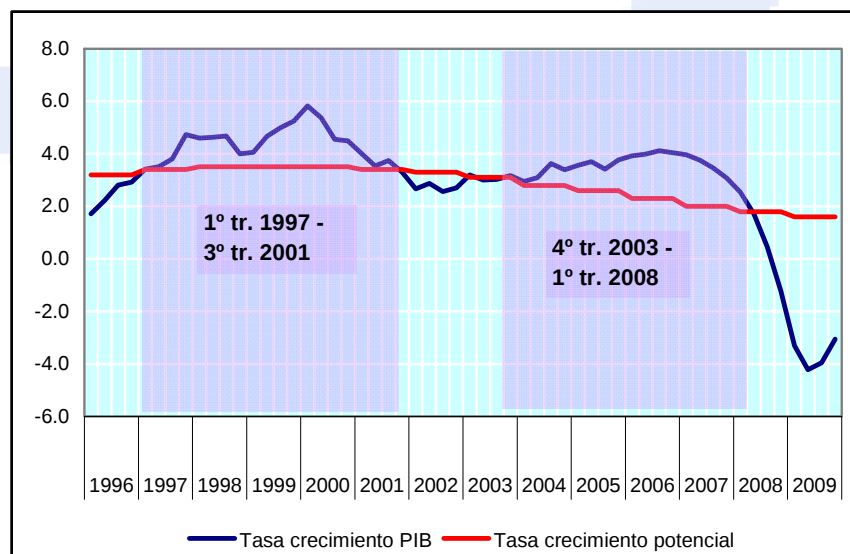
Estas características parecen conducir el futuro económico de España, si uno atendiera exclusivamente a las tendencias subyacentes, hacia un crecimiento positivo entre el uno y el dos por ciento del PIB en los próximos tres o cuatro años. Lo que esta recuperación puede tener de bueno, que no es poco como tendencia, se ve enseguida empobrecido si se tiene en cuenta que, en España, las aplicaciones realizadas de la Ley de Okun tienden a mostrar que la reducción del paro sólo se produce con crecimientos del entorno del tres por ciento del PIB, lo que, en definitiva, quiere decir que nos esperan – si no hacemos nada – varios años con crecimientos positivos pero con aumento del número de parados. Tal vez sería conveniente matizar que, seguramente, el crecimiento necesario para reducir la tasa de paro en el futuro sea menos exigente que en el pasado, por la posible reducción de la población activa en los próximos años debido a factores demográficos asociados al envejecimiento y reducción de la inmigración.

Para que el crecimiento de la producción tenga la deseable repercusión sobre el empleo neto, hace falta abordar con decisión esas reformas de fondo tantas veces planteadas y nunca iniciadas.

Las reformas pendientes

Entre el tercer trimestre de 2002 y el tercero también de 2007 (como antes entre 1997 y 2001) la economía española experimentó un intenso crecimiento que, como promedio, fue superior a la tendencia y con una intensa creación de empleo. El gráfico 1 da cuenta de esa positiva evolución.

Gráfico 1
Crecimiento efectivo y potencial

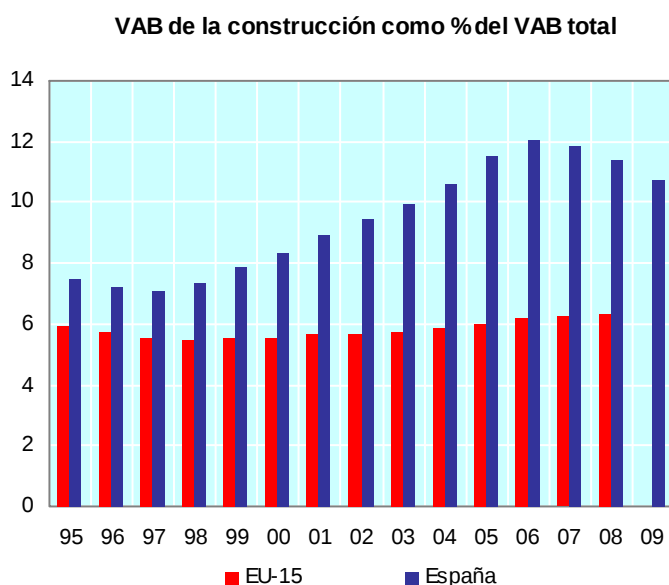


Fuente: INE, Comisión Europea

¿Quiere eso decir que en ese extenso periodo expansivo la economía había resuelto sus problemas estructurales? En absoluto. El crecimiento en ese periodo estuvo acompañado por una serie de problemas de fondo no resueltos, ni entonces ni ahora, que cabe resumir en los seis siguientes:

1. Rigideces bien conocidas en el mercado de trabajo. La última reforma laboral aunque limitada y parcial se realizó en 2002.
2. Fue generándose una estructura sectorial con un macrosector de construcción de viviendas, que representaba más del doble, en términos relativos, del valor añadido de la media de los restantes países de la UE. Un sector que con los bajos tipos de interés, recién estrenados tras nuestro acceso a la UEM, y con una expectativa de revalorización permanente creció extraordinariamente con gran creación de empleo de baja productividad, que absorbía a una población inmigrante con fuerte dinamismo al alza. (Vid. gráfico 2)

Gráfico 2



Fuente: Eurostat.

3. La economía española venía adoleciendo de problemas de baja competitividad, por los elevados costes laborales unitarios, que cada vez iban devorando más rápidamente nuestra ventaja inicial con los países de la Unión Europea, los elevados costes energéticos, fruto de nuestra dependencia en ese terreno y de un discurso oficial cada vez más romo de argumentación sólida contra la energía nuclear, y, en fin, unos costes fiscales penalizadores de la actividad empresarial, tanto en el Impuesto de Sociedades como en la elevada proporción de las cotizaciones empresariales a la seguridad social, que siempre han constituido un coste de entrada en el mercado laboral desproporcionado respecto a lo que es usual en nuestros principales competidores.

