

¿Ha funcionado la austeridad en España?

Por David Rosnick y Mark Weisbrot*



Center for Economic and Policy Research
1611 Connecticut Ave. NW
Suite 400
Washington, DC 20009

tel: 202-293-5380
fax: 202-588-1356
www.cepr.net

* David Rosnick es economista del Center for Economic and Policy Research (CEPR), en Washington D.C. Mark Weisbrot es codirector y economista de CEPR.

Contenido

Introducción	1
¿Ha funcionado la austeridad?	3
Conclusión	12
Referencias	13

Agradecimientos

Los autores agradecen a Dan Beeton, Alex Main, Jake Johnston y Rebecca Watts sus valiosos comentarios y su apoyo en la edición.

Introducción

Desde 2011, España ha aplicado una serie de políticas económicas para su recuperación, basadas en la devaluación interna, la reforma del mercado de trabajo, la consolidación fiscal, y reformas estructurales y de desregulación como la Ley de Unidad de Mercado, que se basan en la idea de potenciar el crecimiento aumentando la eficiencia. El desempleo es actualmente del 21,6 por ciento, y del 47,7 por ciento en los jóvenes, con alrededor del 60 por ciento de los desempleados fuera del mercado de trabajo desde hace más de un año.¹ El número de personas consideradas en riesgo de pobreza y exclusión social ha aumentado con la tasa de desempleo, de 10,4 millones en 2007 a 13,4 millones en 2014.²

La elección de la devaluación interna se deriva de la pertenencia de España a la eurozona. El valor del euro en el conjunto de la eurozona resultó ser demasiado alto para España — desalentando el ahorro financiero nacional. La cuenta corriente de España alcanzó un déficit del 10 por ciento del PIB en 2007. El Banco Central Europeo establece el valor de la moneda en la eurozona, por lo que la adhesión al euro impide a España aplicar una devaluación nominal — o externa — para ajustar el actual déficit de cuenta corriente del país. En cambio, la estrategia de devaluación interna busca bajar los salarios y precios (en relación con el resto de miembros de la eurozona), devaluando así el euro en España en términos reales. El principal objetivo del resto del programa para España se aprecia en la reciente consulta (agosto de 2015) del Artículo IV con el Fondo Monetario Internacional (FMI): "un claro compromiso de continuar con las reformas estructurales y de poner el nivel de la deuda soberana en una trayectoria firme de reducción ayudaría a consolidar la confianza".³ Según esta teoría, el aumento de la confianza de los inversores (nacionales y extranjeros), los consumidores y los empresarios, a pesar de los efectos negativos del ajuste fiscal y de la desaceleración del crecimiento de los salarios sobre la demanda agregada, sería el camino más rápido hacia la recuperación.

El FMI señala que las reformas laborales de 2012, que reducen el poder de negociación de los trabajadores, han logrado reducir el crecimiento de los salarios.⁴ Recomienda ajustes fiscales adicionales de alrededor de un 0.5 por ciento del PIB al año para reducir la deuda pública. El documento del Artículo IV apunta a que las “mejoras en la eficiencia y el ahorro fiscal” también pueden encontrarse en la salud y en la educación públicas.⁵

1 Eurostat (2015b).

2 Eurostat (2015a).

3 Fondo Monetario Internacional (2015b).

4 Ibid.

5 Ibid.

La economía española comenzó a recuperarse en la segunda mitad de 2013, con un crecimiento del PIB real para 2015 proyectado en la actualidad a un 3,1 por ciento. No obstante, no está claro cuánto de este repunte se debe a los cambios introducidos por las políticas del gobierno. Quizá más importante es que la Comisión Europea señalase el 10 de diciembre que las medidas de consolidación fiscal neta del gobierno para 2013–2015 no han alcanzado el objetivo de 2,8 puntos porcentuales del PIB⁶ (el objetivo fue fijado por el Procedimiento de Déficit Excesivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Si estas estimaciones son correctas, entonces gran parte de la recuperación económica de España podría explicarse por la relajación de la política fiscal por parte del gobierno — además de por los “vientos favorables” señalados por el FMI, que incluyen la caída del precio del petróleo, una depreciación del euro y la flexibilización cuantitativa del Banco Central Europeo, que ha bajado los tipos de interés.⁷ Si esto es cierto, es posible que se esté reservando un mayor ajuste fiscal para después de las elecciones parlamentarias españolas de diciembre — dependiendo del resultado — , ya que el gobierno ha asegurado que alcanzará los objetivos fiscales para 2016.

Este informe analiza la historia económica reciente de España, antes y después de la recesión, prestando especial atención al desempleo, a las contribuciones al crecimiento del PIB y al balance por cuenta corriente.

