

¿Qué ha pasado con la economía española?
Conclusiones y propuestas para el futuro (*)

Norberto E. García y Santos M. Ruesga Benito

negarcia@speedy.com.pe ruesga@uam.es

(*) Capítulo 11 del Libro “¿Qué ha pasado con la economía española?” de Norberto E. García y Santos M. Ruesga Benito, Coordinadores, publicado por EDITORIAL PIRÁMIDE, Madrid, Julio 2014.

1. Introducción.

Este Capítulo final incluye dos grandes temas. El primero son las conclusiones de este texto, que se infieren de los Capítulos anteriores. El segundo un análisis de escenarios posibles con el fin de detectar aquellas políticas importantes para la recuperación que están presentes en todos los escenarios analizados – lo que sustenta su viabilidad futura. Una vez detectadas esos grupos de políticas, el Capítulo presenta una síntesis de las políticas que pueden contribuir a acelerar la recuperación de un crecimiento rápido que permita crear empleos a un ritmo significativo.

2. Conclusiones

2.1. La primera recesión del 2009-10

La primera recesión de España del 2009-10 es una consecuencia de un conjunto de fallas y errores internos y externos a España que van concatenándose hasta crear un escenario muy vulnerable a la crisis global del 2007-09, que amplifica el impacto de dicha crisis y causa una fuerte recesión con alto desempleo.

En 1999-2007 los responsables de la política económica de España acumulan un notable número errores y esto conduce a una apreciación real – medida por la relación entre el costo laboral unitario real de España respecto al de Alemania y otros países de Europa. Esto provoca una pérdida de competitividad, una caída de la rentabilidad en transables y una reasignación de recursos hacia no transables que lesiona el crecimiento de la productividad y competitividad en actividades exportadoras y competidoras con importaciones. Esos errores conducen a un elevado déficit comercial creciente durante ocho largos años, lo que provocó una acumulación de saldos deficitarios en la cuenta corriente del balance de pagos.

Los errores previos se amplifican por la decisión de utilizar crecientemente el financiamiento externo de Alemania y otros países de la Eurozona para financiar esos déficits - en lugar de aplicar políticas para contenerlos – basándose en la dudosa visión de que la introducción del Euro había modificado estructuralmente los mercados financieros de la Eurozona – en una expresión europea de la misma hipótesis de plena eficiencia de los mercados financieros que poco después provocó la implosión del sistema financiero de EEUU y generó la gran recesión global del 2007-09.

Al cabo de varios años de esta política, el endeudamiento externo privado (bancos, empresas y familias) de España se eleva a niveles antes desconocidos y genera una fragilidad financiera externa de gran alcance.

Adicionalmente las decisiones de política estimulan a la banca privada a hacer uso de ese flujo de financiamiento externo, amplificado por el apalancamiento, para expandir el crédito a tasas muy elevadas y financiar la Construcción, la Vivienda y la Edificación de Obras en general. En un contexto de crecimiento del empleo, de los salarios y de la demanda agregada, se eleva el precio de no transables respecto a transables y esto genera el alza en la tasa de rentabilidad en no transables. Lo que explica por qué la inversión privada continúa expandiéndose hacia esas actividades. El alza de precios de la Vivienda, la Construcción y las Obras, transformada ya en una burbuja, continúa su ascenso hasta que se siente el impacto de la Crisis Global del 2007-09.

La expansión del crédito fácil fuera de todo límite razonable, en base a acciones muchas veces cuestionables, da lugar y facilita decenas y decenas de situaciones que lindan en lo ilegal, multiplicándose con ello los casos de corrupción. Esto es un subproducto que suele acompañar los procesos de expansión desatinada del crédito privado en muchas experiencias.

Los excesos de apalancamiento no sólo fueron desestimados por la dirección de las empresas financieras y sus Consejos de Administración, por directores que representaban partidos políticos o por aquellos que no tenían ese origen. Fueron también ignorados por las entidades reguladoras, como el Banco de España y la CNMV, por las autoridades monetarias y financieras del Estado, por el Banco Central Europeo y las autoridades monetarias de la Comisión, por los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial) y en general por los académicos de las Universidades.

La principal razón por la que los expertos y muchas entidades nacionales y supranacionales no pudieron señalar a las autoridades los errores cometidos, es que resulta muy difícil convencer a alguien de las fallas y errores cuando la economía exhibe un proceso de crecimiento aparentemente sólido que genera gran cantidad de empleos.

Las fallas y errores se verifican también en el nivel de las Instituciones de la Eurozona. No es sólo una arquitectura defectuosa del sistema de la Eurozona – que de por sí emerge como un problema serio con la crisis global 2007-09. Es más que eso: fallas serias de políticas. En 1999-2007 la inflación anual en todos los países del Sur de Europa era más elevada que la de Alemania. Los diferenciales de inflación entre países, cuando son persistentes, conducen necesariamente a desequilibrios externos, a menos que sean compensados por diferenciales en el ritmo de crecimiento de la productividad favorables a los países del Sur de Europa. Pero en la práctica, los diferenciales de crecimiento de la productividad fueron favorables a Alemania y otros países del Norte de Europa. La pregunta que se hace Bagnai (2013) es porqué las Instituciones de la Eurozona dejan de lado el monitoreo y corrección de las tendencias anticipadas por las diferenciales de inflación y productividad y en lugar de ello concentran la atención en el desempeño del Sector Público. Esta pregunta es aún más relevante si se recuerda que el Tratado que da nacimiento a la Unión Europea contiene un articulado que explícitamente sostiene que uno de los principios guía para los países miembros es una clara advertencia de los daños que emergen de desequilibrios externos no sostenibles – y antes de ellos, de las divergencias entre tasas de inflación que los anticipan. Para Bagnai (2013) la única explicación posible para esta enorme omisión a nivel de estas Instituciones es que la misma beneficiaba a los socios más poderosos de la Unión Europea. Si la hipótesis previa fuera correcta estaría señalando el abandono de los principios de solidaridad que fueron los cimientos de la formación de la Unión Europea y su reemplazo por un fundamentalismo de mercado que beneficia sólo a los países más poderosos de la Unión.

La Crisis Global del 2007-09 actúa como detonante: provoca la implosión del modelo de financiamiento externo en que basó su crecimiento España, pone de manifiesto el costo de un enorme endeudamiento externo sujeto ahora al escrutinio de los bancos acreedores y de las agencias de calificación de riesgo, causa el estallido de la burbuja de precios de activos inmobiliarios, frena la expansión del crédito interno y con ello la actividad de la Construcción y sectores vinculados. Todo ello amplifica el impacto recesivo de la Crisis Global y genera rápidamente una muy elevada tasa de desempleo.

Se registran también errores del Gobierno Español de evaluación, prevención y contención de la crisis. Desde la sorprendente visión inicial de mediados del 2008 que la gran crisis global no afectaría a España hasta asumir que los bancos en España eran sumamente sólidos y disponían de vastas reservas. Esa visión es totalmente inconsistente con la peligrosa situación originada en el muy elevado endeudamiento externo y un modelo de crecimiento basado en el mismo. Un shock

financiero y comercial de la magnitud que causaría la Crisis Global, provocaría la súbita reducción de los flujos financieros externos y con ello una amplificación del impacto de la Crisis y una seria recesión. Estas hipótesis hacen perder 8 valiosos meses que podrían haber sido usados para construir defensas y aminorar el impacto de la crisis. Hacia principios del 2009, bajo la presión de una recesión en toda la línea, recién se toma conciencia de la magnitud de la crisis que se enfrenta.

2.2. El viraje del 2010-11

En 2010-11 tiene lugar el viraje de la política económica hacia un recorte cauteloso y gradual del gasto público que reduce con cuidado el ratio (Déficit Público/ PIB) en un contexto en que la economía española estaba lejos de hallarse recuperada y en el que la política monetaria del BCE no compensaba la contracción fiscal. La consecuencia es un descenso de 2.8 puntos de porcentaje en el ratio (Déficit Público/PIB), una ligera recesión en 2010 y un muy leve crecimiento del 0.7 por ciento anual en 2011 explicado por la compresión de importaciones. La economía parecía haberse orientado hacia un crecimiento muy débil del PIB, pese a lo cual la tasa de desempleo se elevó significativamente en 2010-11 hasta el 21.7 por ciento. Este equilibrio a bajo nivel fue sacudido por la reorientación de la política económica dando prioridad absoluta a la austeridad fiscal extrema.

2.3. La segunda recesión del 2012-13

La segunda recesión tiene lugar en el 2012-13. El nuevo Gobierno que asume a principios del 2012 abandona la cautela y gradualidad e implementa a partir del 2012 en forma drástica, con mucha seguridad y certeza, la política de austeridad fiscal extrema, que pretende inicialmente reducir el (Déficit Público/PIB) del 8.4 por ciento registrado en el 2011 a 3 por ciento en un bienio¹. Acompaña este intento con una reforma para reducir los salarios nominales – devaluación interna – y el saneamiento del sistema bancario que implica el uso de financiamiento de la Eurozona y el cierre de muchos bancos y Cajas.