4. El crecimiento español se ha generado en este periodo, de espaldas a la productividad. Los avances tecnológicos y la innovación han estado ralentizados, de forma que en algunos subperiodos la productividad total de los factores ha llegado a mostrar una evolución nula e incluso negativa.
5. El sector público siempre ha hecho gala de un déficit estructural. También en aquellos años felices en que se obtuvo equilibrio presupuestario e incluso superávit global.

En 2007, por ejemplo, con un superávit global del 1,91%, las administraciones públicas tenían un déficit estructural del tres por ciento del PIB que se veía más que compensado por el componente automático que derivaba de los estabilizadores de esta naturaleza, especialmente los impuestos, en una coyuntura intensamente creciente. Como tantas veces advertimos algunos, en época de vacas flacas el déficit estructural no resuelto volvería a reaparecer con toda su crudeza, como así ha sido.

6. Finalmente, destaquemos el elevado endeudamiento de todos los agentes privados, los hogares, las empresas financieras y no financieras. Sólo las administraciones públicas, curiosamente, lo mantenían relativamente moderado. Un endeudamiento creciente que cada año añadía un saldo exterior negativo del entorno de 10 puntos del PIB.

Pero, a pesar de ello y, como queda dicho, la economía creció en ese periodo en torno a una tasa media del 3,7% del PIB.

Raíces de la crisis

A partir del segundo trimestre de 2008, la economía entra en la recesión que aún vivimos. ¿Qué había ocurrido?

En este tema hay dos explicaciones alternativas que entrañan una buena dosis polémica no exenta de intencionalidad política, según se acerque o aleje de la línea de actuación del Gobierno.

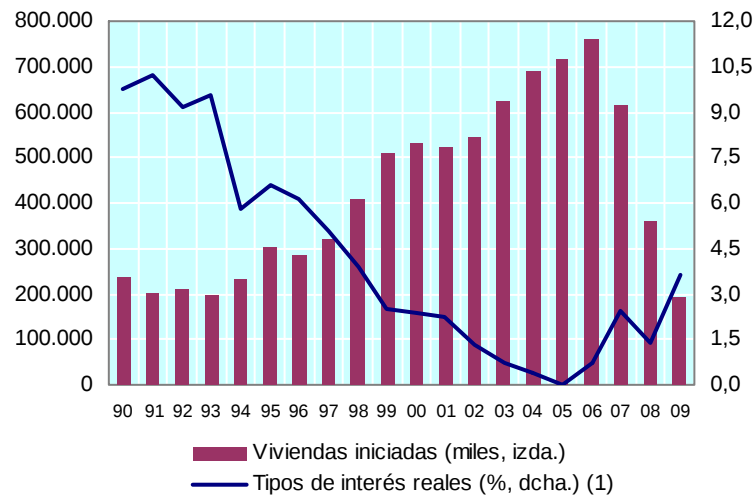
Para los más ortodoxos, inicialmente la crisis fue consecuencia del intenso endeudamiento exterior de la economía española que, ante la imposibilidad de renovación de la financiación obtenida, por los problemas de liquidez internacional derivados de la titulización de productos estructurados con garantías, que se revelaron como poco solventes, redujo paulatinamente el crédito interior, especialmente hipotecario, rompiendo con la burbuja inmobiliaria y originando la contracción de la actividad económica y el empleo. Sólo la reducción del endeudamiento a los niveles asumibles por los mercados podrá iniciar una recuperación firme.

Para otros, la causa inicial de la crisis española fue una reducción drástica de la demanda agregada (-8,5 puntos), que comenzó con la caída de la demanda de viviendas y terminó contaminando a toda la actividad. La primera morosidad en el pago de las hipotecas se produce por la elevación de tipos de interés que tuvo lugar en 2008. Como muestra el gráfico 3, la demanda de viviendas, responde aunque sea con cierto retraso, a la elevación de los tipos de interés. Entre 2005 y junio de 2008, antes de la quiebra de Lehmann Brothers, los tipos medios del mercado hipotecario se habían duplicado, a lo

que se sumó la caída de las expectativas de continuidad en la elevación de los precios de las viviendas que se derivó de la acumulación del *stock* de viviendas terminadas y no vendidas. A finales de 2007 se estimaba que éstas se situaban en el entorno de 800.000, dando lugar ya en la segunda mitad de 2007 a una primera reducción, aunque fuera leve, de los precios de la vivienda.

Gráfico 3

Tipos de interés reales y viviendas iniciadas

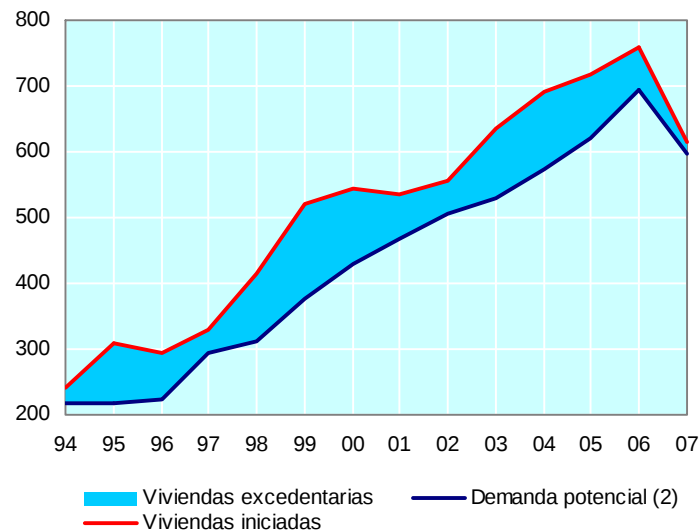


(1) Tipo medio de las hipotecas menos la tasa de inflación.
Fuente: MEH, Banco de España y FUNCAS.