6 La Comisión Europea (2015).

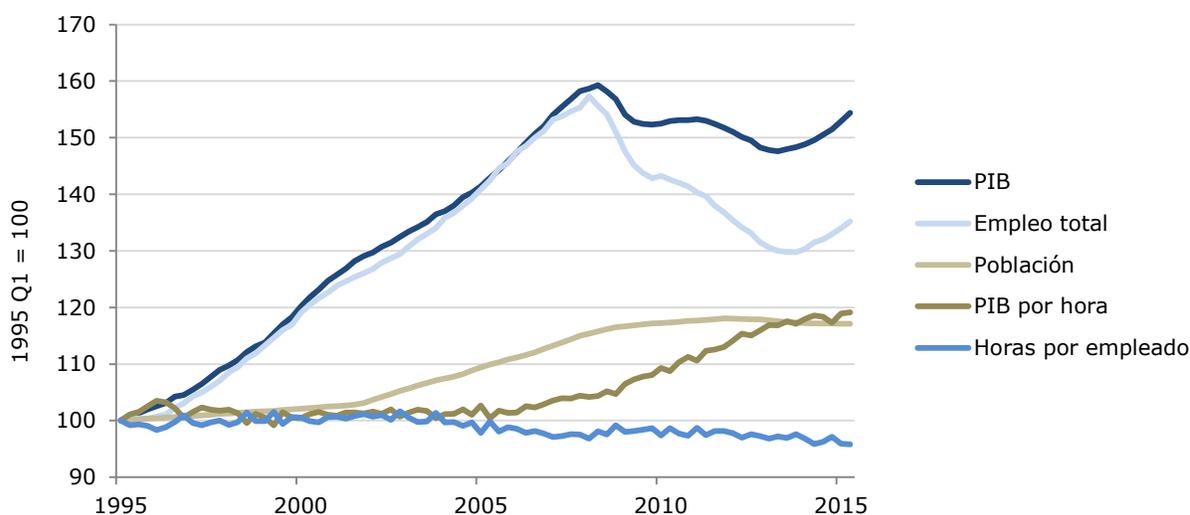
7 FMI (2015b).

¿Ha funcionado la austeridad?

Desde 1995, la economía española ha conocido tres fases distintas. En el período previo al euro, la productividad española, las horas de trabajo y la población cambiaron poco; la economía creció casi exclusivamente como resultado de que más residentes encontraran trabajo. Esto puede verse en el **Gráfico 1**.

GRÁFICO 1

PIB y componentes del crecimiento del PIB en España



Fuente: OCDE, Cuentas trimestrales nacionales (2015)

Desde 2002 hasta 2008, un flujo de inmigrantes ayudó a sostener el crecimiento del empleo en España a medida que la demanda agregada aumentaba. Sin embargo, desde la crisis de 2008, la economía se ha comportado de forma muy distinta. Mientras la población y las horas de trabajo se mantuvieron estables, el crecimiento de la productividad se aceleró y el empleo cayó dramáticamente — del 47,5 por ciento de la población a inicios de 2008 al 38,5 por ciento de la población en 2013.

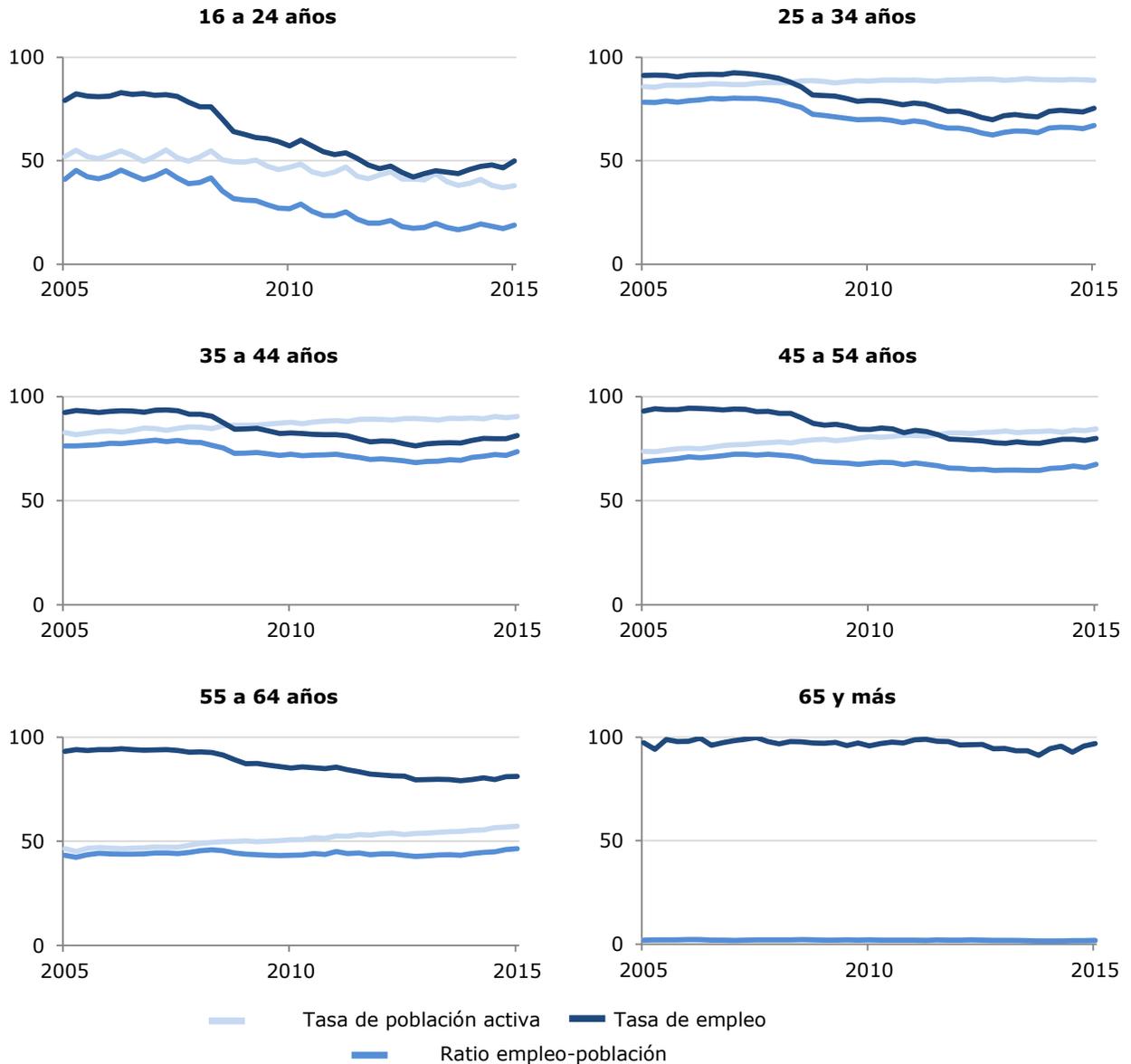
A pesar de la recuperación durante el pasado año y medio, el empleo en España ha caído en tres millones de puestos de trabajo en siete años. El Fondo Monetario Internacional no espera que el producto per cápita en España regrese a los niveles de 2007 hasta el 2018. Según cualquier comparación histórica actual, es mucho tiempo para volver a los niveles de vida medios del período previo a la crisis.