La principal justificación de la política de austeridad fiscal extrema era que la misma reduciría la prima de riesgo de los bonos soberanos españoles y generaría confianza entre los inversionistas financieros, e induciría también confianza en las decisiones de inversión privada en España. Las dos hipótesis se demostraron falsas: la prima de riesgo descendió a partir de Julio del 2012 a raíz de un anuncio de intervención del BCE en el mercado financiero en circunstancias que en el 2012 el Déficit Público se elevó a un nivel más alto que el de 2011: 10.6 por ciento del PIB. Las decisiones de inversión privada no se reactivaron y en el 2013 la inversión privada sigue contrayéndose a un ritmo de 8.6 por ciento anual.

El nuevo Gobierno falla en su intento, ya que el fuerte recorte del Gasto Público y aumento de Impuestos, genera otro serio shock recesivo en el 2012 y 2013. Al provocar estos shocks recesivos, en lugar de una reducción del ratio (Déficit Público/PIB) provoca su alza hasta 10.6 por ciento del PIB en 2012, muy superior a su meta anual y mayor también al registrado en el 2011 pre aplicación de la austeridad fiscal extrema. En el 2013, el (Déficit Público/PIB) también se sitúa por encima de

¹ Al chocar con la realidad, esa pretensión es abandonada y reemplazada por un plazo mayor para alcanzar la meta del 3 por ciento.

la meta anual y alcanza el 6.8 por ciento. Este shock recesivo de un bienio eleva la tasa de desempleo del 21.7 por ciento en el 2011 a 27 por ciento en el 2013.

Son varias las razones que explican el fracaso de la austeridad fiscal extrema: a) en un contexto recesivo una reducción drástica del déficit público provocará más recesión y con ello un mayor déficit público, a menos que sea compensado por la política monetaria y/o por un impulso muy elevado del sector exportador – el BCE no aplica una política expansiva y al afectar a toda Europa el crecimiento de las exportaciones no puede compensar la contracción interna; b) el programa de ajuste fiscal de España se basa en multiplicadores fiscales muy inferiores a los de la realidad, lo que subestima el impacto recesivo de una reducción del gasto público; c) la política monetaria del BCE no compensa lo drástico del ajuste fiscal y durante gran parte del período sigue focalizada en la estabilidad de precios y no en la recuperación de las economías.

El recorte del gasto y déficit público no fue acompañada por una política monetaria expansiva que compensara el efecto contractivo de la política fiscal. La prolongación de la crisis en España y los países del Sur de Europa es en este sentido explicada por la lentitud del BCE para reducir la tasa de interés y su renuencia para aplicar una política de Quantitative Easing (QE) similar a la aplicada por la Reserva Federal de los EEUU, el Banco de Inglaterra, el Banco Central de China y muchos otros bancos centrales para contener la crisis y contribuir a la recuperación económica. En este sentido, la verdadera salida para España habría estado en una combinación de una política de contracción fiscal mucho más gradual y cuidadosa con una política del BCE expansiva mucho más imaginativa diseñada para contribuir directamente a una recuperación, acompañadas por un mecanismo poderoso y eficiente de promoción y diversificación de exportaciones, particularmente hacia mercados externos fuera de Europa. En la práctica, la ausencia de una política de crecimiento y la focalización de la política económica en sólo el ajuste y reformas, contribuye a su fracaso.

Es importante recordar que los excesos de apalancamiento en materia crediticia en la pre-crisis, conducen inexorablemente al proceso de des-apalancamiento en la crisis y hacen más lenta la recuperación. El des-apalancamiento afecta a bancos, empresas, y familias y se manifiesta en una menor demanda interna y en el muy bajo crecimiento del crédito, haciendo más difícil la recuperación.

Finalmente, cabe recordar que la política de austeridad fiscal extrema ha enfatizado mucho más el recorte del gasto que una reforma inteligente de los ingresos fiscales, particularmente de la tributación. La presión tributaria en España es bastante más baja que en el resto de Europa y posee una cantidad de fallas de diseño que le hacen perder eficacia. En el 2012, la presión fiscal (suma de la tributación y de las cargas sociales en relación al PIB) era en España un 32 por ciento frente al 39 por ciento que alcanzaba la media de 28 países de la Unión Europea. De hecho, 21 países de esos 28 exhibían una presión fiscal más elevada que España. Por consiguiente, hacia el futuro, una reforma tributaria y fiscal es uno de los ingredientes ineludibles, que deberá tomar en cuenta la situación de ingresos de las personas, resolver el tema de las comunidades y hacerlo teniendo como marco una reforma fiscal para la Unión Europea.

2.4. Las fallas en la arquitectura de la Eurozona.

La crisis puso de manifiesto las graves fallas en la arquitectura de la Eurozona y la UE. Fundamentalmente: a) Las fallas existentes en la gobernanza de la UE y de la Eurozona; b) Lo vulnerable que era la estructura institucional en la que estaba basada la Eurozona; c) La ausencia

de mecanismos de regulación y supervisión de los desequilibrios macroeconómicos, de las finanzas públicas de los Estados miembros de la Eurozona y de las variables que anticipan tales desequilibrios; d) La fragmentación y debilidad de la regulación y supervisión de los sistemas bancarios de la Eurozona, y e) la incapacidad a corto plazo para afrontar las consecuencias de un impacto exógeno en la Eurozona.

La acumulación de estas vulnerabilidades, la lentitud en la toma de decisiones a nivel institucional y los errores en muchas de esas decisiones, contribuyeron activamente al escenario de confusión existente en la UE y Eurozona a partir de mayo de 2010, al contagio de la crisis a los países considerados periféricos de la UE (Grecia, Portugal, Irlanda y España) y a la profundidad de dichas crisis.

La evidencia de que este tipo de errores existió, son los sucesivos pasos intentados o asumidos para ir cambiando esas fallas de arquitectura y de supervisión. Es recién en Febrero del 2014 que se emiten directivas para evaluar todo un conjunto de indicadores de los posibles desequilibrios de los países miembros, y de la trayectoria en cada país de variables que anticipan la aparición de desequilibrios – lo que entre otras cosas supone prevenir y corregir los superávits de balanza de pago y no sólo los déficits ya que los primeros en ciertos países son la otra cara de la moneda de los segundos en los restantes países.

2.5. ¿Por qué Alemania aboga por la austeridad fiscal extrema?

Desde el 2010 hasta la actualidad, el Gobierno de Alemania – y los de otros países del Norte de Europa – colocan como ejemplo la propia experiencia Alemana para justificar su recomendación de una férrea política de austeridad fiscal a los países del sur de Europa. Pero es importante darse cuenta de las diferencias de contexto que explican por qué en un caso es exitosa y en otros provoca un desastre.

En 1998-2007 Alemania recorta el gasto público social, disminuye el déficit público, reduce impuestos, disminuye el sistema de beneficios laborales, modera el crecimiento de los salarios y promueve aumentos de productividad. Todo esto fue efectuado para elevar su competitividad. No obstante hay una gran diferencia entre el contexto en que Alemania efectúa estos cambios y el enfrentado por España del 2008 en adelante.

En 1999-2005 Alemania presiona exitosamente al Banco Central Europeo (BCE) para obtener una expansión del crédito y una política monetaria más laxa. Esto amplía los flujos financieros del BCE y de otros países hacia Alemania. Esta expansión de la liquidez y del crédito permite a Alemania compensar la reducción del déficit público sin caer en una recesión. Similarmente, la política monetaria expansiva del BCE estimula el crecimiento de muchos países de Europa, y esto provee a Alemania con un crecimiento de mercados externos en la Unión Europea para sus exportaciones. Por lo tanto, en ese contexto la reducción del déficit público no fue recesiva porque la expansión de la liquidez y del crédito y el crecimiento del Consumo, de la Inversión y sobre todo las de las Exportaciones de Alemania, sobre-compensan el efecto contractivo de la reducción del Déficit Público.

El contexto que enfrentan España y otros países del Sur de Europa del 2008 en adelante es totalmente diferente. La expansión de la liquidez y del crédito está limitada por una política muy rígida del BCE, los flujos financieros de otros países dejan de ser significativos a partir de la Crisis Global del 2007-09 y los mercados de productos y servicios de Europa no se expanden a causa de

la Crisis y de una muy lenta recuperación. En este contexto, una reducción drástica del déficit público es muy recesiva.

2.6. ¿Por qué la Comisión Europea y la Eurozona continúan promoviendo la austeridad fiscal después de constatarse su fracaso?