El gráfico 4 muestra el proceso de acumulación en los últimos catorce años y el 5 la evolución del precio real de la vivienda. En esta alternativa, la salida de la crisis reclamaba una política de demanda que contuviera la drástica reducción que se estaba registrando y contribuyera al logro de un nuevo equilibrio, sin destruir con saña el tejido empresarial e institucional de la economía española.

Gráfico 4

Demanda y oferta de viviendas (miles)

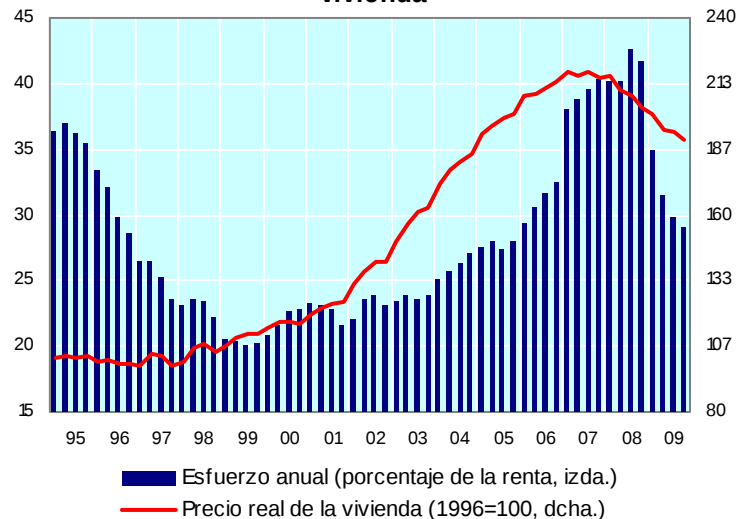


(2) Nuevos hogares más reposición y segunda residencia
Fuente: MEH, INE y FUNCAS.

En esta segunda interpretación que reconozco me resulta más cercana, cabían varias posibilidades de estímulo de la demanda agregada:

Gráfico 5

Indicador de esfuerzo y precio real de la vivienda



Fuente: Banco de España.

- Propiciar el consumo familiar con medidas financieras y reducciones fiscales. Sin embargo, la caída intensa del consumo de los hogares no ha tenido tras de sí la reducción de la renta disponible – de hecho, ésta ha aumentado en 2009 en términos reales –, sino un aumento autónomo del ahorro con objeto de reducir el fuerte endeudamiento familiar. Por tanto, las reducciones impositivas, como se demostró con la polémica rebaja de los 400 € en el IRPF, no conducirían previsiblemente a un crecimiento sensible del consumo.
- La caída de la inversión, aparte de la directa consecuencia de la reducción de la demanda sobre la construcción residencial, no era fácil de contrarrestar con las políticas convencionales. Los tipos de interés se redujeron a mínimos históricos, pero la inversión no reaccionó ya que las expectativas empresariales estaban derrumbándose de forma drástica.
- Las exportaciones, camino habitual en el pasado de salida de crisis internas, podrían haber constituido, en condiciones normales, un elemento compensador de la demanda interna. Sin embargo, a comienzos de 2009 el comercio mundial estaba cayendo a tasas próximas al 20%. España no tiene obviamente una plataforma potente de empresas con capacidad de exportación como para ganar cuota de mercado en situaciones adversas. Había que esperar a una recuperación del comercio mundial para entrar en este terreno.

Por todo ello siempre he creído que, pese a que a muchas personas no les gusta que se produzcan aumentos en el papel del sector público, sólo la demanda pública, especialmente de inversión podía, a corto plazo, iniciar un proceso de recuperación económica. Creo que la forma en que el Gobierno lo hizo es discutible en su magnitud, en su instrumentación – implicando a las corporaciones locales – y en su calendario, pero creo que la línea fue sustancialmente correcta.

El coste de este tipo de actuación fue, obviamente, la metamorfosis del saldo presupuestario desde el superávit de 1,91% del PIB en 2007 (2,02 en 2006) hasta el déficit de 4,06% del PIB en 2008 y la estimación del – 11,2% del PIB en 2009, lo que ha hecho elevar la tasa prevista de endeudamiento público desde un 36,2% del PIB en 2007, hasta el 53,2% a finales de 2009.

Un déficit básicamente estructural, con amenazas latentes de crecimiento futuro (pensiones, Ley de dependencia, cierre del modelo de financiación autonómica y local, entre otras) y sin que en su inicio se formulara un plan claro de consolidación. No es extraño que los mercados reaccionaran recientemente en forma tan negativa.

Hay que reconocer sin embargo, que la crisis, aunque a un coste elevado, ha aportado algunos ajustes importantes y necesarios: ha aumentado la productividad, reducido el déficit exterior, incrementado el ahorro familiar, contribuido al desapalancamiento de los agentes privados y moderado la inflación, hasta el punto de que no son pocos los que temieron la aparición de un proceso deflacionista que podría haber complicado adicionalmente la situación.

