ECONOMISTAS
COLEGIO DE
MADRID

2010

126
2011
Año XXIX
EXTRA

España 2010. Un Balance

ECONOMISTAS
COLEGIO DE MADRID
Marzo 2011 - Número 126. Extraordinario

Consejo de Redacción
Emilio Ontiveros (*Director*)
José M.ª Pérez Montero (*Secretario*)
Carmen Alcaide
José Antonio Alonso
Francisco Blanco
M.ª Eugenia Callejón
Alvaro Cuervo
Joaquín Estefanía
José Luis García Delgado
Juan Emilio Iranzo
Javier Monzón
Rafael Myro
Amelia Pérez Zabaleta
José Mª Rotellar
Ignacio Santillana

Diseño de Portada
Manuel Estrada

Fotografía de Interior
Producciones Jejo

Redacción y Administración
Colegio de Economistas de Madrid
Flora, 1 - 28013 Madrid
Teléfono: 91 559 46 02
revista.economistas@cemad.es
www.colegioeconomistasmadrid.com

Produce e Imprime
Raíz Técnicas Gráficas

Depósito Legal
M-13.155-1983
ISSN 0212-4386

8 Editorial

Panorama general

10 Coordinador: *Emilio Ontiveros*

12 *Elena Salgado* — La economía española en el año 2010

16 *Cristóbal Montoro y Álvaro Nadal* — El ajuste incompleto

20 *José Luis Malo de Molina* — El año de la gran prueba

27 *José Viñals* — La crisis financiera internacional: entre la inquietud y la esperanza

33 *Mauro F. Guillén* — ¿Adónde nos lleva la globalización?

Entorno internacional

36 Coordinador: *José Antonio Alonso*

38 *Álvaro Anchuelo* — España en el laberinto del euro

45 *Vicente Donoso y Víctor Martín* — ¿Es sostenible el déficit exterior de España?

53 *Matilde Madrid* — Evolución del sector exterior

61 *Asier Minondo* — Las exportaciones y la recuperación económica

70 *Fernando Luengo* — Cambios en la geografía exportadora de la UE ampliada

Colegio de Economistas de Madrid

El Colegio de Economistas de Madrid no comparte necesariamente las opiniones expresadas en los artículos publicados en ECONOMISTAS. Los únicos responsables son sus propios autores.

Sectores productivos

78	Coordinador: *Rafael Myro*	
80	*Leticia Blázquez*	El juego de platos chinos del sector eléctrico español
89	*Vicente M. Monfort*	La actividad turística
97	*Julio Rodríguez*	El mercado y la política de vivienda
111	*Rafael Myro*	La industria y los servicios: competitividad y recuperación
119	*Juan Miguel Sánchez García*	El transporte terrestre de mercancías
127	*Beatriz González López-Valcárcel*	La sanidad en tiempos de crisis

Sistema financiero

134	Coordinadores: *Ángel Berges y Francisco J. Valero*	
136	*Sabino Fornies*	Un nuevo marco de supervisión financiera para Europa
140	*Pedro Pablo Villasante*	La banca española y las pruebas de estrés
145	*José María Méndez*	Una legislación de cajas de ahorros para el siglo XXI
151	*Ángel Berges y Emilio Ontiveros*	La reestructuración del sistema bancario: especial consideración de las cajas de ahorros
157	*Enrique Martín y Francisco J. Valero*	Basilea III: nuevo marco para la solvencia de las entidades de crédito
164	*José Manuel Gómez de Miguel*	Apuntes sobre la creación de un marco prudencial específico de los bancos sistémicos

Sector público

172	Coordinador: *Jesús Ruiz-Huerta*	
174	*Octavio José Granado*	Situación actual y perspectivas del equilibrio financiero de la Seguridad Social

179	*Luis Ayala*	La debilidad del sistema de garantía de ingresos en la crisis
186	*Francisco Pedraja y Javier Suárez Pandiello*	Crisis y reforma de la hacienda local: ¿hay alguien por ahí?
191	*Jorge Onrubia y Fidel Picos*	Comportamiento recaudatorio y redistributivo del IRPF en la última década
198	*José María Durán y Alejandro Esteller*	¿Tiene futuro gravar la riqueza?

Capital humano y empleo

204	Coordinador: *Felipe Sáez*	
206	*Carlos Álvarez Aledo*	Mercado de trabajo: balance global
214	*Nicolás Carrasco*	Productividad y costes laborales
225	*Maite Blázquez y Ainhoa Herrarte*	Cualificación, emparejamiento ocupacional y versatilidad profesional
233	*Alberto Vaquero*	Los jóvenes, el acceso al empleo y la formación
242	*Felipe Sáez*	Reflexiones en torno a la reciente reforma laboral

La empresa

252	Coordinadores: *Álvaro Cuervo y Juan E. Iranzo*	
254	*Juan Rosell*	Balance de los resultados empresariales
258	*Antonio Vázquez*	Iberia: una nueva empresa
263	*José Manuel Entrecanales Domecq*	El futuro de la energía eólica

267	*Josep Martínez Vila*	La colaboración público-privada en infraestructuras como fórmula para contribuir a la salida de la crisis
272	*María Luisa Recio*	Los recursos empresariales intangibles para superar la crisis económica

Infraestructuras y medio ambiente

276	Coordinador: *Ginés de Rus*	
278	*Francisco Pérez*	Infraestructuras: estabilización y productividad
286	*Aday Hernández*	Crecimiento y convergencia: el papel de las infraestructuras de transporte
291	*Fernando González Laxe*	El sistema portuario: de la regulación a la nueva cultura de gestión
297	*Jorge Fabra*	Sostenibilidad económica y sostenibilidad medioambiental: ¿son compatibles en el sector eléctrico?
307	*Emilio Cerdá*	Año internacional de la biodiversidad

Economía de Madrid

314	Coordinador: *José Luis García Delgado*	
316	*Antonio Beteta*	Una economía que genera confianza
322	*María C. Latorre*	La IED recibida y emitida: evoluciones divergentes
329	*Federico Pablo-Martí*	Las infraestructuras de transporte y la crisis económica: la necesidad de un cambio de prioridades
334	*Óscar Perelli*	El turismo, un pilar de futuro en la economía madrileña
342	*Juan Carlos Jiménez y Miguel Ángel Alarcón*	Madrid ante la Ley de Economía Social

Panorama bibliográfico

350	Coordinadora: *M.ª Eugenia Callejón*	
352	*José Antonio Alonso*	La Economía Internacional en los libros
357	*José María Serrano Sanz*	Novedades en Economía Española. A vueltas con la crisis
361	*David Cano*	Panorama bibliográfico en Economía Financiera
366	*Jesús Rodríguez Pomeda y Fernando Casani*	Explorando algunos límites de la Organización y Dirección Empresarial

Premio Nobel

371	*Juan J. Dolado*	Premio Nobel de Economía 2010: Un reconocimiento al impacto de las teorías de búsqueda y emparejamiento