En la década pasada, las personas entre 25 y 64 años incrementaron regularmente su participación en la fuerza de trabajo, a pesar de la caída en picado de los niveles de empleo desde 2009 a 2014 (como se muestra en el **Gráfico 2**).

GRÁFICO 2

Situación laboral por edad en España

(porcentaje del grupo de edad)



Source: INE, Estadísticas de los flujos de la población económicamente activa (2015)

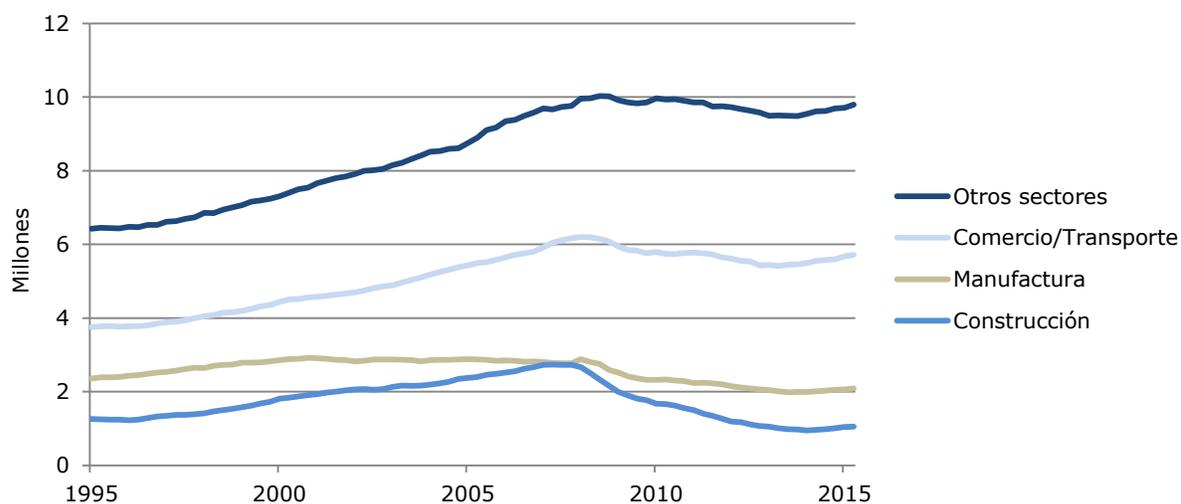
Las pérdidas en el empleo no han sido compartidas por todos. En el sector del comercio y el transporte se perdieron 787 000 puestos de trabajo entre 2008 y 2013, y otros 849 000 se perdieron

en el sector de la manufactura. Sin embargo, entre 2007 y 2014, el número de personas trabajando en la construcción cayó en 1 786 000. La construcción sumó ella sola el 55 por ciento del total de puestos de trabajo perdidos a lo largo de este periodo, a pesar de representar menos del 13 por ciento del total de trabajos a mediados de 2007. En consecuencia, el 2 por ciento de la población española trabajaba en la construcción a inicios de 2014, frente al más de seis por ciento que lo hacía en 2007.