Es hora de surgir del sueño

Que entre el curso recurrente del ciclo y los estímulos puestos en juego esté teniendo lugar una lenta recuperación de la economía que conduzca a un crecimiento cercano a cero en 2010 y positivo en los años futuros, si las cosas no se complican, no quiere decir que el mundo discurra por un derrotero feliz. El sueño de que, con paciencia y pequeños retoques, la economía continuará avanzando tiene serios sobresaltos en su recorrido. Las previsiones más cuidadosas proyectan hacia el futuro, si no se hace nada, crecimientos tenues que no permitirán una creación de empleo neta, de forma que será un crecimiento con elevadas tasas de paro. Seguramente, el crecimiento efectivo será, ya lo es hoy, superior al que muestran las cifras oficiales, dado el creciente volumen de economía sumergida; sin embargo, esto no contradice en lo sustancial, la anterior afirmación. Creo que ha llegado la hora de despertar del sueño, abordar las reformas estructurales necesarias para que el crecimiento de la producción se traduzca en aumento del empleo y reducción del paro en forma contundente, y cesar en esa actitud confusa de amagar y no dar, y enfrentarse con decisión a los problemas vigentes.

En mi opinión, hay **tres grandes áreas** en la agenda de trabajo de la política económica. Todas son urgentes, porque son problemas que deberían haberse resuelto en un lejano ayer, pero hay que jerarquizar las iniciativas y medir los esfuerzos.

Por una parte, hay actuaciones que son urgentes precisamente porque sus efectos se notarán a medio y largo plazo. Son las relativas a variar el modelo productivo, apostando más por el aumento de la productividad total de los factores. En el eje de estas acciones está el avance de la generación de capital humano en la que, aparte de las

modificaciones sistemáticas consensuadas sobre el modelo educativo, hay que dar pasos de gigante en la actividad de formación en el seno de las empresas. Y también en este terreno se encuentra la innovación y los avances en I+D+i. Siempre he creído que además de elevar la dotación pública y privada para estas tareas, sería urgente ampliar el tejido de instituciones que permitan la conexión entre los centros de investigación y los departamentos de innovación de las empresas. Pienso que hay en este terreno una falta de sintonía, que resta eficacia a la ya de por sí escasa financiación que España dedica a este objetivo.

Por otra parte, hay medidas que pueden tener efectos más inmediatos, y cuya urgencia deriva de que atacan elementos que introducen rigideces en el funcionamiento del sistema y que impiden la creación más fluida de empleo, o que pueden contribuir a acentuar las tensiones inflacionistas cuando la demanda comienza a animarse.

En este sentido, la reforma del mercado de trabajo, con el contenido amplio con que Ángel Laborda la enunciaba en su importante artículo aparecido en el número 214 de *Cuadernos de Información Económica*, que no solo contempla la renovación de las modalidades de contratación sino los necesarios cambios en la forma de negociar los convenios colectivos, apostando más por el aumento de la productividad que de precios, constituye la pieza básica que se complementaría con la reducción de intervenciones administrativas en el sector servicios y de otros tramites burocráticos que aún siguen existiendo y entorpecen el adecuado funcionamiento del mercado, y restan competitividad a las empresas. Recientemente la CEOE proponía un plan de 125 medidas de simplificación administrativa, 94 de las cuales podrían llegar a suponer un ahorro de 3.000 millones de euros anuales.

La mayoría de estas cuestiones, junto con una política más definida y proactiva del Gobierno respecto a la salida del tema energético, no cabe duda de que contribuiría a racionalizar la economía y practicar esa suerte de “devaluación real efectiva”, imprescindible en un momento en que el comercio mundial comienza a despuntar y en el que la exportación española podría tener un importante papel que jugar.

A veces, meditando sobre las recomendaciones que todos hacemos de que la exportación debe crecer, me pregunto si, en las condiciones actuales, las empresas exportadoras para ganar competitividad se ven forzadas a aumentar su productividad y, dada la rigidez del mercado de trabajo, esto no termina redundando en más paro.

Finalmente, hay **un tercer cambio** de la política económica que es extremadamente urgente ya que es el del equilibrio global de la economía. En este terreno, creo que el equilibrio exterior lleva una trayectoria positiva. Las necesidades de financiación han pasado del 9,1 % del PIB en 2008 a su práctica mitad, 4,7 %, en 2009 y se esperan moderadas reducciones adicionales en los próximos años. La moderación de la tasa de inversión y el notable aumento de la tasa de ahorro privado están detrás de ese comportamiento. El problema, pues, se centra, de una parte, en el desequilibrio público, en qué forma abordar su reducción sin que sus efectos colaterales negativos sobre la demanda agregada sean muy elevados y en culminar la reforma financiera de forma que el crédito fluya de forma más fácil, lo que en un país como España tan dependiente del crédito bancario es indispensable para acelerar la recuperación.

Reforma financiera

Las entidades financieras españolas, como se ha repetido con frecuencia, han estado menos implicadas en la situación creada por la titulización de créditos, con componentes *subprime*, que en otros países. Sin embargo, se han visto batidas por dos hechos importantes: primero, la carencia de liquidez en los mercados interbancarios que siguió a la quiebra de Lehmann Brothers y, con posterioridad, los efectos de la crisis real sobre la morosidad de los créditos. Dos hechos clave a los que se sumará, más pronto o más tarde, una necesidad acrecentada de recursos propios.

La respuesta de la autoridad monetaria a los problemas iniciales de liquidez fue la correcta, tanto por parte del BCE, que facilitó considerablemente el acceso a recursos líquidos por las entidades financieras, como por parte del Gobierno, que ofreció avales en el endeudamiento y recursos del ICO para complementar la carencia de liquidez.