* * *

375 Índice de autores



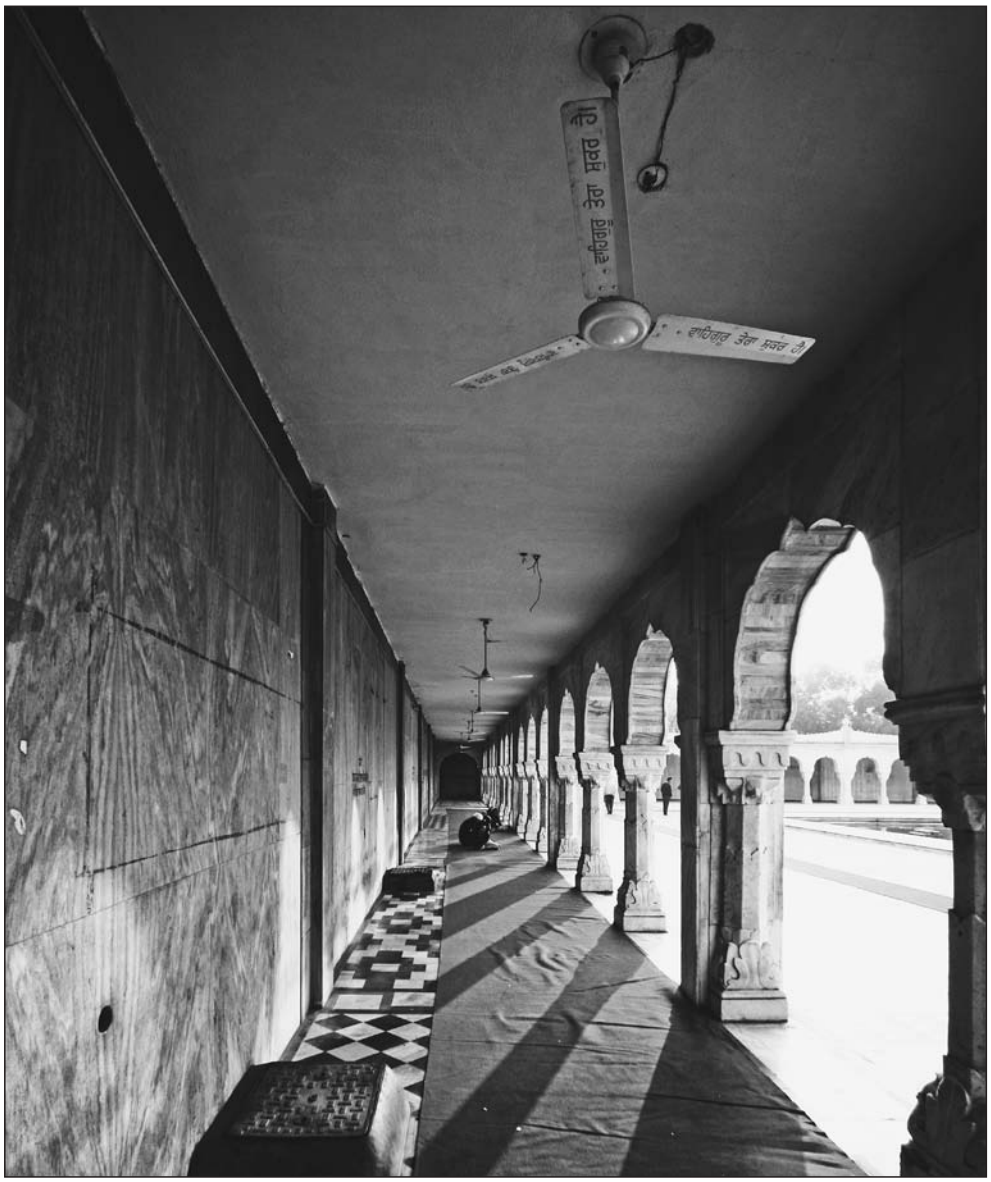
Crisis existencial en la eurozona

Desde su nacimiento nunca había sido cuestionada la supervivencia de la eurozona como lo ha sido el pasado año. La asignación de probabilidades a desenlaces de fragmentación o segmentación en el seno de la Unión Monetaria, o a la directa desaparición de la misma, no fueron ejercicios de finanzas ficción. A través de los mercados de deuda pública se manifestaron en toda su extensión algunas de las limitaciones en la concepción de la propia integración monetaria, pero muy especialmente en la de su gobierno.

Ese ha sido para la mayoría de los observadores el aspecto más destacado en la economía global durante 2010. Por razones distintas, los inversores en deuda soberana acabaron forzando el apoyo comunitario a los gobiernos de Grecia e Irlanda, y concretando muy serias amenazas en los de Portugal, España, Italia e incluso Bélgica. El año concluía con una sensación de vulnerabilidad no mucho menor a la que había estado presente desde los primeros días de mayo, cuando se creó la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, destinada al apoyo financiero a los tesoros que lo precisaran, con la muy significativa contribución a la misma del Fondo Monetario Internacional. No es fácil anticipar las consecuencias de la prolongación de esa particularización de la crisis en la eurozona, de la concentración inusual de riesgo en algunas de sus economías. Los costes ya incurridos no son menores. No sólo los de naturaleza real o financiera, sino los más difíciles de evaluar, como son los derivados de ese inusual zarandeo que han sufrido las instituciones europeas y la consecuente erosión de la credibilidad de su capacidad para avanzar hacia el perfeccionamiento de esa dinámica de integración.

Ese ha sido uno de los aspectos que en mayor medida ha condicionado el comportamiento de la economía española en 2010. Aun cuando los mercados de deuda soberana no hubieran sido objeto de tensiones, los problemas españoles seguían en ese año diferenciándose del promedio de la región. La combinación de un desempleo y endeudamiento privado muy elevados no favorecían la superación del colapso del sector más dominante en la expansión de la década previa al inicio de la crisis. El desplome de la construcción residencial, además de ser el principal responsable del aumento del desempleo y del endeudamiento privado, condicionaba de forma muy significativa el retorno a la normalidad del sistema bancario. La continuidad del cierre de los mercados financieros mayoristas y el peso específico de activos inmobiliarios en los balances bancarios no facilitaba la reducción de los problemas de liquidez y las amenazas sobre la solvencia de las entidades. No contribuía, en definitiva, a normalizar la actividad crediticia y con ella la necesaria recuperación de la inversión y de la actividad empresarial.