GRÁFICO 3

Empleo en sectores seleccionados en España

(número de personas empleadas por sector)



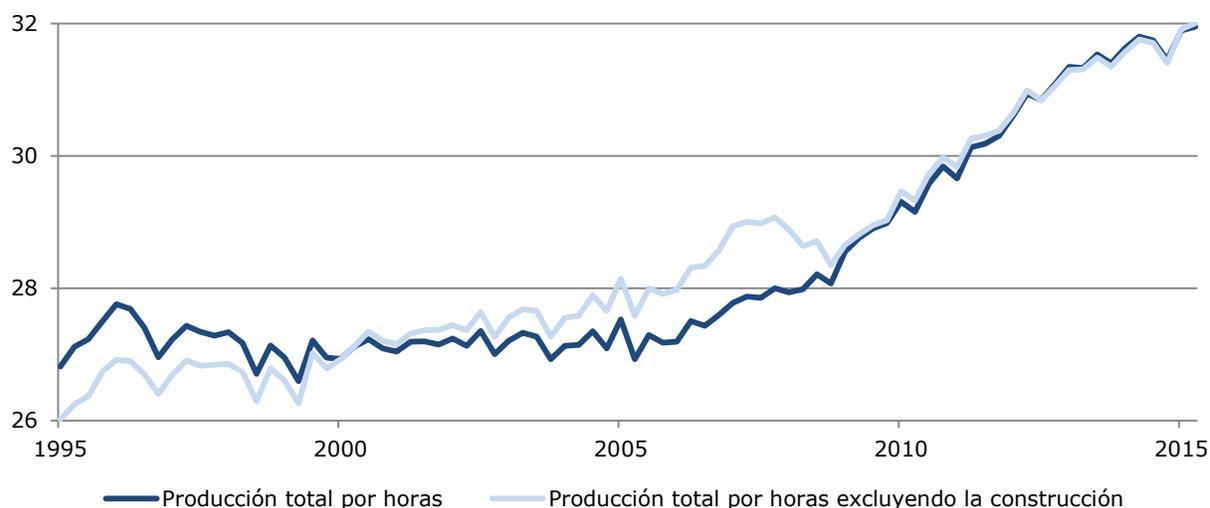
Source: OCDE, Cuentas nacionales trimestrales (2015)

Del mismo modo, la construcción explica una gran parte de la aceleración del crecimiento de la productividad desde que empezó la crisis. De 1995 a principios de 2007, la productividad en conjunto creció un 0,3 por ciento al año; la productividad de la economía, sin contar el sector de la construcción, había crecido tres veces más rápido — 0,9 por ciento por año. Desde el comienzo de 2007, la productividad total ha crecido a una tasa anual del 1,7 por ciento, pero sólo el 1,2 por ciento sin contar el sector de la construcción. Esto puede apreciarse en el **Gráfico 4**.

GRÁFICO 4

Productividad por horas en España — total y sin contar la construcción

(producción real por horas)



Fuente: OCDE, Cuentas trimestrales nacionales (2015)

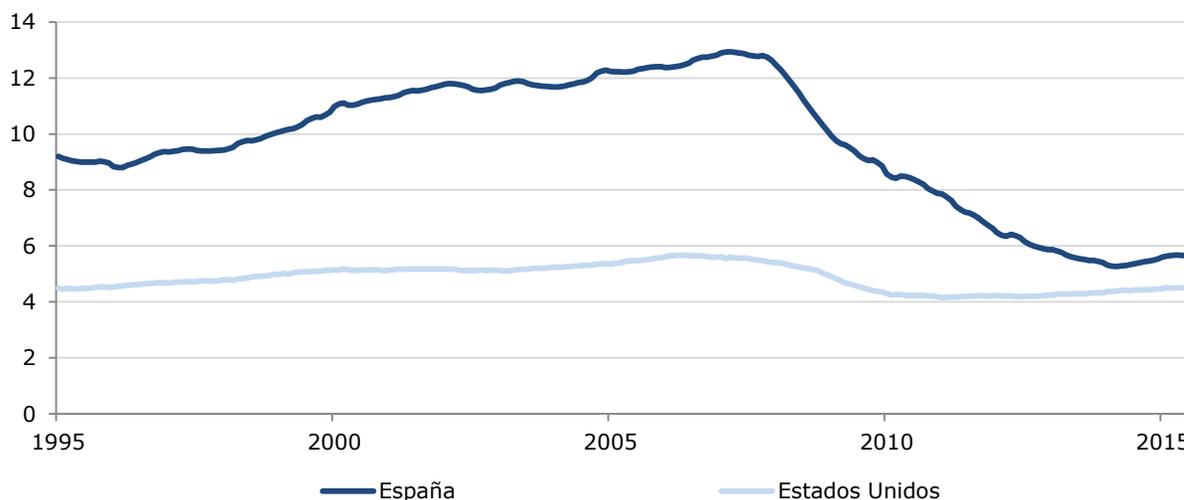
Sin duda, por tanto, buena parte de la historia reciente de la economía española ha sido protagonizada por la construcción — y por la expansión e implosión de una gran burbuja inmobiliaria. Según el FMI, los precios de las viviendas ajustados por inflación se duplicaron en sólo siete años antes de perder el 40 por ciento del valor máximo que alcanzaron.⁸ Si bien los precios de las viviendas tuvieron una evolución similar en Estados Unidos — perdiendo más de 2,2 millones de empleos en la construcción — la construcción representaba el 5,6 por ciento del empleo total en Estados Unidos en su máximo a comienzos del 2007 frente al casi 13 por ciento que representaba en España en ese mismo trimestre.