Hoy sigue habiendo problemas y, como siempre, la crítica popular se orienta a forzar el mecanismo del crédito en un mundo en el que la cuestión básica es de insolvencia de las empresas no financieras por la falta de demanda real en condiciones atendibles. En esto no debemos engañarnos, la contención del crédito ni se ha producido por problemas estructurales del sistema bancario, ni porque el elevado endeudamiento público esté generando un efecto *crowding out* sobre el sector privado. Hay un bajo nivel de demanda solvente que previene frente a la repetición del error del pasado, prestando a quien no tiene capacidad de reembolso y que, además, está adicionalmente muy endeudado. Algunas entidades tienen un mayor problema, al que urge dar solución, por el abultado volumen de activos inmobiliarios hoy no realizables, salvo con una pérdida muy elevada, que esteriliza una parte de los fondos que, de otra suerte, podrían dedicarse a la financiación a otros sectores. A veces me pregunto si liberar a las entidades financieras de activos de difícil realización, como han hecho otros países, no hubiera supuesto una ayuda más contundente para la recuperación del crédito que tanta medida diseminada del ICO y tanto condicionamiento de la inevitable ayuda a una reestructuración que se está retrasando excesivamente.

Por tanto, los problemas de la reforma financiera son de regulación, sin excesos, para evitar futuros episodios de crisis; de reestructuración, para reducir la excesiva capacidad instalada del sistema, aunque en este terreno debe dejarse un amplio margen de acomodación a las propias entidades, toda vez que la extensión de la red es un factor estratégico de competitividad en el sistema bancario español y, finalmente – aunque no en último lugar –, resolver con la menor destrucción posible de tejido institucional los problemas de solvencia que tengan o puedan tener en el futuro algunas entidades. En este último punto, el condicionamiento de ayudas del FROB a la adopción de medidas previas de reestructuración sectorial, puede estar retrasando decisiones importantes. De una parte, las condiciones del tratamiento no están siendo muy generosas ni financiera ni fiscalmente. Por otra parte, para las entidades, especialmente para las cajas de ahorros, las decisiones de integración, sea por fusión o vía SIP, tienen que ser objeto de meditación profunda, ya que pueden poner en riesgo su propia naturaleza fundacional y por la influencia autonómica que les afecta especialmente.

Con todo estoy convencido de que pronto se alumbrará una conveniente adecuación del sistema financiero para que puedan ejercer su importante misión en un país como España, tan dependiente del crédito bancario.

Hasta ahora, las cajas han estado en el primer plano de la reforma necesaria; su liderazgo en el mercado hipotecario, que ha sido especialmente golpeado por la crisis

inmobiliaria, las ha colocado en primer plano, pero los comportamientos de bancos y cajas se van aproximando tanto en concesión de crédito como en morosidad, como no podría ser de otra manera en un sistema financiero integrado que refleja la crisis real más importante de su historia reciente.

La consolidación del déficit público

En mi opinión, la reforma más urgente que hay que abordar, porque, en cierto modo, es condicionante de todas las demás, es la reducción del déficit público y todas las reestructuraciones del comportamiento presupuestario que ella comporta.

Según los últimos datos oficiales, 2009 se ha cerrado con un déficit de las administraciones públicas del 11,2 % del PIB, que constituye la *ratio* más elevada de toda la reciente democracia española. Un desequilibrio de esta dimensión, que ha elevado la tasa de endeudamiento público bruto al 53,2 % del PIB, no es sostenible económicamente, puesto que introduce una cuña muy perturbadora en el panorama macroeconómico, ni financieramente, ya que el riesgo-país elevaría los tipos de interés a límites imposibles de asumir sin entrar en una senda de explosividad, ni institucionalmente, ya que nuestros compromisos en el seno de la UEM obligan en principio a reducir antes de 2013 el déficit de las administraciones públicas al límite del tres por ciento del PIB.

Además del elevado nivel del déficit público, otros cinco puntos reclaman atención urgente en el proceso de consolidación presupuestaria.

1. La naturaleza estructural del déficit. En otros términos, este no es en su mayor parte un reflejo de la grave situación por la que atraviesa la economía; aún en el caso de que estuviéramos en nuestro nivel potencial, tendríamos un déficit que se ha estimado en siete puntos de PIB. Por tanto, más del 60 % del déficit de las administraciones públicas tiene naturaleza estructural. Con sus ingresos estables y recurrentes, éstas son incapaces de cubrir los gastos asociados a la prestación de los servicios públicos y al pago de los compromisos sociales legalmente establecidos, ni siquiera en una situación de proximidad a la producción potencial.
2. En forma íntimamente relacionada con lo anterior, está el tema del comportamiento desahorrador de las administraciones públicas que situaba a finales de 2009 la tasa de desahorro en un 5,2 % del PIB. Es decir, parte del endeudamiento ascendente de las administraciones públicas se está dirigiendo a financiar gastos de consumo público, rompiendo con la regla ortodoxa de que sólo aceptaría endeudarse para realizar empleos de capital y, en lo posible, autoliquidables.
3. Todas las administraciones públicas, salvo las de la Seguridad Social, son deficitarias y están elevando su nivel de endeudamiento. En términos de riesgos asumidos, aunque no tenga plasmación presupuestaria, habría que computar los avales concedidos a entidades financieras para posibilitar la renovación de su endeudamiento en los mercados internacionales que, dicho sea de paso, hoy por hoy están constituyendo una fuente de ingresos, por comisiones, para el erario público.

4. Existen amenazas latentes que pueden actuar sobre los gastos e ingresos públicos. En el primer flanco, temas como el envejecimiento de la población ó la puesta en práctica de la legislación a favor de la dependencia constituyen amenazas para el mantenimiento de los niveles de gasto. El cierre del modelo de financiación autonómica, y especialmente local que vive en una insostenible penuria, y las reformas impositivas necesarias de cara al futuro pueden alterar la estructura y nivel de los ingresos públicos.
5. En este último aspecto, la estructura impositiva sobre las empresas hace recaer un peso desproporcionado sobre ellas, tanto por el Impuesto de Sociedades, cuyos tipos superan la media europea, como por las cuotas empresariales de la Seguridad Social, que son también anormalmente elevadas.