El año concluía con una de las mayores tasas de paro de la historia y ritmos de crecimiento del PIB manifiestamente expresivos de la atonía en todos los componentes de la demanda doméstica. Los inversores externos no concedían a la economía española un horizonte de rápida e intensa recuperación, suficiente para que el volumen de deuda privada no acabara engrosando la de naturaleza pública. Tampoco los estados de ánimo de las familias y empresas españolas estaban en disposición de reanudar sus decisiones de gasto de forma inmediata e intensa. Las decisiones que el Gobierno se vio obligado a adoptar, como consecuencia de las tensiones en los mercados financieros, no consiguieron compensar las más vinculantes expectativas para los agentes económicos derivadas de las escasas posibilidades de crecimiento económico. Esa renovada voluntad reformista del Gobierno propiciaba el reconocimiento de las instituciones multilaterales, al tiempo que una aproximación con los sindicatos tras la huelga general. Constituían señales ciertamente esperanzadoras de concreción de acuerdos mínimos en los que basar la orientación de políticas vinculantes a medio y largo plazo, como las de reforma del sistema público de pensiones, o las de la propia financiación autonómica, o la definitiva reordenación del sistema bancario. Eran buenas señales, pero en modo alguno garantías absolutas de que en el 2011 se deje atrás definitivamente esa doble condición de ser la economía europea con menor crecimiento y la de mayor desempleo.



PANORAMA GENERAL

Coordinador:

Emilio Ontiveros

Analistas Financieros Internacionales y
Universidad Autónoma de Madrid

Las contribuciones a esta sección, la más panorámica del Balance, abordan los centros de interés más relevantes en la economía global y española durante 2010. La vicepresidenta segunda del Gobierno y ministra de Economía y Hacienda, *Elena Salgado,* y el responsable de Economía del Partido Popular, *Cristóbal Montoro*, aportan su particular visión sobre el comportamiento de la economía española en el ejercicio. *José Luis Malo de Molina*, director general del Servicio de Estudios del Banco de España, recorre los hitos más destacados en ese año, las pruebas de diversa naturaleza que tuvo que afrontar la economía española.

El consejero financiero y director de Asuntos Monetarios y Mercados Financieros del Fondo Monetario Internacional, *José Viñals*, revisa la dimensión financiera de la crisis global y su particularización en los mercados de deuda soberana. El director del Joseph H. Lauder Institute de la Wharton School de la Universidad de Pennsylvania, *Mauro Guillén*, da cuenta de algunas de las consecuencias de la dinámica de globalización en sus dimensiones real y financiera, en un contexto en el que la crisis ha coincidido con la aceleración y alteraciones significativas en las hegemonías hasta ahora dominantes en la escena internacional.

Todos esos trabajos aportan una visión completa y equilibrada de los centros de atención que, con un mayor grado de concreción, se abordan en las siguientes áreas de este número extraordinario de *Economistas*.

La economía española en el año 2010

Elena Salgado
Vicepresidenta segunda del Gobierno y ministra de Economía y Hacienda

El año 2010 ha sido el de la recuperación de la *economía mundial* tras una contracción sin precedentes en 2009. Sin embargo, la reactivación está siendo desigual y todavía es frágil.

Las grandes economías emergentes se han visto menos afectadas por la crisis y presentan un gran dinamismo, protagonizando la mayor aportación al crecimiento global.

Estados Unidos salió antes que Europa de la recesión y, aunque ha perdido algo de su empuje inicial, la reactivación prosigue apoyada por unas políticas monetaria y fiscal marcadamente expansivas.

La *zona euro* también dejó atrás la recesión, pero el crecimiento es todavía moderado, a excepción de Alemania, cuya economía está teniendo un comportamiento muy positivo. En el conjunto de la eurozona, el ritmo de recuperación se ha resentido en el tercer trimestre a consecuencia del esfuerzo generalizado de consolidación fiscal. A medida que avance el proceso de reducción del déficit público, el efecto positivo sobre la confianza terminará predominando.

En paralelo a la recuperación gradual del sector real, la zona del euro está sufriendo una gran inestabilidad financiera, que afecta con particular intensidad a los mercados de deuda soberana. El euro se está viendo sometido a su primera gran prueba desde su nacimiento. Prueba de la que debe salir fortalecido con la reafirmación del compromiso de todas las partes con la estabilidad de la moneda única y con el fortalecimiento del gobierno económico europeo.

En mayo se desencadenó un primer brote de turbulencias a raíz de la crisis fiscal de Grecia. Las dudas sobre la solvencia del sector público griego generaron una elevada volatilidad en los mercados, que afectó más directamente a aquellos países que precisaban un mayor ajuste presupuestario.

Esta situación obligó a la zona euro a reaccionar con urgencia, tanto a nivel nacional —acelerando las medidas de reducción del déficit y las reformas estructurales— como a nivel comunitario, reforzando el marco institucional del euro. En este ámbito, se acordó constituir la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera para apoyar a aquellas economías que se vieran inmersas en serias dificultades, con el objetivo último de proteger la estabilidad de la zona euro. El Banco Central Europeo también ha actuado con decisión para salvaguardar la estabilidad financiera proporcionando la liquidez requerida por las entidades financieras, así como realizando intervenciones selectivas en los mercados de deuda

soberana. Estas iniciativas, unidas a la publicación en julio de los *stress tests* de las principales entidades de crédito europeas, fueron decisivas para devolver la calma a los mercados.

Sin embargo, en noviembre la crisis alcanzó a Irlanda, una vez que se hizo evidente el enorme impacto fiscal de la crisis bancaria. Los problemas de solvencia de las entidades de crédito privadas terminaron trasladándose al emisor soberano, ya que éste había garantizado todos los pasivos de un sector bancario que, además, es muy grande en relación a la dimensión de la economía irlandesa. El Gobierno de Irlanda ha iniciado un ambicioso programa de ajuste presupuestario y de reforma del sector financiero, contando con el apoyo financiero de la Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional.

Según se vaya poniendo en marcha este programa y se empiecen a percibir sus primeros resultados, la sobrerreacción inicial de los inversores empezará a atenuarse. No obstante, la inestabilidad desatada por la crisis irlandesa se vio amplificada por la incertidumbre existente sobre el futuro marco europeo de gobierno económico y provocó un aumento de las primas de riesgo soberano de varios países, entre ellos España. En diciembre el Consejo Europeo reafirmó su compromiso con la estabilidad de la eurozona, acordando la creación de un mecanismo permanente de gestión de crisis y dando un impulso adicional al gobierno económico europeo, despejando de esta forma algunos de los principales elementos de incertidumbre que afectaban a la confianza de los inversores.

Para la *economía española*, 2010 ha sido un año de transición. Hemos dejado atrás la recesión más profunda en muchas décadas iniciando la recuperación, aunque todavía de forma tímida. Y lo que es más importante, se ha avanzado considerablemente en el ajuste de los desequilibrios acumulados en el pasado y en la corrección de las debilidades estructurales de nuestra economía. Este profundo cambio que está experimentando nuestra economía apenas ha tenido reflejo hasta ahora en los datos de actividad económica, pero será determinante para la evolución de nuestra economía a medio y largo plazo.

Tras año y medio de contracción económica, el PIB volvió a crecer en términos intertrimestrales desde el inicio de 2010. Se ha producido una recuperación moderada, pero sostenida, que se percibe con menos claridad por el desplazamiento de algunos gastos del tercer al segundo trimestre, en respuesta al incremento de los tipos del IVA en julio y la remoción de algunas medidas de estímulo. El ritmo de crecimiento alcanzado no ha sido todavía suficiente como para traducirse en una reducción persistente del desempleo.