8 FMI (2015a).

GRÁFICO 5

Peso de la construcción en el empleo — Estados Unidos y España

(porcentaje)



Fuente: OCDE, Cuentas trimestrales nacionales (2015) y BLS, Current Employment Statistics (2015)

A mediados de 2015, la construcción en España representaba el 5,6 por ciento del empleo total, frente a un 4,5 por ciento en Estados Unidos. Por tanto, la crisis inmobiliaria ha dañado a España mucho más que a Estados Unidos. Uno de los problemas a que se enfrenta España es cómo dar trabajo a casi dos millones de trabajadores de la construcción cuando la demanda de este tipo de empleo es tan baja.

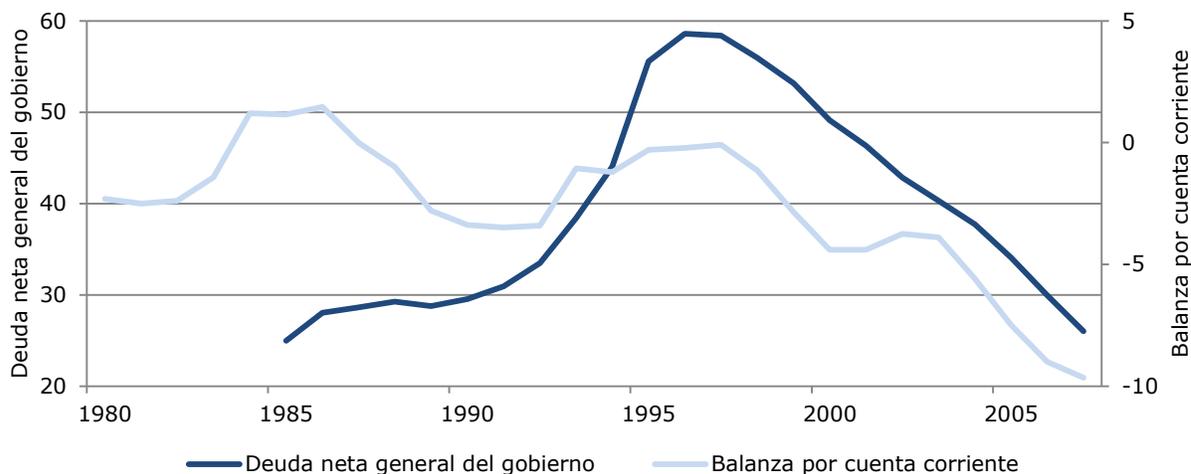
El empleo total alcanzó su mínimo a finales de 2013. De hecho, más que en cualquier otro sector, el empleo en la construcción ha crecido con mayor rapidez en términos porcentuales que en el último año y medio. Desde ese periodo, el empleo en la construcción ha aumentado en torno a 83 000 puestos de trabajo, un 8,5 por ciento. En términos absolutos, el comercio y el transporte han recuperado 257 000 empleos — en torno a un tercio de los empleos que este sector perdió desde el inicio de la crisis.

El hecho de que España se haya visto encerrada en un euro sobrevalorado bien puede haber alimentado el boom inmobiliario. En el **Gráfico 6**, vemos que, antes del euro, la generalmente austera España contaba con un nivel inusualmente elevado de deuda pública, pero había reducido rápidamente su porcentaje de deuda con respecto al PIB de alrededor del 59 por ciento en 1996 al 26 por ciento en 2007.