La obstinada confianza de las autoridades europeas y españolas en las virtudes de la austeridad fiscal extrema no se ha alterado pese a los resultados obtenidos y de la evidencia respecto a que dicha política contribuyó a la profundización de la crisis y al retraso de la recuperación. Por otra parte, el tímido reconocimiento del hecho (las políticas no están produciendo los resultados previstos en términos de recuperación en la zona euro) no ha conducido a un cuestionamiento de la política, sino, simplemente, a un cambio en el discurso:

"Cuando se habla de los costes de negativos de la consolidación a corto plazo, es importante no perder de vista lo que sería el hecho contra-factual. Para los países más vulnerables, la exposición a las presiones de los mercados financieros significa que no hay más remedio que aplicar medidas de consolidación fiscal. La alternativa de la subida de las primas de riesgo y los mayores costes de endeudamiento sería peor para esos países, la consolidación es necesaria para restaurar las posiciones fiscales y conducir las proyecciones de deuda hacia una senda sostenible "(Comisión Europea, 2012, p. 44)

Así, en el 2012 la Comisión reconoce que las políticas de austeridad fiscal no están funcionando, pero sostiene que si no se hubieran aplicado, hoy se enfrentarían situaciones insostenibles en los mercados financieros. Este argumento es claramente falso después que se demostró en la práctica que lo que detuvo la presión de los mercados financieros sobre la prima de riesgo², fue la declaración del BCE de estar dispuesto a intervenir para estabilizar el euro a través de compras de bonos de la deuda en los mercados secundarios en Julio del 2012 – que provocó un cambio en los “sentimientos” de los mercados financieros. Es este hecho el que marca el retorno gradual a una situación más normalizada en los mercados financieros y el descenso de la prima de riesgo y no la fracasada política de austeridad fiscal que conduce a coeficientes más elevados de (déficit público/PIB) y, sobre todo, de (Deuda Pública/PIB). La prima de riesgo se reduce constantemente a partir de dicha declaración, en circunstancia que la deuda pública sigue elevándose como porcentaje del PIB hasta alcanzar casi un 95 por ciento a fines del 2013

Pareciera que por terquedad, tontera o ideología, los responsables de la Comisión Europea son absolutamente incapaces de pensar en otras alternativas de política que no sea la austeridad fiscal extrema y siguen consecuentemente promoviendo este enfoque, pese a la evidencia empírica acumulada en su contra.

2.7. La débil competitividad de la economía española.

España se ha especializado en los pasados 15 años en bienes de baja tecnología – como alimentos y textiles – o de tecnología intermedia – como vehículos automotores y productos farmacéuticos. Pero la demanda de los mercados mundiales ha crecido mucho más rápidamente en los bienes de tecnología intermedia y sobre todo alta tecnología. Por lo tanto es imprescindible un desplazamiento gradual hacia estos últimos tipos de productos si se desea acelerar las

² Definida como la diferencia entre la tasa de interés sobre los bonos de la deuda de España y la de los bonos de la deuda de Alemania.

exportaciones. Para ello es imprescindible mejorar la competitividad y diversificar las exportaciones, hacia países fuera de la Unión Europea.

La composición de la producción de España señala que la mayor parte de sus productos son de baja ventaja competitiva. Esto es un resultado de todos los factores que explican la ausencia de un crecimiento de la productividad total en España en 1999-2010. Un agravante de este proceso es la reasignación de recursos de inversión hacia Vivienda y Construcción en 2000-10, que redujo la proporción de Inversión en Maquinaria y Equipo y especialmente, en Inversión en Maquinaria y Equipo en Sectores Transables. Esto contribuyó decisivamente a reducir el crecimiento de la productividad total en transables, con la consiguiente pérdida de competitividad, ya que esa caída indujo también una menor absorción de innovaciones. Esto debe ser revertido si España aspira a una mejor inserción en mercados externos que hagan viable su recuperación.

El shock generado por la adopción del Euro en un contexto donde Alemania y otros países avanzados de Europa priorizaron una muy baja inflación y promovieron el aumento de la productividad - mientras en España no se desarrollaban políticas que compensaran dichas tendencias - condujo a España en 2000-2009 hacia un mayor crecimiento de los costos laborales unitarios y de los precios, comparado con el desempeño de Alemania y los países más avanzados de Europa. El crecimiento de los costos laborales unitarios fue explicado tanto por un crecimiento más rápido de los salarios como por un más lento crecimiento de la productividad por hora. Esto provocó un deterioro de la competitividad precio y de la competitividad productividad.

Pero más importante aún es la tendencia de mediano plazo a un muy bajo crecimiento de la productividad - base real de la competitividad de un país. En 2000-08 el crecimiento de la productividad por hora en España es bastante menor al registrado en Alemania y otros países avanzados de Europa. La desaceleración del aumento de la productividad por hora se revierte en 2009-12 debido a la fuerte contracción de empleo, mayor que la del PIB.

El crecimiento de la productividad total de los factores muestra un resultado aún más pobre que el de la productividad por hora: un estancamiento en 1999-2009. Ese estancamiento implica que los aumentos de precios de factores no pudieron ser absorbidos por aumentos en la productividad total lo que provocó una tendencia al alza en los Costos Totales Unitarios. Por lo tanto España sufrió también un deterioro en su competitividad-productividad.

Hay varias razones que explican el estancamiento de la productividad total en 1999-2009. Entre ellas se destacan: i) la desaceleración de las Exportaciones y de la Producción Competitiva con Importaciones que debilita su crecimiento; ii) la reasignación de recursos de inversión hacia No Transables que reduce significativamente la proporción de Inversión en Maquinaria y Equipo, particularmente en Transables, y con ello, la absorción de innovaciones; iii) el descenso relativo de la Inversión en Maquinaria y Equipo reduce también la productividad total porque los servicios productivos de este tipo de capital es mayor que el de Vivienda y Construcción iv) el escaso uso del acceso al stock de conocimientos e innovaciones externas; v) la muy baja proporción de empresas de amplia escala de planta capaces de aumentar sostenidamente la productividad; vi) la baja proporción de empresarios españoles con formación universitaria especializada; y vii) el relativo bajo uso de personal altamente calificado y graduados universitarios en las empresas españolas. Todo esto sugiere que España enfrenta realmente un problema de competitividad- productividad

y no solo competitividad-precio y por lo tanto no puede ser superado sólo con devaluaciones internas.

Un rápido crecimiento de la productividad total provoca una reducción sostenida en los Costos Totales Por Unidad Producida que son claves para la competitividad. Esto es más importante que la reducción de los Costos Laborales Unitarios que son una fracción de los mismos. Para fines de mejorar la competitividad, un descenso en los Costos Laborales Unitarios es importante como *mecanismo de ignición*, por el cual se eleva la tasa de rentabilidad en transables y contribuye a inducir la recuperación de la inversión y la absorción de innovaciones en esas actividades. Con ello se restablece el crecimiento de la productividad total en transables y la reducción de los costos totales unitarios que mejoran su competitividad. Pero lo anterior no debe confundirse con un descenso de los salarios durante siete u ocho años que es la receta implícita en una “devaluación interna”. Iniciada la recuperación, el crecimiento de los salarios reales no debería superar el crecimiento de la productividad para evitar un nuevo deterioro de la competitividad y sostener el impulso del crecimiento de la inversión.

La brecha de competitividad de la economía española, medida por la distancia entre la productividad de España y la de los países más avanzados de Europa en el 2013, supera el 40 por ciento.^{3/} Es difícil que una brecha de esa magnitud pueda ser cerrada con “devaluaciones internas”, ya que hacerlo por esa vía demandaría reducciones significativas de salarios durante cinco a siete años más. España lleva ya cuatro años de caídas de salarios sumadas a un muy elevado desempleo y la situación ha alcanzado ya un nivel intolerable. Es aún más difícil que por esa vía se logre un aumento de exportaciones que induzca un crecimiento económico de 2 por ciento promedio anual que es lo que se necesita para hacer descender la tasa de desempleo en forma significativa en 7 u 8 años.

La caída de los salarios en 2010-13 medida por el INE es de aproximadamente 3.5 por ciento. Pero cuando se miden los salarios netos de los cambios de composición – limpiando el efecto del aumento del desempleo, de la salida de los trabajadores menos calificados, de la salida de los jóvenes y del incremento del trabajo temporal – como lo hace el Banco de España (2014), el descenso de los salarios es de 7 por ciento en el período 2010-13. Esto es una devaluación interna que debería haberse sentido en el aumento de exportaciones y sin embargo hasta el momento no ha sido así, señal que es la competitividad- productividad y otros obstáculos los que están frenando el crecimiento de las exportaciones.