Los indicadores disponibles al final de año apuntan a un PIB que, en el conjunto del año, se reduce muy ligeramente. Por tanto, son plenamente coherentes con el escenario del Gobierno que contempla una tasa de variación del PIB del -0,3% anual. Esta cifra es compatible con un crecimiento del PIB intertrimestral no negativo a lo largo de todo 2010 y con una tasa interanual positiva y creciente en la segunda mitad del año.

Esta evolución apunta a que en 2011 continuará la paulatina mejora del PIB. El cuadro macroeconómico del Gobierno prevé una tasa de crecimiento todavía moderada, pero en progresivo ascenso a lo largo de 2011 hasta el 1,3%, impulsada principalmente por la reactivación del consumo privado y por la aportación positiva del sector exterior.

Confiamos en que el mayor dinamismo de la actividad económica permita una moderada creación de empleo neto en el conjunto de 2011, con un comportamiento del mercado laboral que irá mejorando a medida que avanza el año haciendo posible una progresiva reducción de la tasa de paro.

En este contexto de recuperación lenta, con un entorno financiero todavía inestable, la política económica del Gobierno se propone restablecer la confianza y fortalecer nuestra estructura económica para lograr afianzar la recuperación. Para ello, se apoya sobre tres pilares: consolidación presupuestaria, reformas estructurales y transparencia.

La recesión y las medidas de estímulo fiscal llevaron el déficit público hasta el 11,1% del PIB en 2009. Una vez superado el peor momento de la crisis, los Presupuestos Generales del Estado para 2010 representaron el inicio de la necesaria *consolidación fiscal*. El Gobierno ha aplicando con rigor las medidas de austeridad aprobadas para cumplir el objetivo de déficit —9,3% del PIB para el conjunto de las administraciones públicas en 2010— y seguirá haciéndolo en 2011 para asegurar que se reduce el déficit hasta el 6% del PIB. Este es un objetivo prioritario para el Gobierno y todas las administraciones están contribuyendo con su esfuerzo.

La crisis también puso de relieve notables ineficiencias que dificultaban el adecuado funcionamiento de nuestros mercados, particularmente los de factores productivos (laboral y financiero). Por eso era imprescindible dar un nuevo impulso a las *reformas estructurales*.

Las reformas acometidas en 2010 han supuesto un cambio sustancial en la estructura del sector financiero, en el mercado laboral y en el com-

portamiento de las administraciones públicas. Pero lejos de caer en la autocomplacencia, tenemos que continuar con el esfuerzo para mejorar la eficiencia y flexibilidad de nuestra economía.

La *reforma laboral* aprobada tiene como objetivo reducir la segmentación del mercado de trabajo y proporcionar mayor flexibilidad a las empresas para adaptarse a un entor no económico cambiante, sin necesidad de recurrir siempre al ajuste de su plantilla. Sus resultados se harán claramente visibles en cuanto la recuperación cobre intensidad. Su efecto positivo sobre la creación de empleo se verá reforzado con las próximas reformas en los ámbitos de las políticas activas de empleo y de la negociación colectiva, previstas para el primer trimestre de 2011. Además, la reforma laboral contribuirá a reforzar el vínculo entre las condiciones laborales y la productividad, fomentando la competitividad de cada empresa y de nuestra economía en conjunto.

El *sector financiero* español ha mostrado una gran capacidad para soportar el impacto de la crisis, pero ha sido necesario impulsar una profunda reestructuración centrada en las cajas de ahorro. Éstas se han visto más afectadas por la crisis debido a las limitaciones pr opias de su modelo. Limitaciones que se han superado con la reforma de su marco legal.

Se está llevando a cabo una transformación del sector financiero que pasará de contar con 45 cajas a sólo 17 grupos o entidades. Un proceso que afecta al 94% de activos de este subsector y cuya integración institucional se ha culminado en 2010.

Esta reordenación se beneficia de un nuevo marco legal que fortalecerá el sector al facilitar la capitalización de las cajas e impulsar su profesionalización. Es fundamental que las instituciones aprovechen todo el potencial que este nuevo marco institucional les ofrece para mejorar la eficiencia en su gestión y reforzar sus balances.

Además de poner en marcha las reformas, en un contexto de inestabilidad financiera y problemas de confianza, es necesario *transmitir con claridad a los mercados* todos los progresos realizados.

En el actual contexto de inestabilidad, los mercados financieros tienden a sobrerreaccionar ante noticias negativas en el corto plazo. Sin embargo, con el tiempo los agentes económicos terminan orientando sus decisiones en base a los fundamentos de cada economía. Por ello, la tarea del Gobierno es trabajar para mejorar esos fundamentos económicos, al tiempo que se proporciona una información más amplia que permita a los inversores formarse una idea adecuada sobre la situación real de la economía española.

Con este objetivo, el Gobierno está realizando un esfuerzo por aumentar la transparencia, fundamentalmente en los dos ámbitos que parecen suscitar mayor incertidumbre: la situación fiscal de las administraciones públicas —particularmente de las comunidades autónomas— y el sector financiero.

El ejercicio de transparencia del Gobierno incluye un compromiso de publicar mensualmente información detallada de la situación de la deuda pública española, así como presentar con carácter trimestral información de la ejecución presupuestaria de las comunidades autónomas.

Por su parte, el sector financiero español está ofreciendo una transparencia superior a la de otros países europeos ya desde la publicación el pasado mes de julio de los resultados de las pruebas de estrés. Este esfuerzo de transparencia se ha complementado con nuevos requisitos de información sobre la cartera de promoción y construcción y la cartera hipotecaria residencial que deberán ser incluidos en las cuentas anuales y trimestrales de bancos y cajas.

Todas las reformas acometidas son importantes y necesarias, especialmente en una coyuntura tan compleja como la actual, que no ofrece margen para relajar el esfuerzo reformista.

Por ello, el Gobierno se ha fijado un calendario legislativo prioritario que establece objetivos y plazos concretos, permitiendo seguir la evolución de las reformas y su grado de cumplimiento.

Entre las iniciativas planteadas, la más destacada es sin duda la *reforma de las pensiones*. Esta medida consolidará la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones. De este modo se reducirá la incertidumbre que esta situación genera a los ciudadanos y se garantizará que este gasto no suponga una carga inasumible para el presupuesto público, afianzando así la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Mientras el Gobierno avanza en la consolidación presupuestaria y en la adopción de reformas para mejorar la confianza y facilitar la recuperación, el sector privado sigue *corrigiendo los desequilibrios* acumulados durante los años de crecimiento. Estos ajustes —particularmente en la actividad inmobiliaria, pero también en el endeudamiento de familias y empresas— lastran el crecimiento a corto plazo, pero son imprescindibles para poder acometer una nueva etapa de expansión sobre unas bases sólidas.