Para poder analizar con algún detalle el desequilibrio de las cuentas públicas, utilizaremos la técnica introducida por Reyes Navarro (“El presupuesto y la estabilidad económica en la democracia española” CES. Madrid, 2007) y dividiremos el saldo público total en tres componentes:

- El saldo automático, que es el que resulta del reflejo en las variables públicas de la situación económica. Recoge, por tanto, el efecto de los estabilizadores automáticos en la medida en que hay un *output gap*.
- El saldo estructural, que es el elemento más permanente del saldo total. Sus ingresos son los tributarios (corregidos de efectos coyunturales) y sus gastos los asociados al consumo público (corregido de efectos coyunturales) y nivel de inversión pública que se considera más permanente a la vista de la trayectoria histórica de esta variable. El saldo estructural que aquí se contempla difiere del cálculo habitual que lo identifica con la diferencia entre el saldo total y el de naturaleza cíclica. Aquí en el saldo estructural, solo se incluye su componente más permanente.
- El saldo ocasional, que siendo discrecional – no automático – no tiene rasgos de permanencia y es más volátil en función de las decisiones públicas en cada momento (ingresos no tributarios, gastos de transferencia, inversión no estructural, subvenciones a empresas, entre otras). Los intereses de la deuda pública se reparten entre los saldos estructurales (a un tipo de interés tendencial) y ocasional (el resto hasta el tipo efectivo).

Cuadro 1
Saldos administraciones públicas 2002 – 2008
(% del PIB de cada año)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo Global	- 0,5	- 0,2	- 0,4	1,0	2,0	1,9	- 4,1
1. Saldo automático	0,2	0,3	0,6	1,5	2,9	4,3	3,3
2. Saldo estructural	- 2,4	- 2,4	- 2,3	- 2,1	- 2,6	- 3,1	- 6,3
3. Saldo ocasional	1,7	1,9	1,3	1,6	1,7	0,7	- 1.1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IGAE, INE y MEH.

Como el cuadro 1 muestra para el período 2002–2008, el comportamiento financiero de las administraciones públicas siempre ha tenido un déficit estructural, incluso en sus momentos de resultado global más brillante. Nunca se ha conseguido cerrar la brecha del déficit estructural que, en etapas de bonanza económica, se compensa con creces por el saldo coyuntural pero que reaparece, como en la actualidad, cuando la situación económica entra en un ciclo bajo.

La pregunta obvia es cómo abordar este importante problema y despejar una de las incógnitas que más condiciona nuestro futuro.

Cuadro 2
Saldos presupuestarios según Programa Estabilidad*
(% PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013
Déficit global	- 11,4	- 9,8	- 7,5	- 5,3	- 3,0
1. Saldo automático	- 0,9	- 2,5	- 2,3	- 1,3	- 0,2
2. Saldo estructural	- 7,3	- 7,8	- 7,5	- 7,3	- 5,4
3. Saldo ocasional	- 3,2	+ 0,5	+ 2,3	+ 3,3	+ 2,6

* Respetando los datos de evolución del PIB efectivo y potencial contenidos en el Programa de Estabilidad.

Empecemos por ver qué es lo que el Gobierno se propone hacer a la luz de la Actualización del Programa de Estabilidad 2009–2013. El cuadro 2 traduce en términos de la descomposición propuesta los datos del programa actualizado, respetando sus propias bases presupuestarias. Los datos del cuadro destacan la orientación de la política pública en tres líneas básicas entre 2009 y 2013.

1. Confiar en que la mejora – que el plan prevé – de la situación económica reduzca el déficit automático en 2,3 puntos de PIB entre 2010 y 2013.
2. Reducir la inversión pública, y las transferencias corrientes y subvenciones, elevando el saldo ocasional en 5,8 puntos. De hecho, en 2013 se prevé una tasa de formación bruta de capital fijo del 2,9 % del PIB, que sería la más baja de los últimos 29 años.
3. Reducir en 1,9 el déficit estructural, lo que se tratará de conseguir con aumentos impositivos, que derivan de los cambios previstos en el IRP y del aumento del IVA programado en la segunda mitad de 2010, y una reducción del consumo público que se concreta en la práctica en el propósito, hoy por hoy poco firme, de contener las remuneraciones de los asalariados públicos, congelar nuevas incorporaciones de personal y reducir el gasto en la compra de bienes y servicios. El programa no prevé ninguna reforma sustancial que pueda afectar a las cotizaciones sociales ni al conjunto de transferencias y prestaciones sociales. Tampoco se especifica ningún cambio de estructura impositiva reseñable, ni esfuerzos para gestionar más eficientemente la prestación de servicios. Sólo se propone genéricamente reducir en 50.000 millones de euros el gasto público.

A la pobreza de las acciones que se programan, hay que añadir que entre 2010 y 2013 la previsión de evolución económica del Programa es muy superior a la que

circula entre los analistas. Tomemos como referencia las previsiones de FUNCAS (cuadro 3).

Estas son las principales divergencias:

Cuadro 3

	Previsiones del Programa de Estabilidad		Previsiones FUNCAS	
	PIB potencial	PIB efectivo	PIB tendencial	PIB efectivo
2010	0,6	- 0,3	1,32	- 0,7
2011	0,9	1,8	1,34	0,8
2012	1,1	2,9	1,43	1,4
2013	1,6	3,1	1,56	2,0

Fuente: elaboración propia.

Si los datos de FUNCAS son más realistas, el saldo automático se hará más deficitario ya que nuestra previsión apunta hacia crecimientos efectivos más bajos y exige una minoración más drástica del saldo estructural, que tendría que reducirse en casi cuatro puntos de PIB. Un propósito imposible sin hacer reformas de fondo en el diseño y gestión de los servicios y las actividades públicas. No es sorprendente en este sentido, que tanto el BCE como la Comisión Europea hayan pedido explicaciones al Gobierno español sobre la forma en que se propone reducir el déficit.