Por consiguiente el costo social registrado en España es ya elevadísimo como para adicionarle nuevas presiones en esa dirección, que ponen en riesgo el tejido social y devalúan la institucionalidad democrática del país. Por otra parte, es demencial persistir en esa dirección si existen alternativas mucho más eficientes y menos costosas socialmente para aumentar la productividad total en forma sostenida. Muchas de las medidas iniciales para aumentar la productividad total no requieren de muchos recursos – como por ejemplo la prospección de nuevos mercados externos, la mejor organización de las empresas y la adopción de un sistema de incentivos al aumento de la productividad.

^{3/} Tomando por ejemplo el ratio entre el promedio del producto por hora en Alemania, Austria, Suecia y Holanda en 2013 y el de España.

Dos obstáculos importantes al aumento sostenido de la productividad total en España son el débil acceso al stock externo de conocimientos e innovaciones y la muy baja ponderación de establecimientos con una escala de planta que permita rápidos aumentos de productividad y reducciones sostenibles en Costos Totales Unitarios.

Respecto al primero, en España han tendido a prevalecer las políticas que promueven el desarrollo interno del conocimiento y las innovaciones – parte de cuyos presupuestos están siendo recortados por la política de austeridad fiscal. En toda Europa existen sistemas de incentivos a la innovación. No sería difícil entonces establecer en España un sistema de incentivos microeconómicos para acelerar el acceso a conocimientos e innovaciones ya disponibles en el exterior que implica un costo mucho más bajo que generarlas internamente.

Respecto a lo segundo, es necesario promover el crecimiento de las medianas empresas y elevar el número de las grandes, a través de programas público-privados de promoción de exportaciones a nuevos mercados. También es importante dirigir políticas hacia las pequeñas. Una alta proporción de pequeñas empresas puede transformarse de un obstáculo a una ventaja, si se promueven activamente procesos de subcontratación de pequeñas empresas, en redes o cadenas productivas con las grandes, y consorcios (clusters) de pequeñas empresas orientadas a producciones similares. Esto promueve mayores escalas de producción para las pequeñas, aumenta su productividad y reduce sus costos totales unitarios.

Una mención especial merecen las multinacionales españolas, que son una de las palancas del desarrollo futuro en la medida que sea posible ampliar significativamente su número y expandir su escala de producción, para aumentar aún más su competitividad. Esto potenciará su incidencia en las exportaciones y en el crecimiento futuro.

España puede beneficiarse de los avances más recientes del análisis del crecimiento económico desarrollados en 1990-2011. La evidencia empírica de los últimos treinta años señala que el factor clave para el crecimiento sostenido es la especialización internacional orientada a múltiples nichos de mercados externos. Esto es crucial porque provoca aumentos de la demanda externa que inducen el desarrollo de amplias escalas de planta en muchas actividades internas, con retornos crecientes a escala. Los aumentos de escala generan incrementos de productividad y reducción de costos totales por unidad producida por el efecto escala. El desarrollo de amplias escalas de planta requiere de la aceleración de la acumulación de capital – tanto fijo como humano – que induce la absorción de innovaciones endógenas al crecimiento de la inversión – innovaciones que pueden obtenerse a menor costo del stock externo disponible de conocimientos e innovaciones. La mejora de la competitividad es así una consecuencia de un esfuerzo de acumulación de capital en amplias escalas de planta, con innovaciones endógenas, liderado por la creciente orientación de la economía hacia actividades que responden a la especialización internacional del país.

2.8. El impacto sobre el empleo y los salarios.

La volatilidad del empleo, con elevada rotación y baja calidad, en un mercado de trabajo especial en las últimas décadas, está en el origen del intenso y continuado crack de empleo que se padece en España entre 2008 y 2013. Según la Oficina Internacional del Trabajo el ajuste del mercado de trabajo español entre 2008 y 2013 no es una simple desaceleración del empleo. Después de seis

años de una severa crisis económica, los desequilibrios del mercado de trabajo se manifiestan como estructurales y, en consecuencia, mucho más difíciles de erradicar. La tasa de desempleo se sitúa por encima del 26 por ciento y la de los jóvenes entre 16 y 30 años en torno al 55 por ciento. Tales cifras nunca se alcanzaron en España ni, incluso, durante la Gran Depresión de 1920-30.

La política económica impulsada por los diferentes gobiernos habidos, tal como se ha analizado en los capítulos II y III de este libro, desde 2010 ha contribuido a promover la segunda recesión y con ello a profundizar en el *crack del empleo*.

La derivada de estas políticas de austeridad en el mercado de trabajo se centra en el impulso de reformas continuas e intensas de la regulación laboral, tratando de dotar a éste de una mucha mayor flexibilidad en su funcionamiento, desregulándolo, en la creencia, sempiterna en los modelos de corte neoliberal, de que el mercado será el mejor instrumento para reducir los profundos desequilibrios registrados en materia de empleo.

Toda actuación en política económica parte de un diagnóstico previo que interpreta la realidad que se pretende alterar con determinadas actuaciones que han de incentivar a los agentes económicos para que orienten sus comportamientos en una determinada dirección. El eje del diagnóstico ortodoxo sobre la situación del mercado de trabajo español se apoya en la tesis de la “tasa natural de desempleo”, que atribuye buena parte del desequilibrio existente al deficiente funcionamiento de dicho mercado a causa de la interferencia en el mismo de regulaciones diversas (protectoras del empleo) y de la injerencia de los trabajadores (sindicatos) en la determinación del precio (salario). De ahí que tal tipo de diagnóstico identifique una “tasa natural de desempleo” para cada país, por un nivel dado de inflación, solo alterable flexibilizando el mercado laboral para que el salario opere como regulador de la demanda laboral. En un contexto de crisis de empleo, por tanto, la devaluación salarial se convierte, bajo el discernir de este discurso, en la piedra filosofal para alumbrar la necesaria generación de empleo. En suma, las teorías de la tasa natural de desempleo invocan al equivalente de una función de demanda agregada de trabajo/.../ que “depende de las características de la función de producción y del incremento de los precios sobre el coste marginal”(Blanchard & Katz 1991:55). Bajo este prisma teórico-ideológico, inserto en la “convergencia neoclásico-neo-neo-keynesiana”⁴ la caída de los salarios reales habría de convertirse en más empleo. El problema para esta corriente de pensamiento es el que no han conseguido demostrar que la reducción de los salarios reales conduce inexorablemente a un incremento de la demanda efectiva interna o externa.

Partiendo de este diagnóstico el periodo de crisis ha ido dibujando en una “plataforma experimental” para la aplicación de estas tesis, plagada de reformas laborales sucesivas que han culminado en la promulgada por el Parlamento en febrero de 2012, a instancias del gobierno del Partido Popular, con mayoría absoluta, que en esencia, ha cerrado un proceso orientado a conferir mucho mayor poder decisorial al empresario en el ámbito de las relaciones laborales, como

⁴ / El enfoque neo-neo-keynesiano se desarrolla en Universidades de EEUU entre 1980 y 2010 y no debe confundirse con la teoría keynesiana original o los enfoques post keynesianos que emergen de la misma.

fórmula para consolidar la estrategia de devaluación salarial impulsada a lo largo del periodo la crisis, particularmente tras la primera fase de la Gran Recesión.

Y, efectivamente, los costes laborales unitarios están descendiendo a expensas casi exclusivamente de las reducciones salariales, dado el raquítico avance de la productividad del trabajo, no solo en estos últimos años, sino a lo largo de nuestra reciente historia de desarrollo económico. Nuestro producto ha crecido más a expensas de la extensión en la utilización de trabajo y capital que de la eficiencia en su uso, que requería de cambios profundos en la organización laboral fruto de la incorporación de innovaciones tecnológicas de todo orden y de la reasignación sectorial/empresarial de los recursos hacia las actividades más productivas.

Muchos de los intentos de mostrar empíricamente la ineficiencia de los mercados laborales ante situaciones depresivas se apoya en la modelización de hipotéticos desplazamientos de la curva de Beveridge (empleos vacantes versus desempleo) partiendo de apriorismos apoyados en características de la oferta laboral para su explicación. Buena parte de estos análisis concluyen en la urgencia de acometer reformas -en la regulación laboral- para dotar de una mayor flexibilidad a la práctica de las relaciones laborales, lo que, a su juicio, redundaría en una reducción de la tasa de desempleo para cada nivel de vacantes; es decir una mejora en la eficiencia del mercado laboral, como instrumento de intermediación de las fuerzas que en él concurren.

En el texto se sintetiza una investigación empírica para el caso español donde se enfatiza precisamente lo contrario, la estrecha relación entre las variaciones en la estructura productiva (el perfil de la demanda de trabajo) sobre los posibles desplazamientos en la curva de Beveridge, lo que en última instancia deriva de la relación fundamental aquí asumida entre demanda agregada y generación de empleo (el principio keynesiano de la demanda efectiva).