El Gobierno está firmemente comprometido a mantener esta estrategia de política económica. Una estrategia que se propone recuperar la confianza a corto plazo y mejorar la competitividad y

la capacidad de adaptación de nuestra economía a un entorno cambiante para favorecer una recuperación económica sostenible y capaz de crear el empleo que nuestra sociedad necesita.

Con el esfuerzo de todos, estamos superando una situación económica muy compleja y diseñando una economía más sólida y competitiva, capaz de crecer de forma sostenible, contribuyendo así a aumentar el bienestar de nuestra sociedad de forma duradera.□

RESUMEN

La reactivación de la economía mundial iniciada en el año 2010 es todavía frágil y desigual, y no está exenta de riesgos. La zona euro, en particular, ha experimentado una gran inestabilidad financiera, que ha afectado principalmente a los mercados de deuda soberana, y que ha obligado durante el año a tomar una serie de medidas, tanto a nivel de las economías nacionales como en el marco institucional del euro, avanzándose en el camino hacia el gobierno económico europeo

La economía española ha vivido un año de transición. El PIB ha vuelto a crecer, si bien no lo suficiente como para reducir los niveles de desempleo. En un contexto de lenta recuperación de nuestra economía, el Gobierno se ha propuesto restablecer la confianza y fortalecer la estructura económica de nuestro país, basándose para ello en tres pilares: la consolidación fiscal, las reformas estructurales y la transparencia, todo ello con el fin de mejorar la competitividad de la economía española y su capacidad de adaptación a un entorno cambiante.

Palabras clave: *Economía mundial, Zona euro, Economía española, Política económica, Consolidación fiscal, Reformas estructurales, Transparencia.*

El ajuste incompleto

Cristóbal Montoro
Coordinador de Economía del Partido Popular
Álvaro Nadal
Secretario de Economía del Partido Popular

La economía española ha prolongado su recesión en 2010, dentro de la zona euro, solamente Grecia e Irlanda han compartido esa circunstancia. La crisis de 2008 se ha convertido en la más larga y profunda de nuestra historia económica. El coste social de la misma también ha sido el más alto que hayamos pagado nunca, dos millones de puestos de trabajo perdidos y 300.000 empresas cerradas.

Las perspectivas para 2011 son también inciertas. El escenario de consenso es un estancamiento del nivel de actividad, con una tasa de crecimiento que el conjunto de analistas, salvo las previsiones oficiales, sitúa entre el 0,5% y el 1%, muy tenue e incapaz de producir un aumento apreciable del empleo.

Sobre ese escenario de crecimiento casi plano, planea la sombra del comportamiento de los mercados de soberanos en Europa. El deterioro en la confianza de los mismos llevaría, sin duda, a más escasez de recursos financieros para nuestro país y a un empeoramiento de las actuales perspectivas.

Los mercados financieros mantienen sus dudas acerca de la economía española. No tanto por el comportamiento de su economía productiva, sino por la incertidumbre que produce el Gobierno. La política económica ha sido errática y el discurso del Gobierno lleno de tics antimercado.

La historia española ha estado plagada de devaluaciones que supusieron grandes pérdidas para aquellos que habían invertido y apostado por España (se devaluó en 1959, 1967, 1976, 1977, 1983, 1992 y 1995). Hay quien opina que la historia volverá a repetirse, que de una forma u otra los que en su día compraron activos españoles van a perder. Por eso nuestra posición es débil en los mercados.

Afortunadamente la economía española es una economía de mercado, en las últimas décadas una de las más pujantes del mundo, y parte del ajuste que era necesario hacer para salir de esta crisis ya está teniendo lugar. La productividad del factor trabajo aumentó en España un 6,6% en estos años de crisis, frente a un aumento de apenas un 0,3% en la zona euro. Evidentemente esta es la otra cara del durísimo ajuste en el empleo, pero no cabe duda que ello ha contribuido a una cierta mejora de la posición competitiva española, a un repunte de las exportaciones de bienes del 16,6% y a una reducción del déficit exterior, que en 2010 cerrará en el entorno del 4%, muy inferior a los casi 10 puntos alcanzados en 2007 y 2008.

También se está reduciendo notablemente el alto endeudamiento de hogares y empresas no financieras que caracterizaron los años inmediatamente anteriores a la crisis económica. En ambos sectores se ha pasado de unas necesidades de financiación (cerca del 2% del PIB para los hogares y del 11% del PIB para las empresas) a disponer ambos sectores de capacidad de financiación (4% del PIB para las economías domésticas y del 2% para las sociedades), algo especialmente notable en las sociedades no financieras ya que éste es un sector que tradicionalmente se ha financiado con ahorro procedente de otros sectores de la economía.

Así pues, a lo largo de esta crisis las decisiones de los agentes privados han ido en la dirección adecuada, aunque constreñidos en el marco institucional en el que se desenvuelven: saneamiento de los balances financieros y cierta mejora de la competitividad. Ello ha permitido que el proceso de caída de la actividad y destrucción de empleo se haya ido desacelerando.

Las Administraciones Públicas, sin embargo, se sitúan muy lejos de un comportamiento tan riguroso como el que han practicado los hogares y las empresas. De un superávit del 2% en 2007 han pasado a un déficit del 11% en 2009 y 2010 cerrará con una disminución de unos dos puntos respecto al año anterior. El ajuste de las cuentas públicas está muy lejos de estar lo suficientemente equilibrado para permitir una adecuada financiación del resto de los sectores económicos y de la corrección definitiva del déficit exterior.

La economía española está aún lejos de completar el proceso de ajuste necesario para salir de cualquier crisis económica. De hecho, la gran mayoría de los deberes en política económica están por hacer. El principal error de política económica en estos últimos años ha sido precisamente posponer las decisiones importantes pensando que se trataba de un *shock* temporal y que no valía la pena pagar un coste político.

La política económica debió ir encaminada ya hace tres años a facilitar el proceso de ajuste del sector privado y a ganar eficiencia y definir unos niveles de gasto público realista dentro del sector público. Y todo ello envuelto en las restricciones y ventajas que supone estar en una unión monetaria.

La zona euro fue concebida como un área de estabilidad económica. Los beneficios de la misma proceden de la disciplina que impone a todos sus miembros. Si esta disciplina se respeta y se integra en la vida económica del día a día, habrá estabilidad, la inflación será moderada, los tipos de interés reducidos, y se facilitan enormemente los intercambios comerciales y financieros entre los miembros.

Este, y no otro, es el mejor caldo de cultivo para la inversión empresarial, para la creación de empleo. Es, y esta ha sido la experiencia de la gran mayoría de nuestros países, la base de la prosperidad de nuestras economías.

La moneda única encarna la estabilidad de nuestras economías. A ese propósito, y no a ningún otro, ha de servir. Los problemas en la zona euro han venido cuando nos hemos apartado del camino de la estabilidad.

A nivel continental, a estas alturas debemos reconocer que la relajación primero y suspensión después de la reglas del Pacto de Estabilidad no tuvieron los efectos inicialmente deseados, más bien han sido fuente de la inestabilidad que vivimos.