GRÁFICO 6

Deuda neta y balance por cuenta corriente en España

(porcentaje del PIB)



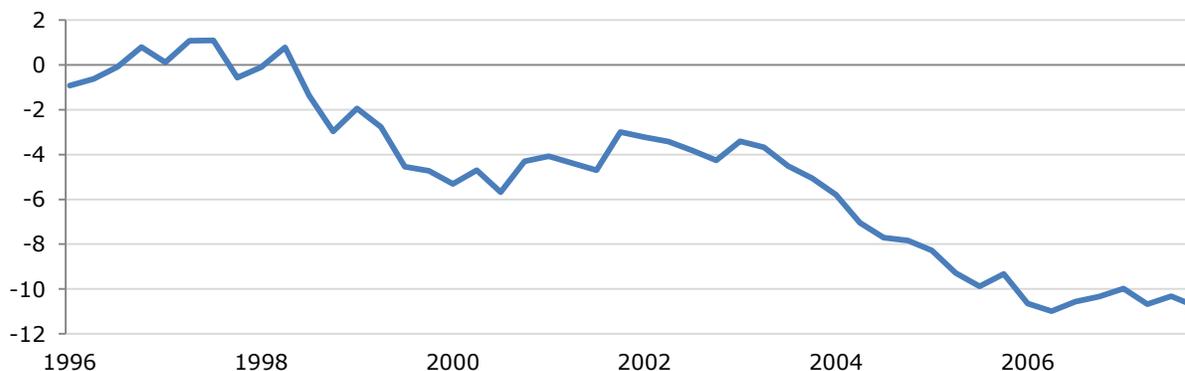
Fuente: FMI, World Economic Outlook (2015c)

El Gráfico 6 muestra que el descenso en la balanza por cuenta corriente no era consecuencia del exceso de déficit público del gobierno. De hecho, el préstamo neto del gobierno subió del 0,7 por ciento del PIB en 1997 al 3,1 por ciento en 2007 mientras que el ahorro financiero (medido en la balanza por cuenta corriente) bajó del -0,1 al -9,6 por ciento del PIB. En cambio, el incremento de préstamos del sector privado español financió las importaciones netas de bienes y servicios.

GRÁFICO 7

Peso de la exportación neta sobre el comercio total en España

(porcentaje)



Fuente: OCDE, Economic Outlook (2015)

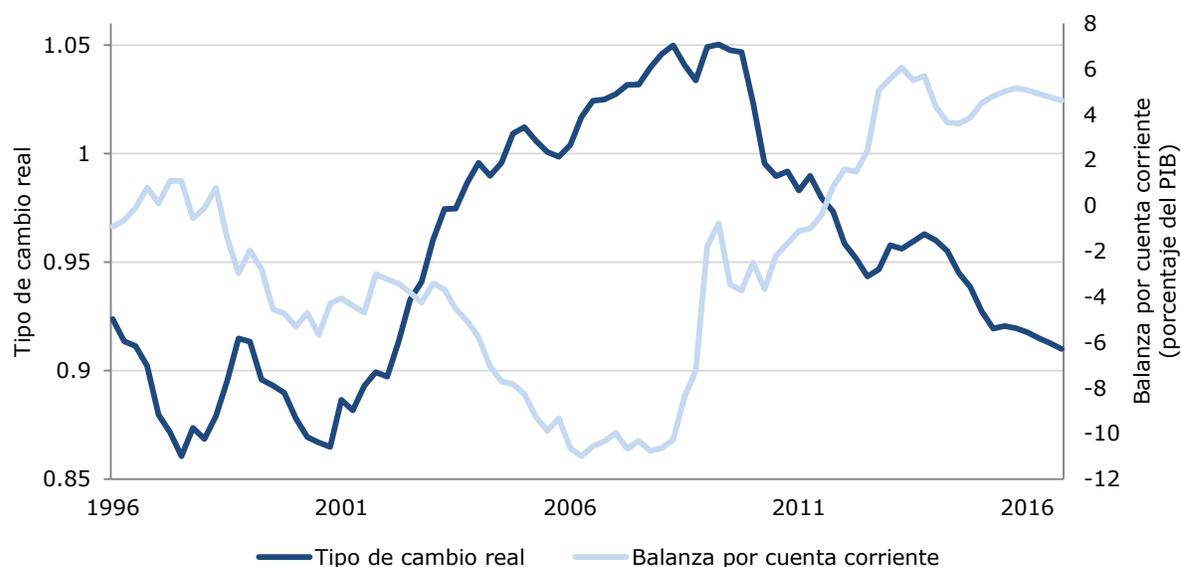
Mientras en los Estados Unidos el dólar no puede valorarse de forma apropiada de estado a estado, cuenta con una autoridad fiscal nacional que apoya automáticamente a aquellos estados en los que el crecimiento se frena. La eurozona carece de un mecanismo de compensación equivalente.

Así, cuando un país como España comienza a acumular grandes déficits externos, la corrección debe venir a través de los precios de los productos. Al igual que la Reserva Federal respecto de la convertibilidad del dólar en Argentina en los años 90 o en Grecia hoy en día, el Banco Central Europeo (BCE) fracasó a la hora de dar una respuesta adecuada a la necesidad de España de una mayor inflación en sus socios comerciales. Y, al igual que en Argentina y Grecia, la combinación de estas políticas fracasadas lleva a la “devaluación interna” — bajando el precio real de la moneda a través de una inflación relativamente baja (o deflación), producto de un ciclo de demanda reducida de bienes y servicios y bajas tasas de empleo.