¿Qué conclusión caber obtener de este repaso? Cinco me parecen especialmente relevantes:

1. Las proyecciones que sirven de base a la actualización del Programa de Estabilidad 2009–2013 son muy poco realistas. El crecimiento del PIB en los próximos tres o cuatro años seguirá, en opinión bastante generalizada, un patrón de evolución más moderado que el previsto en el Programa, con lo cual el déficit automático será más elevado y el esfuerzo de reducción del déficit estructural que será necesario realizar será mayor.
2. A la vista de ese crecimiento menos intenso que cabe esperar, las reducciones previstas de gastos y los aumentos programados de ingresos resultarían marcadamente insuficientes para conseguir una reducción del saldo estructural en torno a los cuatro puntos del PIB que serían necesarios.
3. Todo parece indicar la necesidad de cambios profundos en la organización de los servicios públicos, el diseño de las prestaciones sociales y la estructura de la imposición, para salir de forma perdurable de las amenazas del déficit permanente. Este tipo de acción ni puede ni debe improvisarse, lo que reclama tiempo y un proceso detenido de análisis que cristalice en propuestas.

Yo creo que, al igual que se hizo hace años con la reforma del IRPF, sería adecuado encargar a una comisión de expertos independientes el análisis de los cambios necesarios en el gasto público. Soy consciente de la vieja sentencia de que la creación de una comisión es el destino de los problemas con los que no se sabe que hacer, pero creo que en este caso ese proceder extraería a tan importante tema de la inventiva administrativa estéril y desordenada, fruto más

de *sprints* mentales que de una reflexión profunda, aunque sea bienintencionada, como la que parece latir tras la Ley de Sostenibilidad.

En ausencia de un estudio detenido en este sentido ¿Qué gastos van a reducir las administraciones públicas?: ¿los vehículos del Ejército por ahorro generalizado, el número de personal sanitario, o prescindir de maestros? No parece que ese sea el camino.

4. La anterior dificultad se complica si se tiene presente que el reparto de tareas restrictivas entre la administración central y las haciendas territoriales que, hoy por hoy tienen una elevada participación en el gasto público, especialmente las autonómicas, está en una fase incipiente, sin que la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del pasado 22 de marzo sea muy tranquilizadora respecto al comportamiento estabilizador de algunas autonomías.
5. Existe una elevada probabilidad, por tanto, de que a corto plazo sea preciso elevar los impuestos con mayor capacidad recaudatoria si se quiere cumplir con los compromisos del Programa de Estabilidad.

La salida de este grave problema tiene a mi juicio dos diferentes etapas y exige un compromiso de continuidad.

- I. La primera etapa se correspondería con el periodo 2010–2013. El objetivo fundamental debe ser eliminar el desahorro público. Las tareas a realizar son:

- Reducir el consumo público en torno a dos puntos del PIB que es, en mi opinión, la máxima reducción posible con esfuerzos voluntaristas, sin una programación seria de organización y gestión.
- Avanzar en el estudio de las vías de reducción más permanentes del gasto en los siguientes extremos:
 - * Elevar la productividad de los servicios públicos y reducir los costes de producción de forma permanente.
 - * Revisar el sistema de pensiones públicas para hacerlo asumible.
 - * Analizar el necesario cambio de estructura en la imposición en cinco líneas diferentes: reducir la carga impositiva sobre las empresas, rebajar las cotizaciones sociales empresariales, reconsiderar la posibilidad de resucitar la imposición patrimonial, estudiar el alcance posible de una reforma “verde”, que completa el cuadro tributario, y reducir sustancialmente el nivel de fraude.
- Aunque el objetivo básico de esta etapa, en este terreno, es de estudio detenido de los cambios que deben practicarse y de la estrategia de implantación, esto no está en contradicción con la introducción de medidas de racionalización de ingresos y gastos públicos conforme éstas vayan teniendo un diseño de aplicación correcto. La idea es no hacer cambios no reflexivos por rellenar objetivos aparentes sin coordinación ni seguridad de

cumplimiento. Es preferible tardar más y abordar bien los problemas que seguir una línea de “amagar y no dar”, que incrementa la desconfianza.

- Elevar los tipos de los impuestos especiales que gravan bienes de consumo general no necesario y elevar en dos puntos los tipos marginales del IRPF en todos los tramos (según FUNCASIM, cada punto de elevación supone 0,25 puntos del PIB).
- Para evitar que la reducción del déficit estructural, que así se lograría, repercuta muy negativamente sobre el nivel de actividad y empleo, debe utilizarse el programa de inversión pública que, lejos de reducirse drásticamente para evitar otras reducciones más conflictivas, debe mantenerse e incluso aumentarse si ello fuera preciso².

No se olvide en este terreno, que tanto la elevación de impuestos como la reducción de gastos tienen efectos contractivos sobre la actividad. La previsible debilidad de la actividad económica no hacen aconsejable, a mi juicio, reducir el déficit total en más de un punto anual. De ahí la necesidad de combinar la reducción del déficit estructural (más rápida) con una política de inversiones públicas que ralentice un tanto los efectos contractivos señalados. Soy consciente de que dado el peso de las haciendas territoriales, el logro de objetivos de política presupuestaria que implique alteraciones en la composición del gasto público no es una tarea fácil. Yo expreso una línea de actuación que conceptualmente me parece razonable. La traducción en una propuesta viable es una tarea política distinta.

En mi opinión esto exige explicar muy bien a la UE y los mercados la estrategia a seguir y respetarla estrictamente; en caso contrario un déficit del 7,1 % del PIB no será aceptable.