También tenemos que tener muy presente que el disponer de una única política monetaria y cambiaria para todos obliga a ser muy cuidadosos y ser conscientes de la situación diferente de cada país. Así, la política monetaria ha de ser vigilante de los desequilibrios internos de la zona euro, y no sólo de la estabilidad de precios general. Los años de tipos de interés por debajo de la inflación, de crédito excesivamente abundante, produjeron grandes déficit exteriores en algunos países y todo tipo de burbujas en todos los demás. Eso no puede volver a pasar.

Estos desequilibrios en combinación con la relajación de la disciplina fiscal han sido desastrosos, especialmente para aquellos países que, como España, ya estaban muy endeudados. Esto a estas alturas no debería discutirlo nadie.

A nivel nacional, la Unión Monetaria sólo podrá funcionar si se aplican rigurosamente las reglas explicitas y también las implícitas. Las explícitas son las normas de disciplina fiscal, y todo lo que podamos hacer para reforzarlas será para bien.

Las implícitas son las reformas económicas que tenemos que realizar para hacer nuestras economías más flexibles y competitivas. La disciplina fiscal no basta. Para que la Unión Monetaria funcione debemos tener mercados más operativos, donde los precios fluctúen fácilmente ante los cambios de circunstancias, y hacer lo necesario para reducir los costes y mejorar la productividad. En una zona monetaria común en la que las monedas no pueden realinearse, donde no se puede devaluar, la flexibilidad y el crecimiento son las únicas posibles recetas.

Por eso es importante no sólo dar la señal a los mercados de que vamos a ser fiscalmente

ortodoxos tanto a nivel europeo como a nivel nacional, sino que tanto Europa en su ámbito como cada Estado miembro en el suyo se está embarcando en un profundo proceso de reformas económicas.

Los españoles somos conscientes del beneficioso impacto que la moneda común ha producido en nuestra economía. La estabilidad que trajo consigo y un acceso mucho más asequible, antes impensable, a los mercados financieros internacionales, supusieron, junto a una serie de reformas económicas internas, la creación de 7,5 millones de puestos de trabajo en España de 1996 a 2007. La mitad del empleo total creado en la zona euro.

Esto fue posible gracias a la convicción del Partido Popular de la importancia de formar parte de la Unión Monetaria. Entonces fuimos capaces de convertir la entrada en el euro como un gran objetivo nacional que hiciese políticamente deseable realizar las reformas necesarias para alcanzarlo, hoy el objetivo nacional debe centrarse en adecuar nuestro sistema económico e institucional para que haga de España un país de éxito en la Unión Monetaria.

La economía española ha de ser mucho más flexible. Las razones son muy claras. En primer lugar, como se ha demostrado, la rigidez de precios y salarios en nuestro país ha producido en esta crisis un ajuste vía cantidades mucho mayor del necesario, con una destrucción de más de dos millones de empleos y una tasa de paro que ha pasado del 8% al 20% en tiempo récord. El coste social de esta rigidez ha sido muy elevado. En el pasado las devaluaciones suavizaban estos costes, pero esa alternativa ya no existe.

En segundo lugar, las rigideces de la economía española hacen que las asimetrías del ciclo económico español con los de los países centrales del área euro aumenten y se prolonguen. En las épocas de crecimiento, los diferenciales de inflación se disparan y se acumulan pérdidas de competitividad cuya corrección posterior es muy costosa en términos de bienestar. La mejor receta contra las asimetrías del ciclo es la flexibilidad, máxime cuando la política monetaria del Banco Central Europeo se inclinará más hacia las necesidades de los países centrales de la eurozona.

Es precisamente la falta de flexibilidad de la economía española lo que preocupa a los mercados financieros. Si España no puede devaluar y no hace reformas estructurales profundas, las salidas que le quedan son poco deseables. El Gobierno no ha emprendido un programa de reformas en esta dirección. La reforma laboral no ha dotado apenas de flexibilidad a las relaciones laborales, la movilidad interna sigue siendo restrictiva y no se ha querido entrar en cuestiones tan vitales como la negociación colectiva o la formación.

En el ámbito de la formación de precios, España tiene un problema reconocido por todos sus sectores productivos de unidad de mercado. Este asunto no sólo no se aborda, sino que se llega a negar la existencia del problema. Otro tanto podemos decir de la política energética, aplicada en estos últimos años al margen de toda racionalidad económica, está produciendo por sí misma un *shock* negativo de oferta de carácter estrictamente español.

Nuestro país necesita instrumentos que le hagan ganar competitividad y flexibilidad. Parte de ellos son los tributarios. Las reformas fiscales, siempre de carácter selectivo, han de buscar incentivos a la inversión y la actividad económica. Sin una r eforma administrativa que permita ajustar el gasto público de forma eficiente, sin deterioro de los servicios públicos fundamentales, no será posible realizar una reforma adecuada de los ingresos.

Además de flexibilidad, nuestra economía necesita financiar su crecimiento. Para ello hay que evitar que las administraciones absorban la totalidad de los recursos financieros como ocurre en la actualidad, pero sobre todo, el sector financiero debe reestructurarse, empezando por presentar unos balances más transparentes y fiables. Se han dado pasos en la dirección adecuada, pero todavía queda mucho por hacer.

En definitiva, vivimos un momento decisivo para España y para el euro. La Unión Monetaria requiere países flexibles, competitivos y con una fuerte concienciación de disciplina fiscal. A cambio se logra la estabilidad necesaria para impulsar el crecimiento. Los países del euro cedimos nuestra soberanía macroeconómica a un área de estabilidad. La política económica consiste hoy esencialmente en reformas microeconómicas en el mercado laboral, en el sector público, el mercado financiero o la unidad de mercado. Estas reformas están todavía por emprender en España, y el mayor error en política económica fue no abordarlas a tiempo; en lugar de ello, se consideró que se debía incrementar el gasto público. No se facilitaron los ajustes y se deterioró la confianza de los mercados en la economía española.

A pesar de ello, el sector privado ha ido tomando decisiones en la dirección adecuada, aunque

constreñido por un marco institucional poco favorable. Parte del ajuste se ha realizado, pero todavía queda mucho por hacer, prácticamente todo lo importante en política económica.□

RESUMEN

Vivimos un momento decisivo para España y para el euro. La Unión Monetaria requiere países flexibles, competitivos y con una fuerte concienciación de disciplina fiscal. A cambio se logra la estabilidad necesaria para impulsar el crecimiento. Los países del euro cedimos nuestra soberanía macroeconómica a un área de estabilidad. La política económica consiste hoy esencialmente en reformas microeconómicas en el mercado laboral, en el sector público, el mercado financiero o la unidad de mercado. Estas reformas están todavía por emprender en España, y el mayor error en política económica fue no abordarlas a tiempo; en lugar de ello, se consideró que se debía incrementar el gasto público. No se facilitaron los ajustes y se deterioró la confianza de los mercados en la economía española.