Así pues, a nuestro entender, el camino descrito por la política económica en general y las reformas laborales en particular están contribuyendo a ahondar aún más en la intensificación de las desigualdades económicas, de manera muy intensa en el caso español. La devaluación salarial está llevando a que las bolsas de pobreza vayan más allá de los nichos tradicionales de parados y jubilados y que se expandan por los niveles más bajos de la población ocupada. Conduciendo inexorablemente a una dualización de la economía y sociedad españolas.

El proceso de inequidad, hoy ya innegable incluso por quienes recomendaran y recomiendan encarecidamente políticas de austeridad y reformas laborales flexibiladoras (FMI, 2014), se inició en los países desarrollados, hace ya algunas décadas, al calor del ascenso de las políticas de oferta y la expansión de la financiarización de las economías internacional y nacionales (Ruesga 2012:68 y Dadush P Shaw, 2012). En el caso español, tal proceso se esta acentuando desde hace mas de una década, acelerándose desde los inicios de la crisis.

La concentración de esfuerzos políticos en las políticas de austeridad, en la reformas laborales y, en ultima instancia, en la devaluación salarial, ha dejado a un lado las políticas activas de mercado de trabajo. El gasto en tales instrumentos se ha reducido de modo significativo y, en particular se acorta la atención sobre las dos líneas de actuación que venían identificando como más exitosas

por su contribución a un mejor ajuste no devaluatorio en el mercado laboral: impulso a la eficiencia de los servicios públicos de empleo y formación ocupacional continua.

En el diseño de una política económica alternativa, que rompa con la hasta ahora vigente, de la austeridad y la devaluación salarial, habrá que concentrar esfuerzos en lo que el mercado laboral se refiere, en aquellos factores y elementos del marco regulador que incentivan el crecimiento real y no aparente de la productividad del trabajo, lo que conlleva consigo innovar en la organización del trabajo en los procesos productores y en los productos, considerando el salario como un elemento básico de incentivo a la mejora del rendimiento laboral y no como un coste a reducir. En esa línea habrá que reconsiderar muchas de las reformas realizadas, definiendo mayor protagonismo en las reformas futuras al dialogo entre los interlocutores sociales, muy fructífero en otros momentos de nuestra historia económica y laboral y ahora relegado al baúl de los recuerdos. Es en este marco donde se puede impulsar con mayor eficiencia instrumentos para promover la formación y la movilidad laboral pactada que requiere un nuevo entorno más productivo.

3. El contexto socio político de la crisis

En una perspectiva de mediano y largo plazo, por detrás de las tendencias sociales y políticas que preceden y continúan durante la crisis del 2008-09 y años posteriores, se encuentra el ascenso continuado de la ofensiva neoliberal.

Entre el 2008 y el 2013, los españoles asisten a dos crisis. La de la percepción del gran cambio de la democracia española y la de la imagen de una Unión Europea como fuente de progreso económico y social.

En lo interno, el modelo de pacto constitucional que había consagrado la transición política de España como gran proceso histórico de modernización de la sociedad española ha quedado en gran medida bloqueado, quedando buena parte de sus instituciones claves en situaciones más que precarias. La crisis económica, y sus efectos anti-distributivos, ponía en evidencia las limitaciones del modelo de crecimiento anterior y la íntima relación entre una economía especulativa - permanentemente apoyada en un hiper-desarrollo caótico del sector financiero y del sector inmobiliario- y una política institucional favorecida (y favorecedora) por sucesivas burbujas en ese sector. En este sentido, la crisis económico ha contribuido a crear una visión social en que la España de la transición post Franco, ha dejado de funcionar.

La profunda recesión económica rápidamente se traspasaba a la arena política y el endeudamiento de las administraciones públicas de todo nivel, acompañada de las presiones internacionales para recortar el gasto público e instaurar la ortodoxia presupuestaria, haciendo saltar la legitimidad de gran parte del entramado institucional y del consenso social alcanzado basado en el modelo político español y entrando en una crisis de imagen, confianza y funcionalidad del sistema de gobernanza multinivel de nuestro país.

La decepción moral en la crisis a partir de 2008 fue de tal calibre que pronto se produjo una situación recurrente en la historia civil de nuestro país, la idea de la *catástrofe española* y el

desastre nacional, el eterno retorno a la crisis depresiva del *noventa y ocho*. Los temas tradicionales de la literatura regeneracionista se volvían a poner en primera línea de actualidad y así hemos vuelto a construir un relato nacional sobre ideas como la corrupción generalizada, y el caciquismo político, así como sobre los desmanes de politicastros de ínfima categoría personal y sin ética ahora convertidos en vasallos de las nuevas oligarquías financieras.

El cuadro de depresión nacional psicológica y económica (frente a la euforia de la época de la especulación y la cultura del pelotazo) inmediatamente volvía a generar la idea recurrente y obsesiva de la diferencia de España -y la no menos recurrente de que no somos diferentes y son nuestros propios complejos lo que nos hace creer y reproducir nuestra diferencia, manejándose una visión ya de país arruinado, saqueado y en manos de unos políticos desconectados de sus bases, ventajistas y solo preocupados por mantener sus privilegios.

La política del consenso que presidía la primera transición y de reparto (desigual y jerárquico, pero real) del crecimiento de los años de la europeización de la economía española, se rompía en pedazos hasta destruir cualquier atisbo de pacto social (ahora es suficiente con una política de imposición de “reformas” para equilibrar financieramente el mercado español en forma de recorte sustancial de derechos laborales, servicios sociales y prestaciones públicas de todo tipo), llegándose a abrir un proceso de inestabilidad y tensión estructural del mismísimo modelo territorial, donde el consenso por el reparto de los ingresos fiscales se hace imposible y empiezan a aparecer todo tipo de tensiones y presiones nacionales y nacionalistas hasta llegar a una nueva oleada de independentismo imposible de gestionar en el marco de la constitución de 1978.

Una reforma constitucional para poder encauzar y reconstruir un modelo tan desgastado y plagado de ineficacia como el Estado de las autonomías se abre paso en el debate cívico, pero ese debate se ralentiza y se ensucia hasta niveles máximos en el espacio político oficial y la falta de diálogo real y propuestas de avance acaban bloqueando la situación institucional y frente a esto aparece un *movimiento constituyente* impulsado más por minorías activas ciudadanas que por la propia política profesional que trata de cambiar la arquitectura política del Estado, empezando por la organización territorial.

Pero lo *constituyente* no se agota ni mucho menos en el tema autonómico y nacional, en buena medida gran parte de la protesta social, el movimiento indignado y las diferentes mareas en defensa de los derechos sociales han construido un discurso de necesidad de una nueva institución de la democracia –de hecho vivimos un neo-regeneracionismo popular y alternativo- ante la impotencia el modelo de democracia representativa para solucionar los problemas reales que aquejan a la gente común y para dar voz a sus necesidades y dificultades desoídas sistemáticamente por la alianza entre élites políticas y económicas.

Los conflictos sociales sobrevenidos con la crisis han tenido un fuerte contenido reivindicativo instrumental, directo y dirigido a causas concretas –educación, sanidad, afectados por la hipoteca, jóvenes sin empleo, etc.- pero hasta incluso estos movimientos han estado encuadrados en un relato de enfrentamiento de élites/pueblo, de defensa de lo común, de la no representatividad real de los políticos profesionales –“no nos representan” “democracia real ya”-, de crítica abierta y general a la impronta neoliberal en toda la política institucional del último ciclo -por encima incluso de las etiquetas formales de los partidos-, así como un cuestionamiento frontal del bipartidismo y las listas cerradas y bloqueadas.

Muchos claman por una reconstrucción democrática, profunda y participativa, no sólo limitada al voto rutinario y descomprometido, otros sin embargo siguen repitiendo el discurso de que sólo la democracia representativa indirecta, profesionalizada y congraciada con los poderes económicos es la única real y sensata condicionando todo lo demás a las tinieblas exteriores de la algarada y la etiqueta de antisistema. Los conflictos, reivindicaciones y movilizaciones sociales del presente nos ayudaran a saber si en el futuro nos iremos adentrando cada vez más en un régimen *posdemocrático* –financiarizado, de baja legitimación y alta intensidad propagandística- o todavía podemos mantener la esperanza ilustrada de, por lo menos, no renunciar a la idea de una democracia social participativa, abierta y no mediatizada por los poderes fácticos habituales (económicos y mediáticos).

4. Escenarios futuros

Para fines de señalar algunas de las principales políticas hacia el futuro, para acelerar la recuperación de España, es necesario primero evaluar algunos escenarios futuros que constituirán el contexto externo e interno de la economía española y establecerán por lo tanto los grados de libertad para diferentes políticas.