Conviene resaltar que el colapso de la economía española trajo consigo una mejora significativa en la balanza comercial a consecuencia de un rápido descenso de la demanda de importación. Con un descenso de la inflación a valores próximos a cero — el deflactor del PIB aumentó en total un 1 por ciento entre 2008 y 2014 — la devaluación interna prosperó y el descenso del tipo de cambio real aumentó aún más las exportaciones netas. En este sentido, por tanto, el **Gráfico 8** muestra el progreso de la economía española.

GRÁFICO 8

Tipo de cambio real y balanza por cuenta corriente en España



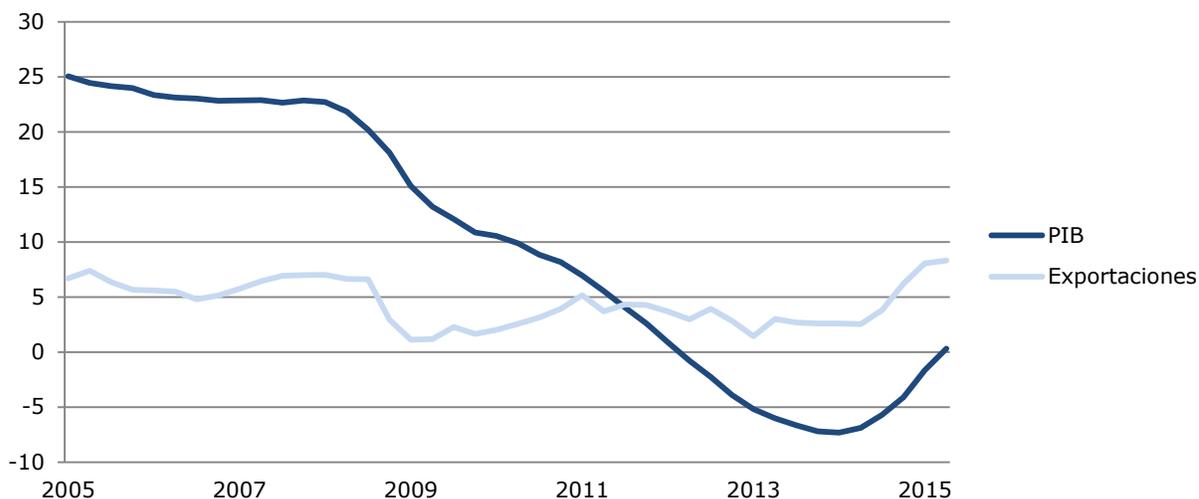
Fuente: OCDE, Economic Outlook (2015)

También ha habido cierta recuperación en el aumento de las exportaciones desde la crisis, pero la contribución reciente de las exportaciones al crecimiento del PIB ha sido similar a los niveles previos a la crisis. En los últimos seis años, el aumento de las exportaciones tanto en bienes como en servicios incrementó el PIB en torno al 8,3 por ciento, frente al 7 por ciento de los seis años previos a 2008.

GRÁFICO 9

Crecimiento acumulado del PIB en seis años y contribución de las exportaciones al crecimiento del PIB en España

(porcentaje)



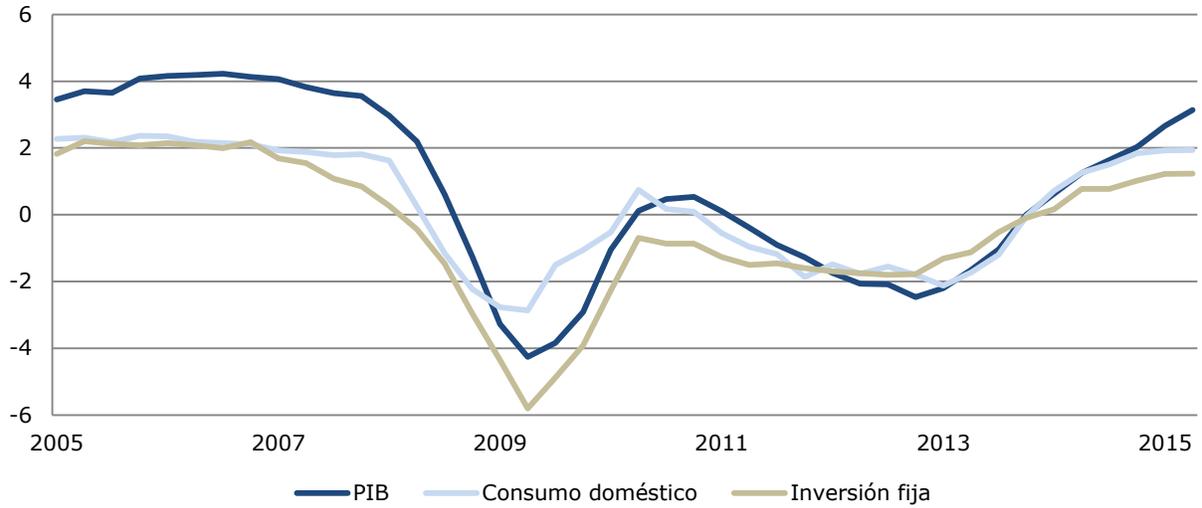
Fuente: OCDE, Cuentas trimestrales nacionales (2015)

Sin embargo, el retorno a un crecimiento general del PIB en los últimos trimestres se debe a la aceleración en el crecimiento del consumo y en la inversión fija. El consumo interno ha sumado un 1,9 por ciento al PIB en los cuatro últimos trimestres — comparable a su contribución al crecimiento en 2006. La inversión fija ha contribuido otro 1,2 por ciento al PIB — su primera contribución positiva desde el pinchazo de la burbuja inmobiliaria.