A pesar de ello, el sector privado ha ido tomando decisiones en la dirección adecuada, aunque constreñido por un marco institucional poco favorable. Parte del ajuste se ha realizado, pero todavía queda mucho por hacer, prácticamente todo lo importante en política económica.

Palabras clave: *Economía española, Política económica, Reformas pendientes.*

El año de la gran prueba

José Luis Malo de Molina
Director general del Servicio de Estudios del Banco de España

En 2010 la grave crisis económica vivió su tercer año y entró en su tercera fase. La perturbación financiera había desencadenado una gran recesión y los efectos de ambas terminaron manifestándose, siguiendo un patrón bien establecido, en una crisis fiscal y de sostenibilidad de los abultados niveles de endeudamiento asumidos por algunos gobiernos. El catalizador de esta tercera fase fue el desorden de las finanzas públicas griegas que puso al descubierto algunas carencias del proyecto de integración monetaria, adquiriendo perfiles sistémicos desconocidos en Europa.

1. La corrección de los desequilibrios dentro del euro

A España esta nueva vuelta de tuerca le alcanzó cuando se enfrentaba a los resultados de una singular prueba: la de realizar la corrección de los desequilibrios acumulados durante la etapa previa de la expansión, bajo las restricciones específicas de la pertenencia a la UEM y en las excepcionalmente adversas condiciones de la crisis más grave desde la segunda guerra mundial.

En particular, entre los aspectos que iban a someter a prueba se encontraba el grado de flexibilidad en la formación de precios y salarios, ya que si en una unión monetaria en la que no existe la posibilidad de actuar sobre los tipos de interés y el tipo de cambio, las variables nominales no son suficientemente flexibles, el ajuste tiende a desplazarse hacia la actividad económica y el empleo, generando mayores costes económicos y sociales. El resultado de esta prueba habría de revelar el grado de asimilación de todos los agentes económicos de los requerimientos derivados de la pertenencia a un área de estabilidad macroeconómica y, sobre todo, podría determinar si el ajuste permitiría volver de forma relativamente rápida a un crecimiento elevado o por el contrario requeriría un prolongado período de debilidad económica.

También habría de comprobarse si los excesos en los que se había incurrido en el sector inmobiliario se podrían absorber de manera gradual o desembocarían en un pinchazo abrupto; revelando la presencia de componentes especulativos en el patrón de crecimiento que le conferían rasgos de insostenibilidad. Un suceso de esta naturaleza habría de poner a prueba, paralelamente, la capacidad de los resortes económicos vigentes para reasignar los recursos dedicados a la actividad inmobiliaria hacia sectores alternativos con capacidad competitiva y orientación exportadora, de

manera que la demanda exterior pudiera compensar la imprescindible mayor contención de la demanda interna.

También sería sometida a examen la solidez de la estabilidad presupuestaria, tan difícilmente alcanzada durante los años de la convergencia y de la participación en el euro. Las finanzas públicas españolas lucían, con un superávit y bajos niveles de deuda, entre las mejores cumplidoras de las reglas comunitarias. Estaba por ver cómo soportaban esos logros los embates de la corrección inmobiliaria y del ajuste del gasto interno.

Por último, la fortaleza del sistema financiero también había de ser escrutada en su capacidad de resistir escenarios insospechadamente adversos tanto por la menor disponibilidad de financiación mayorista internacional como por el deterioro de la calidad de los activos frente a unos sectores residentes en fuerte proceso de ajuste. El sistema financiero español había resistido muy bien, por su modelo de negocio y la intensidad de la supervisión prudencial, la crisis financiera internacional de los productos tóxicos, pero la intensidad del ajuste inmobiliario, el aumento del desempleo, el deterioro del resultado de las empresas y la corrección de las expectativas de las familias se habrían de traducir en un deterioro de su cartera de préstamos y en un aumento de la morosidad. Los colchones de provisiones habían de agotarse y los márgenes de rentabilidad terminarían comprimiéndose y el sistema habría de enfrentarse con una situación de exceso de capacidad y sobredimensionamiento que exigía reestructuración y reducción de balances.

2. La emergencia de fragilidades

El resultado de estas pruebas ha sido desigual, pero en general no puede considerarse que haya sido satisfactorio, sino que han revelado algunas fragilidades que habían de emerger cuando como consecuencia de la crisis de la deuda soberana, los mercados financieros internacionales centraron su atención sobre la dimensión de los desequilibrios macroeconómicos de las economías nacionales y su respectiva capacidad de ajuste.

La crisis desnudó de manera contundente las ineficiencias que se habían mantenido en el mercado de trabajo español al albur de los espejismos generados por una continuada expansión económica excesivamente basada en el sector de la construcción y la absorción de mano de obra inmigrante. Las distorsiones alimentadas por un sistema de negociación colectiva con escasa capacidad de adaptación, por el elevado grado de indiciación explícita de los salarios, por la dualidad del sistema de contratación y por las carencias del marco de intermediación entre ofertas y demandas laborales se tradujeron en una elevada destrucción de empleo, a una velocidad superior a la registrada en crisis anteriores y, desde luego, más acentuada que la registrada en ningún otro país industrializado.

Los excesos del sector inmobiliario se prolongaron varios años después de que se habían identificado signos de sobrevaloración de las viviendas y de sobreproducción de las mismas, por lo que los riesgos de que el ajuste terminara siendo brusco se materializó en medio de una grave crisis internacional en la que las burbujas inmobiliarias de Estados Unidos y otros países habían estado en el origen de sus raíces más profundas.

Las finanzas públicas se resintieron gravemente por la intensidad de la perturbación contractiva. A los efectos de las fuerzas puramente cíclicas se unieron el impacto de las importantes medidas expansivas que se adoptaron en la fase más aguda de la recesión y, sobre todo, una caída de la recaudación derivada de la desaparición de un componente extraordinario de ingresos (*ingresos llovidos del cielo* en la terminología anglosajona) vinculado al auge inmobiliario que superó todas las estimaciones que se habían realizado. En dos años se pasó de un superávit presupuestario del orden del 2% del PIB a un déficit del 11,1% del PIB y la ratio de deuda aumentó en cerca de 20 puntos, entrando en una peligrosa dinámica que amenazaba su sostenibilidad. A pesar del favorable punto de partida, el registro de déficit público de más de dos dígitos y el deterioro tan rápido de la ratio de endeudamiento señalizaron a la economía española entre las potencialmente vulnerables a la inestabilidad en los mercados de deuda pública. Uno de los activos con los que se contaba al inicio de la crisis se había convertido muy pronto en un factor de fragilidad.

En el sistema bancario el margen de resistencia era mayor, pero la combinación del aumento de los obstáculos para atender sus necesidades de financiación en los mercados mayoristas con la elevada exposición al sector inmobiliario y las percepciones de las dificultades a las que se enfrentaba el proceso de reestructuración generaba incertidumbres sobre la capacidad de resistencia de su nivel de solvencia. A pesar de los escasos casos en los que había sido necesario articular operaciones de rescate y de la potencia de los mecanismos de saneamiento mediante fusiones que se habían arbitrado a través del FROB, el halo de falta de transparencia que rodeaba a toda la banca europea perjudicó notablemente al sistema bancario espa-

ñol, facilitando la propagación de sospechas y dudas infundadas que agravaban la percepción de la situación real de la economía española.