4.1. Escenario I.

Un primer escenario posible es la continuidad del contexto externo e interno que se verifica actualmente. En este sentido, externamente cabe esperar que la Comisión Europea y la Eurozona, sigan promoviendo la austeridad fiscal, la devaluación interna, las reformas para flexibilizar muchos mercados incluyendo el mercado de trabajo. Cabe esperar también que Alemania no cambie su política económica lo que implica que su crecimiento estará más influido por el acontecer de la economía mundial que por la introducción de políticas expansivas. En el mismo sentido, en este escenario el BCE continúa la línea estratégica que ha implementado en los años recientes. Lo único que puede introducir un cierto cambio respecto al escenario de los últimos años, es una mayor proclividad hacia la renegociación de la deuda externa para permitir un cierto margen menos en la política interna.

Este escenario posee una clara implicancia de política: ni la política fiscal ni la monetaria serán suficientemente expansivas – o lo serán con una intensidad muy baja - las reformas contribuirán a flexibilizar más los mercados y el crecimiento de la Eurozona se acelerará ligeramente en 2014-19 al ritmo inducido por la recuperación de la economía mundial. En este escenario, la única fuente posible de aceleración del crecimiento para España, es la débil recuperación de la EUROZONA y la aceleración de las exportaciones fuera de la EUROZONA. Con casi 70 por ciento de las exportaciones destinadas a ese mercado, es evidente que el ritmo de crecimiento de las exportaciones de España queda determinado por el ritmo de crecimiento de la Eurozona y la mejora de la competitividad de España. El resultado esperable no es lo suficientemente elevado como para inducir una rápida recuperación de la economía española y es imprescindible un aumento significativo de las exportaciones al resto del mundo – lo que implica diversificar mercados, productos y servicios hacia otros destinos diferentes a la Unión Europea y mejorar la competitividad de España. Para ello, es imprescindible mejorar la competitividad

4.2. Escenario II.

Un segundo escenario es que tengan lugar cambios de orientación a nivel de la Eurozona, de la Comisión Europea, del BCE y del Gobierno Alemán. Aunque es un escenario poco probable, la

fuerza de la realidad comenzará a pesar cada vez más sobre la visión “desde el Norte”. En este sentido, es probable una política un poco más laxa del BCE y una proclividad a reestructurar la deuda externa de alguno de los países del Sur de Europa a un plazo bastante mayor que el actual. Estos cambios no aseguran para España un cambio que genere un margen significativo como para lograr una rápida recuperación y una retomada de un crecimiento económico sustentable. Por consiguiente, también en este escenario España necesitará de un mejoramiento de su competitividad y de un fuerte impulso a las exportaciones orientadas hacia afuera de la Eurozona, para acelerar su crecimiento.

4.3. Escenario III.

El tercer escenario se basa en suponer que varios de los países del Sur de Europa establecen una alianza para negociar mejores condiciones en la Comisión Europea. Es bastante evidente que si, por ejemplo, España, Italia y Portugal establecen esa alianza, y logran la adhesión de Francia, la probabilidad de negociar mejores condiciones en los programas de la Comisión Europea crece notablemente. Después de todo, una de las razones por las que Alemania ha sido capaz de imponer casi todas sus propuestas, ha sido la absoluta ausencia de una oposición concertada a las mismas⁵. Pero este escenario es poco probable actualmente porque demandaría una sincronización de las posturas políticas y de la política exterior de los países afectados. No es deseable hacia el futuro, pero es un proceso que tomará tiempo. Por lo tanto, aún en este escenario sigue presente como opción necesaria una mejora significativa de la competitividad y un fuerte impulso a las exportaciones de España hacia afuera de la Eurozona.

4.4. Escenario IV.

El escenario IV emerge como una posible combinación, con ponderaciones variables, de los tres escenarios anteriores. De esto se infiere que también en este cuarto escenario sigue siendo un tema clave para la retomada del crecimiento de España, una mejora de la competitividad y un fuerte impulso a las exportaciones fuera de la Unión Europea.

5. Políticas que se derivan de los escenarios previstos.

Las conclusiones que emergen de los escenarios futuros permiten detectar cuales son las políticas viables que pueden ser implementadas para acelerar la recuperación y retomar el ritmo de crecimiento. En particular hay dos grupos de políticas que son viables en los cuatro escenarios analizados, lo que sustenta la conveniencia de prestar atención a las mismas.

El primer grupo de políticas enfatiza la promoción y diversificación de exportaciones, particularmente hacia mercados de fuera de la Unión Europea. El segundo grupo de políticas focaliza su atención en el mejoramiento sistemático y continuo de la competitividad-productividad de la economía española.

⁵ Recordemos que cuando se planteó en el Directorio del BCE el anuncio del mismo de proceder a la compra de bonos y títulos de la deuda de los países afectados para estabilizar la Eurozona e impedir una crisis del Euro, esa propuesta pudo ser aprobada pese a la cerrada oposición del Bundesbank porque los restantes representantes de los países que integran el Directorio votaron unánimemente a favor de la misma.

Ambos grupos de medidas están interrelacionados. La mejora de la competitividad es una condición necesaria para diversificar y expandir exportaciones hacia nuevos mercados. Similarmente, en la medida que el mejoramiento de la competitividad depende del crecimiento de la productividad, una demanda dinámica por exportaciones españolas influirá positivamente para acelerar la productividad, directa e indirectamente. Adicionalmente, una diversificación de productos y mercados de exportación que acelere el crecimiento de las exportaciones, aumentará la productividad en las líneas exportadoras y en sus actividades proveedoras – directas e indirectas – difundíendola así al resto de la economía.

6. Expansión y diversificación de exportaciones.

España carece de mecanismos institucionales poderosos para explorar nuevos nichos de mercados externos, brindar información sobre nuevos mercados externos y promover nuevos negocios en dichos mercados.

Los existentes son de alcance muy limitado y el desafío que enfrenta España en diversificación de mercados y productos de exportación es muy elevado.

Por lo tanto, parece conveniente establecer un mecanismo institucional privado-público para promover exportaciones y desarrollar esa tarea. Esto incluye obtener la información sobre dichos mercados y orientarla hacia las empresas españolas. Incluye un relevamiento exhaustivo y sistemático a lo largo del tiempo de los mercados externos, creación de bases de datos con información de los múltiples mercados externos, y un sistema de agentes comerciales en cada país. También comprende la organización de visitas de misiones comerciales y ferias comerciales de empresas españolas en el exterior.

España dispone hoy de un sistema de agentes comerciales en muchos países que depende de RR.EE. Pero la información disponible sugiere que no está operando con la potencia, cobertura y eficiencia necesaria. Sería conveniente generar un cuerpo de agentes comerciales, profesionalizado, con cargos a ser llenados por concurso entre especialistas en comercio exterior y promoción de exportaciones. Los mismos deberían depender directamente de la entidad privada-pública responsable de promover exportaciones y relevar mercados externos y apoyar a las empresas españolas en lo requerido para penetrar nuevos mercados o ampliarlos. La labor de estos agentes es un tema mucho más específico y urgente que necesita el liderazgo de la entidad privada-pública a cargo de la promoción de las exportaciones.

El atraso de España en mecanismos institucionales de promoción y diversificación de exportaciones es tan grande que se encuentra hoy día en este particular ámbito como una economía emergente. Por lo tanto es indispensable desarrollar una institucionalidad fuerte para enfrentar este desafío con capacidad y eficiencia.

España puede aprovechar mejor sus grandes empresas de competitividad mundial para lanzar un esfuerzo sistemático para diversificar mercados para las mismas.

Por ejemplo, en el pasado reciente las grandes empresas de España han demostrado su capacidad para producir y exportar trenes de alta velocidad como el AVE y logrado una reputación en la construcción de infraestructura productiva, desde represas hidroeléctricas a puertos, aeropuertos y autopistas de alta velocidad.

Mirando hacia América Latina y otras regiones en vías de desarrollo, la demanda existente por transporte de trenes de alta velocidad y por infraestructura productiva es muy elevada. Sólo considerando Brasil, Perú, Colombia y México, la demanda por infraestructura productiva necesaria para mejorar su competitividad es de 500 mil millones de Euros.

Lo que se necesita es una política inteligente para promover paquetes de exportación de ese tipo de ofertas junto con acuerdos con bancos extranjeros para financiar a largo plazo estas obras. En un mundo con exceso de liquidez y bajas tasas de interés esto no debería ser un obstáculo.

Similarmente, las empresas españolas han producido aviones de carga “turbo prop” de bajo consumo de combustible, para uso civil o militar y barcos modernos de todo tipo y tamaño. Nuevamente, una política de promoción apropiada junto con financiamiento a plazo de bancos extranjeros contribuiría a entrar en múltiples mercados de muchos países emergentes.

El tema es hacerlo en forma sistemática y no como esfuerzos puntuales aquí y allá. Dicho de otra manera, hacerlo de un modo profesional, para ir estableciendo un camino que conduzca a un éxito mayor y más duradero.