II. En la segunda etapa se introducirán los cambios en la estructura de la imposición antes señalado, una vez que se hayan estudiado en su naturaleza y efectos con precisión, y se procederá a realizar la reforma de la actividad pública con efectos presupuestarios ante descritos, de forma que den estabilidad a la consolidación presupuestaria. Y la formación de capital se repondrá en sus niveles precisos.

El plazo de esta etapa debe establecerse cuidadosamente, de forma que sea susceptible de cumplimiento, ya que de ello depende la fiabilidad frente a los mercados de la seriedad de las decisiones públicas en el terreno económico.

El cuadro 4 aproxima para los años clave la evolución que se derivaría de los puntos antes señalados.

² En imprenta este número de Cuadernos de Información Económica, el Ministerio de Fomento ha hecho público el proyecto de un Plan Extraordinario de Infraestructura que combinaría la iniciativa pública y privada. Habrá que conocer con más detalle el proyecto, pero inicialmente cualquier método que suponga mantener o aumentar la inversión pública sin afectar negativamente al déficit es bienvenido. Es muy importante conocer con más detalles la fuente de los fondos que utilizaría ADIF para pagar el 50% de la inversión inicial durante el periodo de ejecución. De seguirse este camino el logro del déficit de las administraciones públicas en el 3% podría adelantarse respecto a las previsiones del texto.

Cuadro 4
Evolución de magnitudes presupuestarias
2009, 2010, 2013 y 2016 (% PIB)

	2009	2010	2013	2016
Déficit total	- 11,2	- 10,8	- 7,1	- 3,0
[Ahorro]	[- 5,2]	[- 5,0]	[0,0]	[1,5]
Ingresos tributarios	30,1	31,1	34,0	35,3
Otros ingresos	4,8	4,8	5,0	5,2
Total ingresos	34,9	35,9	39,0	40,5
Consumo público	21,2	21,2	19,0	18,5
Prestaciones sociales no en especie	14,6	15,0	14,5	13,2
Transferencias, subvencionales y ajustes	3,8	3,8	3,3	3,5
Intereses	1,9	2,4	3,6	3,8
FBKF	4,6	4,3	5,7	4,5
Total empleos	46,1	46,7	46,1	43,5

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Este amplio repaso de la crisis económica actual, su origen y proyección hacia el futuro, nos permite ahora cerrar con algunas conclusiones destacables.

1. La política presupuestaria seguida en 2009 ha permitido suavizar la insuficiencia de demanda que está en la base de la crisis, pero cometió el error de no especificar una estrategia de consolidación del déficit. Así, a finales de 2010, el déficit se situará en el nivel más alto de la democracia (11,2 % del PIB).
2. En 2010, la economía española da muestras de estar entrando en una fase de recuperación moderada, aunque aún no es expansiva (las tasas de evolución del PIB y del empleo siguen siendo negativas), lo que reclama sustituir la demanda pública por otros componentes de la demanda agregada, especialmente la exportación, para acentuar la salida de la crisis, tal vez más cercana de lo que las cifras inicialmente dicen, teniendo en cuenta el volumen creciente de economía sumergida. Para ello, es ya imprescindible abordar políticas de reforma estructural largamente demandadas por la sociedad española.
3. Las reformas necesarias son muchas, y de variada intensidad y urgencia. Unas hacen referencia a la recuperación del equilibrio macroeconómico (política financiera y reforma presupuestaria), otras a la introducción de la necesaria flexibilidad en el modelo económico y otras, finalmente, destinadas a incrementar la productividad global.

Sin duda, las más urgentes, por su inmediata repercusión en el equilibrio económico, son las reformas del mercado de trabajo y de la fórmula de negociación de los convenios colectivos, que deben apuntar más hacia las

ganancias de productividad que hacia el coste de la vida, y la reforma fiscal que reduzca drásticamente el déficit presupuestario y el nivel de endeudamiento público.

4. Financieramente es urgente recomponer la situación patrimonial de las entidades bancarias, dañadas por los fallidos y morosos. Aunque la solvencia de las entidades es vital, conviene ser cuidadosos para no utilizar esquemas que, en el caso concreto de las cajas de ahorros, puedan chocar con su naturaleza fundacional y su dimensión social.
5. Es importante establecer una estrategia de reducción del déficit cuantioso y estructural de las administraciones públicas. Partiendo del hecho, no cuestionable, de que la corrección propuesta en el Programa de Estabilidad de alcanzar un déficit del 3 % del PIB en 2013, no es posible.

Se sugiere en este trabajo crear una comisión de racionalización del gasto público que someta este tema a la valoración de los expertos, extrayéndolo de la casuística incompleta y desordenada de la Ley de Sostenibilidad.

Se proponen dos etapas en la corrección del déficit. La primera, entre 2010 y 2013, debe centrar su esfuerzo en la eliminación del desahorro público, reduciendo los gastos corrientes en lo posible y completando la operación con elevaciones impositivas que más pronto o más tarde serán imprescindibles. Para paliar parcialmente los efectos contractivos de estas medidas, se propone utilizar la inversión pública como instrumento compensador. En la segunda etapa, entre 2013 y 2016, se introducirían las reformas, previamente estudiadas, para reducir de forma permanente el gasto público, por la vía de la racionalización de los servicios públicos, y reducción de los compromisos que hagan sostenible a largo plazo el sistema público de pensiones.

Todo ello obligará a solicitar un aplazamiento en el compromiso actual de reducción del déficit con la UEM, que en mi opinión si se plantea adecuadamente no debería generar especiales problemas, dada la evidencia de que el plan actual carece de consistencia real, y además otros países tampoco podrán cumplir sus compromisos en este terreno.