GRÁFICO 10

Crecimiento del PIB y contribución del consumo doméstico y la inversión fija en España

(porcentaje)



Fuente: OCDE, Cuentas trimestrales nacionales (2015)

El aumento de la inversión fija, en concreto, no ha provenido de la construcción de nuevas viviendas, sino del transporte de equipamientos y maquinaria.

Conclusión

Los datos analizados en este informe indican que la recuperación económica actual de España difícilmente resolverá el problema del empleo masivo en un futuro próximo. De hecho, el FMI estima que España tendrá una tasa de empleo de alrededor del 16,5 por ciento cuando alcance su producción potencial,⁹ esto es, que éste será su nivel de pleno empleo a no ser que se den cambios estructurales en la economía que aumenten significativamente la producción potencial. No obstante, hay muy pocos indicios de que el tipo de cambios estructurales que se están proponiendo, como la facilitación del despido, vayan a aumentar significativamente la producción potencial.

Los datos tampoco apoyan la tesis según la cual la recuperación económica actual sería el resultado de un retorno de la confianza de los mercados, los consumidores y los inversores debido a la consolidación fiscal. Una explicación más probable es que es resultado de una ralentización e incluso quizá del final de la consolidación fiscal, combinada con los factores externos favorables antes mencionados. Las estimaciones del FMI del balance estructural general del gobierno entre 2011 y 2015 se muestran en la **Tabla 1**, más abajo, en porcentaje del PIB:

TABLA 1

Balance estructural general del gobierno en España

Año	2011	2012	2013	2014	2015
Porcentaje del PIB	-7.0	-3.7	-3.0	-2.5	-2.3

Fuente: FMI, World Economic Outlook (2015d)

Como se señaló más arriba, la Comisión Europea estima que el gobierno español no alcanzó los objetivos de consolidación fiscal de un 2,8 por ciento del PIB en los años 2013–2015, lo que indica que la consolidación fiscal del gobierno puede haber sido significativamente menor de lo que se dijo.

Confiar en una “consolidación fiscal favorable al crecimiento”¹⁰ — como el FMI recomienda — así como en mejoras de la eficiencia derivadas de reformas laborales o de otro tipo, difícilmente llevará a la economía hacia niveles razonables de empleo en un futuro cercano. Una estrategia de estímulo fiscal e inversión pública, combinada con incrementos en los ingresos que mantengan una carga de deuda sostenible, sería una alternativa mucho más efectiva.¹¹

9 FMI (2015b).

10 Ibid.

11 Rosnick y Weisbrot (2013).

Referencias

- Comisión Europea. 2015. “Commission Opinion of 12.10.2015 on the Draft Budgetary Plan of Spain.”
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/es_2015-10-12_co_en.pdf
- Eurostat. 2015a. “People at risk of poverty or social exclusion.” Products Datasets.
http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/T2020_50
- Eurostat. 2015b. “Unemployment statistics.” Statistics Explained.
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2015a. “IMF Multi-Country Report. Housing Recoveries: Cluster Report on Denmark, Ireland, Kingdom of the Netherlands — The Netherlands, and Spain.” IMF Country Report No. 15/1.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15232.pdf>
- . 2015b. “Spain: 2015 Article IV Consultation — Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Spain.” IMF Country Report No. 15/232.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15232.pdf>
- . 2015c. “World Economic Outlook Database April 2015.” World Economic and Financial Surveys. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>
- . 2015d. “World Economic Outlook Database October 2015.” World Economic and Financial Surveys.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). 2015. “Estadísticas de los flujos de la población económicamente activa.”
http://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176907&menu=ultiDatos&idp=1254735976595
- Oficina de Estadística Laboral de Estados Unidos (BLS). 2015. “Current Employment Statistics.”
<http://www.bls.gov/ces/>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2015a. “Economic Outlook No. 97.” OECD Annual Projections.
http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO97_INTERNET
- . 2015b. “Cuentas trimestrales nacionales.” World Economic and Financial Surveys.
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=qna>
- Rosnick, David y Mark Weisbrot. 2013. “Políticas alternativas para el retorno del pleno empleo en España.” Washington, DC: Center for Economic and Policy Research.
<http://cepr.net/publicaciones/spanish-reports/politicas-alternativas-para-el-retorno-del-pleno-empleo-en-espana>