7. Mejoramiento de la competitividad y productividad total.

El aumento de la competitividad es, como ha sido ya expuesto, un factor clave para diversificar y acelerar el crecimiento de las exportaciones. Con ello, pasa a ser indispensable para acelerar el crecimiento económico y la creación de empleo. Conviene recordar que a medida que la competitividad se eleva, pasan a ser competitivos productos y servicios que antes no lo eran. Por consiguiente, el aumento de la competitividad incide directamente sobre la diversificación de las exportaciones y de la producción competitiva con importaciones. Es decir, beneficia tanto a las empresas exportadoras como a aquellas que producen para el mercado interno y deben competir con importaciones, como a empresas que antes no podían competir y ahora sí pueden hacerlo. Esto amplía gradualmente el número de productos y servicios que España puede exportar y producir competitivamente hacia el mercado interno para.

A continuación se plantean un conjunto de sugerencias de políticas en esta área tan importante para lograr la recuperación de un alto crecimiento futuro para el país.

7.1. La institucionalidad para mejorar la competitividad.

España carece de una entidad o de una institucionalidad capaz de liderar decisiones y priorizar políticas, acciones y medidas en el ámbito de mejora de la competitividad. Existen entidades del sector privado que no representan a todas las empresas de España y desarrollan actividades y estudios puntuales. Pero no existe una entidad dedicada a tiempo completo y con poder de decisión en esta materia.

Es por eso que se sugiere crear una entidad privada-pública en cuyo directorio se sienten representantes de las organizaciones empresariales y de las secretarías de estado cuyo ámbito decisional es relevante para fines de competitividad. Es importante que esta entidad se halle por encima de la capacidad de decisión de las secretarías de estado para, de esa manera, poder impulsar políticas. Para ello se sugiere que dependa directamente del Vicepresidente del Gobierno, quien puede además presidir el directorio de esta entidad privada y pública.

7.2. Los factores estructurales que afectan la competitividad.

El Informe del World Economic Forum 2013-14 incluye una enumeración y evaluación de los principales factores que están afectando negativamente la competitividad de España. Una estrategia de superación de los obstáculos a la competitividad incluidos en dicho informe sería entonces un camino apropiado para avanzar en esta dirección.

Es posible que no todos se hallen de acuerdo con todos los factores enumerados en el World Economic Forum Report 2013-14 Report, pero en general, un 95 por ciento de los temas tratados en dicho Informe serán aceptados por la mayoría de los analistas.

El Informe del World Economic Forum hace énfasis en que la superación gradual de esos obstáculos es esencial para acelerar el crecimiento de la productividad. Conviene recordar que el nivel y crecimiento de la productividad se hallan directamente relacionados con la reducción de los costos totales por unidad producida.^{6/}

Que un país alcance un nivel y tasa de crecimiento de la productividad aceptable para fines de competitividad es un tema relativo – no absoluto. El crecimiento de la productividad de un país A puede ser 2.5 por ciento anual y aun así ser insuficiente si sus competidores registran un crecimiento más rápido.

Similarmente, un crecimiento de 1 por ciento anual puede ser bueno si los países con los cuales se compite registran un crecimiento de la productividad más bajo.

En ese contexto, en el caso de España conviene tomar en cuenta dos hechos: a) el atraso acumulado expresado en la gran brecha de productividad entre España y los países avanzados de Europa; b) el hecho que España deberá competir en el futuro con países que registran un significativo crecimiento de la productividad – como son los países avanzados de Europa y las economías emergentes de crecimiento más dinámico que interesan a España como mercado para sus exportaciones.

Lo expuesto señala que España acumula y enfrenta un desafío muy grande en esta área clave y deberá hacer un esfuerzo especial para alcanzar un rápido crecimiento de la productividad lo antes posible. Esto implica priorizar las políticas y los recursos fiscales que sean necesarios para alcanzar dicho objetivo.

Cabe señalar algunas medidas especialmente relevantes para España que se presentan a continuación.

7.3. Incentivos al aumento de la productividad a nivel de empresa.

En muchos países avanzados existe un sistema de incentivos a la productividad a nivel de empresa. El mismo incluye un compromiso entre las partes para adoptar las medidas necesarias para alcanzar determinadas metas de productividad anuales, y un sistema de incentivos salariales al aumento de la productividad que permita a los trabajadores participar en las ganancias de productividad. Este sistema es un poderoso incentivo para empresas y trabajadores para elevar la productividad año tras año, reduciendo así los costos por unidad producida. En la medida que este

⁶ En Economía Matemática, la reducción de los costos totales por unidad producida es el dual del crecimiento de la productividad total. Dicho de otro modo, si tiene lugar un aumento de la productividad total significativo, este hecho se expresa en presiones hacia la reducción de costos totales por unidad producida. Lo expuesto se relaciona con el uso de factores por unidad de producto, y no incorpora todavía el efecto de la variación real del precio de cada factor.

sistema sea adoptado por muchas empresas, comenzará a hacerse sentir a nivel agregado un mayor crecimiento de la productividad.

España carece de un sistema como el descrito y lo que predomina es un reajuste de salarios según la inflación pasada en años normales, y una reducción de salarios por diferentes vías – recortes, múltiples contratos, empleo temporal, empleo de jóvenes, etc. – en años difíciles como viene sucediendo desde el 2009 hasta el presente.

Por un lado, la ausencia de un vínculo entre el aumento de los salarios y el crecimiento de la productividad, implica omitir un poderoso incentivo al aumento de la productividad a nivel de empresa. Todos los países que poseen un sistema de incentivos a la productividad a nivel de empresa – desde EEUU hasta Alemania - muestran un crecimiento de la productividad más elevado que aquellos que no lo tienen. Luego omitirlo del mecanismo institucional de formación de salarios conduce a un crecimiento de la productividad más lento a nivel agregado y a una menor competitividad.

Por el otro lado, el reajuste según la inflación pasada es una indexación que tiende a sostener la tasa de inflación a niveles superiores a lo necesario. Por consiguiente, el criterio que pareciera más adecuado, es el reajuste de salario nominal siguiendo la suma del aumento registrado por la productividad más la tasa esperada de inflación. La suma de ambas variables será mayor a la inflación pasada en la medida que el aumento de la productividad sea significativo y al mismo tiempo se termina con la indexación a la inflación pasada que en ausencia de aumentos significativos de productividad, agrega presiones inflacionarias innecesarias.

La implementación de un sistema de incentivos al aumento de la productividad a nivel de empresa como el recién descrito, implica adoptar el criterio respectivo en los diferentes niveles institucionales de la formación de salarios. Por ejemplo, implica adoptarlo en el criterio de reajuste del salario mínimo ^{7/}, en los convenios marco, en los convenios colectivos sectoriales, en los convenios colectivos a nivel de empresa y en los convenios individuales. Al hacerlo, se establece una poderosa señal en el mercado de trabajo que orienta la toma de decisiones de empresas y trabajadores – que es lo que se desea. Una manera de hacerlo es establecer en los convenios marco y sectoriales un criterio general y especificar a nivel de los convenios colectivos a nivel de empresa las medidas a las que cada parte se compromete para aumentar la productividad y el reajuste.

7.4. Incentivos a la adopción de innovaciones a nivel de empresa.

Por su claro impacto sobre el aumento de la productividad, gran parte de los países del mundo – y de Europa – poseen sistemas de incentivos a la innovación. La mayoría de esos sistemas se orienta a estimular la generación de innovaciones y una de las medidas de su avance es el incremento del gasto en I&D y su composición. La difusión de estos sistemas es un reconocimiento de que una economía moderna requiere de un flujo de innovaciones significativo para acelerar el aumento de la productividad y con ello crecer más rápidamente.

^{7/} Así, el reajuste del mínimo pasa estar definido por la suma del crecimiento anual de la productividad a nivel macro más el aumento esperado de precios. Esto puede ser establecido primero anualmente y en la medida que la tasa de inflación se desacelere por debajo del 3 por ciento anual, puede acordarse un criterio bianual o trianual, lo que al prolongar el horizonte de certidumbre facilita y estimula las decisiones de inversión. El aumento esperado de precios se obtiene de las proyecciones del Banco Central de España.

No obstante España requiere actualmente una vía que acorte el camino hacia el logro de aumentos sostenidos de la productividad. Como se ha expuesto en el texto, esa vía es estimular el acceso y adopción de conocimientos e innovaciones ya disponibles externamente en el stock mundial, a través de la adaptación a las condiciones locales. Esto reduce notablemente el costo de innovación y, sobre todo, no exige un sistema científico- tecnológico, una cantidad y calidad de ingenieros y una imbricación de la investigación universitaria con los requerimientos de las empresas, que España carece actualmente.

Para esta finalidad, hay que reformular y ampliar los incentivos a la innovación actualmente vigentes. Una posible avenida en esta dirección es establecer la devolución de una parte del impuesto a la renta pagado, en la medida que se pruebe que se ha gastado un cierto monto en innovaciones – definidas como equipos fijos, conocimientos, know how y capacitación específica en la innovación, de productos y procesos que no existían previamente en el mercado español, lo cual incluye innovaciones obtenidas del stock externo o generadas internamente.

El incentivo puede graduarse como una alícuota del gasto en innovación y ser entregado como devolución de impuestos, por ejemplo, dos ejercicios fiscales después de haber incurrido en el gasto. Esto implica que si la innovación contribuyó a elevar la productividad de la empresa y ese hecho contribuyó a aumentar sus ventas, el incentivo se financia a sí mismo ya que el aumento de ventas y utilidades genera un incremento de la tributación indirecta e indirecta que en pocos años financia la erogación fiscal del incentivo.

La justificación económica de este tipo de incentivo es la externalidad negativa que tiende a generarse para una empresa que invierte en una innovación. Lo hace sabiendo que la misma le generará un aumento de la productividad y con ello de la rentabilidad. Pero apenas esto sea percibido por otras empresas, las mismas tenderán a adoptar innovaciones similares. Con lo que a poco andar, la mayor rentabilidad originada en el gasto en innovación desaparece. Este hecho, percibido ex ante por muchas empresas, es uno de los mayores obstáculos para lograr que las empresas inviertan en innovaciones. Por consiguiente, es importante que a través de un incentivo se compense esta externalidad negativa del mercado, para poder impulsar un proceso amplio y rápido de adopción de innovaciones.

En la medida que en forma simultánea se estén implementando políticas de promoción de exportaciones, es altamente probable que la mayor parte de las innovaciones tiendan a ser destinadas hacia actividades exportadoras.

7.5. Incentivos a la capacitación en la empresa.

La capacitación del personal o de nuevo personal es otro factor que influye significativamente en el aumento de la productividad. La inserción en una economía globalizada genera múltiples modificaciones en la demanda y oferta de productos y servicios a lo largo del tiempo, lo que a su vez se traslada hacia cambios en los requerimientos de capacitación en las empresas. Por otra parte, la manera más rápida de lograr personal con la capacitación requerida por dichos cambios, es atraer personal de otras empresas, lo que si bien resuelve el problema a una empresa puntual, está lejos de ser una solución para el mercado de formación y capacitación laboral. Emergen así externalidades negativas para las empresas que invierten en capacitación de personal para adaptarse a los requerimientos del cambio en la demanda por sus productos y servicios, ya que al hacerlo, enfrentan una significativa probabilidad de que ese personal capacitado sea a corto plazo

captado y contratado por otras empresas. Para compensar esta externalidad negativa, es relevante un incentivo a las empresas que inviertan en capacitación.

Por otra parte, tratar de dar una respuesta a este tema de manera centralizada es altamente ineficiente, ya que los cambios en la demanda por productos y servicios no siguen un patrón predecible ya que se originan en las modificaciones en múltiples mercados externos a España. Por consiguiente parece mucho más eficiente implementar un sistema descentralizado en el que los incentivos se otorgan a las unidades que capacitan en la empresa a través de entidades oferentes de capacitación debidamente acreditadas y certificadas, o envían a capacitar su personal en entidades debidamente certificadas para cubrir sus requerimientos específicos de capacitación.

En este esquema, se otorga un incentivo fiscal diferido, en la forma de una devolución de una parte del impuesto a la renta, a aquellas empresas que puedan acreditar un gasto en capacitación efectuado por entidades capacitadoras debidamente certificadas, reconociéndoles un porcentaje del gasto efectuado en capacitación. La devolución de ese porcentaje de gasto, se efectúa dos años después de ejecutado. Esto permite reducir la erogación fiscal asociada al incentivo, ya que la empresa puede efectuar el gasto en capacitación, aumentar con ello su productividad y lograr aumentos de ventas que incrementan el pago de los impuestos directos e indirectos.

7.6. Mayores escalas de producción.

Tal como se expusiera en este texto, el aumento de escalas de producción y los rendimientos crecientes a escala son una de las principales fuentes del aumento de la productividad total. Como también se expusiera en el Capítulo V, la experiencia de España se caracteriza por un relativamente bajo número de grandes empresas y una elevada proporción de pequeñas empresas.

De ello se desprende que entre las medidas importantes para aumentar la productividad, se hallan: a) la promoción de mayor número de empresas con grandes escalas de producción; b) la promoción de la integración de las pequeñas a las grandes y la formación de consorcios de pequeñas, para lograr también mayores escalas de producción en el segmento de la pequeña empresa.

La promoción de un mayor número de empresas con grandes escalas de producción depende de una serie de factores y políticas en esa dirección. Entre ellas se encuentran:

- i) Políticas activas para diversificar las exportaciones y promover las existentes para impulsar mayores escalas de producción.
- ii) Políticas para fortalecer la atracción a la inversión extranjera directa a España.
- iii) Señales sistemáticas y anuncios permanentes en la dirección de influir positivamente sobre las expectativas que inciden sobre las decisiones de inversión privada, particularmente en actividades transables.
- iv) Generar un margen apreciable en el crédito al sector privado para financiar la ampliación de escalas. El Estado no debe intervenir en el mercado de crédito pero puede reunirse con las autoridades de los bancos privados, informarles de la estrategia en marcha y pedir su colaboración para efectuar un esfuerzo prioritario para financiar la inversión destinada a ampliar escalas de producción o crear nuevas empresas con grandes escalas, particularmente aquellas orientadas hacia la exportación.

La promoción de la integración de las pequeñas a las grandes y la formación de consorcios de pequeñas, abarca.

- i) Políticas de estímulo crediticio y fiscal para promover la subcontratación de pequeñas empresas por las grandes. Las agencias especializadas de promoción de la pequeña empresa pueden orientar su acción, prioritariamente a este objetivo y al que sigue. La subcontratación de pequeñas empresas por las grandes, en la medida que sea un proceso difundido, contribuirá a elevar rápidamente la productividad de las pequeñas y a reducir los costos laborales de las grandes. Por ambas vías mejorará la competitividad.
- ii) Políticas de estímulo crediticio y fiscal, para promover la formación de consorcios de pequeñas empresas. Estos consorcios amplían la escala de producción, compra de insumos, adopción de innovaciones y recepción de capacitación, y hacen viables como sujetos de política al conjunto de pequeñas empresas. Ambas cosas impulsan el crecimiento de la productividad.

8. Competitividad, inversión, diversificación de exportaciones y crecimiento económico.

En la medida que la promoción del crecimiento y diversificación de las exportaciones y la mejora de la competitividad permitan acelerar el crecimiento de la inversión privada en un plazo prudencial, se comenzará a sentir una recuperación del crecimiento económico y una creación de empleo significativa.

Por lo tanto el énfasis de las políticas debe orientarse prioritariamente a fortalecer rápidamente la inversión privada. La mejora significativa de la competitividad-productividad genera una mayor tasa de rentabilidad para los que inviertan en actividades expuestas a la competencia del exterior. Mientras que la promoción de las exportaciones y los esfuerzos para diversificar mercados y productos exportables, apunta a un incremento significativo de la demanda externa que inducirá un aumento de la demanda interna. Consecuentemente, las políticas sugeridas elevan la rentabilidad de la inversión privada y la demanda esperada para lo producido por esa inversión - dos de los requisitos para incidir sobre las decisiones de inversión privada. Las restantes políticas que inciden sobre la inversión privada – como las que actúan a través de la formación de expectativas favorables – completan el armado de un enfoque cuyo objetivo es movilizar las decisiones de inversión privada. Lo relevante es acumular vía políticas y acciones de gobierno un gran poder de incidencia sobre las decisiones de inversión privada, para salir más rápidamente de la crisis.

Esto significa que la debilidad en materia de exportaciones de España, la concentración de 70 por ciento de las mismas en el mercado de la Unión Europea de muy lento crecimiento, y la muy débil competitividad-productividad que caracteriza a España, operan actualmente como restricciones para alcanzar un crecimiento de la inversión privada y del crecimiento económico más rápidos. Las propuestas de políticas sintetizadas previamente, se orientan entonces a superar esas restricciones, para crecer más rápido y crear empleo en magnitudes significativas lo antes posible.

Evidentemente si junto a ello es viable lograr un ajuste fiscal más gradual, el crecimiento será mayor. Similarmente si es viable desbloquear el sistema financiero para aumentar un poco el crédito al sector privado, la incidencia sobre un mayor crecimiento se dejará sentir. Del mismo modo si el BCE se decide a actuar con políticas que inyecten liquidez para una recuperación más rápida, la aceleración del crecimiento aumentará. Pero la mejora de la competitividad y la diversificación y crecimiento de las exportaciones seguirán siendo un tema clave porque sin las mismas, emergen como restricciones al crecimiento la muy débil competitividad-productividad y la concentración de las insuficientes exportaciones españolas en productos y mercados de lento crecimiento.