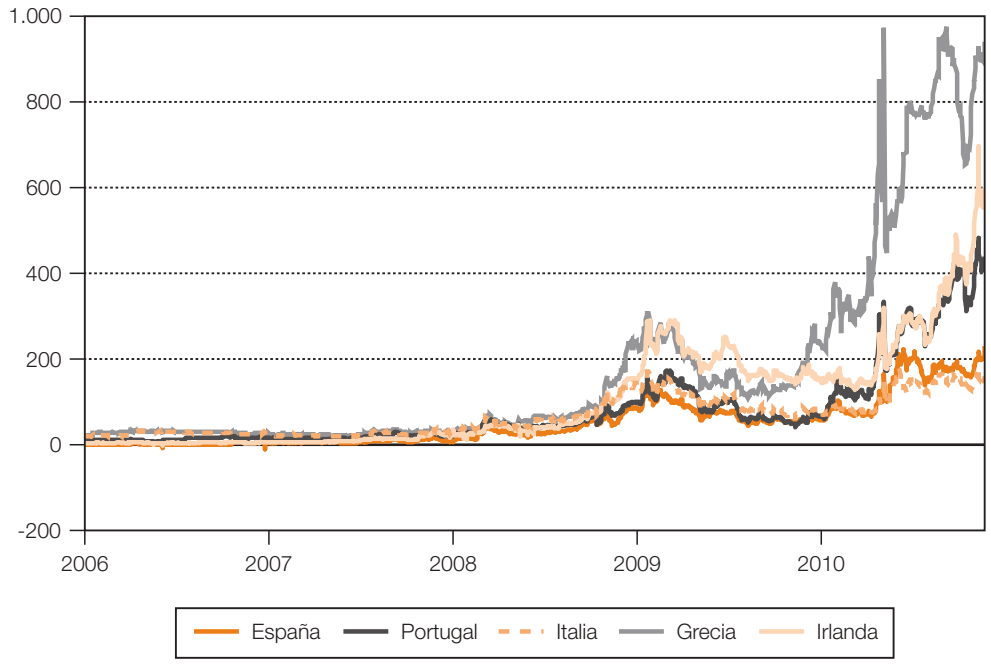
3. La crisis de deuda soberana

El conjunto de fragilidades que habían aflorado en la economía española se convirtieron en un factor de vulnerabilidad de la economía española cuando se desató la crisis de deuda soberana a partir del caso extremo de indisciplina fiscal y ocultamiento de información que se reveló en Grecia a raíz del cambio de Gobierno tras las elecciones generales. A pesar del carácter específico de los problemas de Grecia, el grave deterioro de su situación presupuestaria marcó el punto de inflexión hacia la fase fiscal en el desarrollo de la crisis, al poner crudamente de manifiesto las limitaciones del sector público para absorber los riesgos y quebrantos del sector privado o para compensar sus tendencias contractivas durante la recesión. A nivel europeo, el caso griego alcanzó dimensiones preocupantes por la emergencia repentina de la posibilidad no prevista en la articulación institucional del área del euro de que un Estado miembro pudiera enfrentarse a una situación de insolvencia, con lo que se evidenciaba la existencia de debilidades importantes en la gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, tanto a la hora de prevenir las posibles crisis, como para abordar su solución. La organización del rescate de Grecia se tomó varios meses de discusiones públicas y vacilaciones y la solución de emergencia arbitrada mediante un apoyo financiero supranacional, condicionado a un plan de ajuste riguroso, no evitó el deterioro de la cotización de su deuda pública, en el contagio a otros países como Irlanda, Portugal y España que se encontraban entre los países potencialmente vulnerables, por el aumento reciente de sus déficit, a pesar de que el nivel de endeudamiento público no era comparable al de Grecia o al de Italia y Bélgica. La evolución de los diferenciales de la deuda pública en relación al bono alemán, representados en el gráfico 1, refleja la temperatura que fue adquiriendo el desarrollo de esta crisis.

GRÁFICO 1

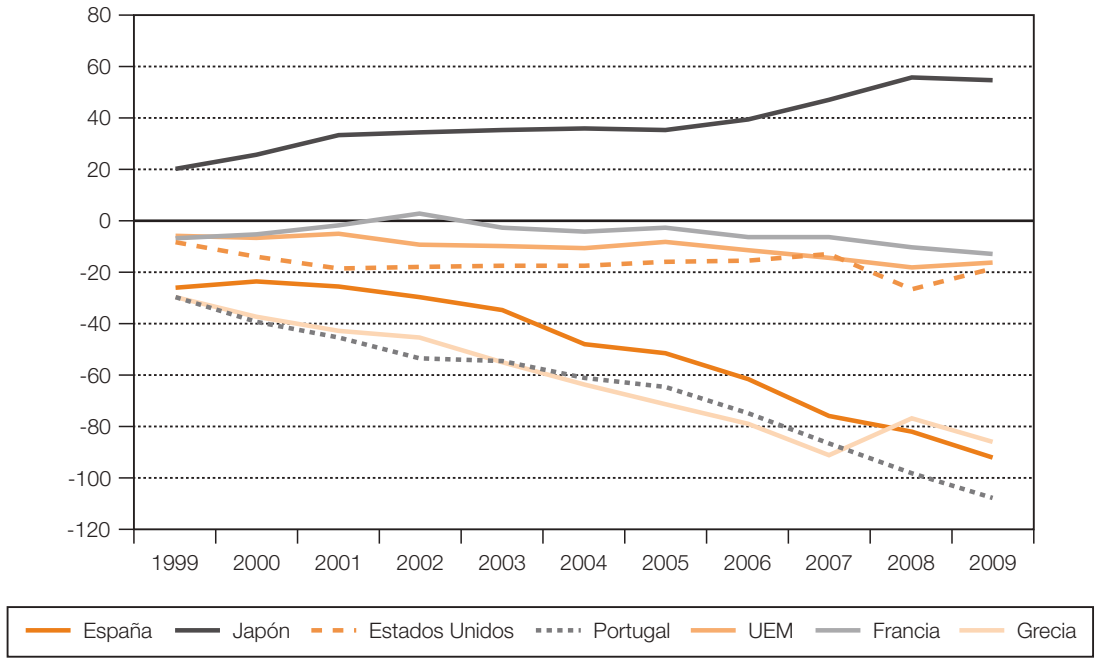
DIFERENCIALES SOBERANOS RESPECTO A ALEMANIA. DEUDA PÚBLICA A DIEZ AÑOS

(En puntos básicos)



Fuente: Banco de España.

GRÁFICO 2
POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL
(En porcentaje del PIB)



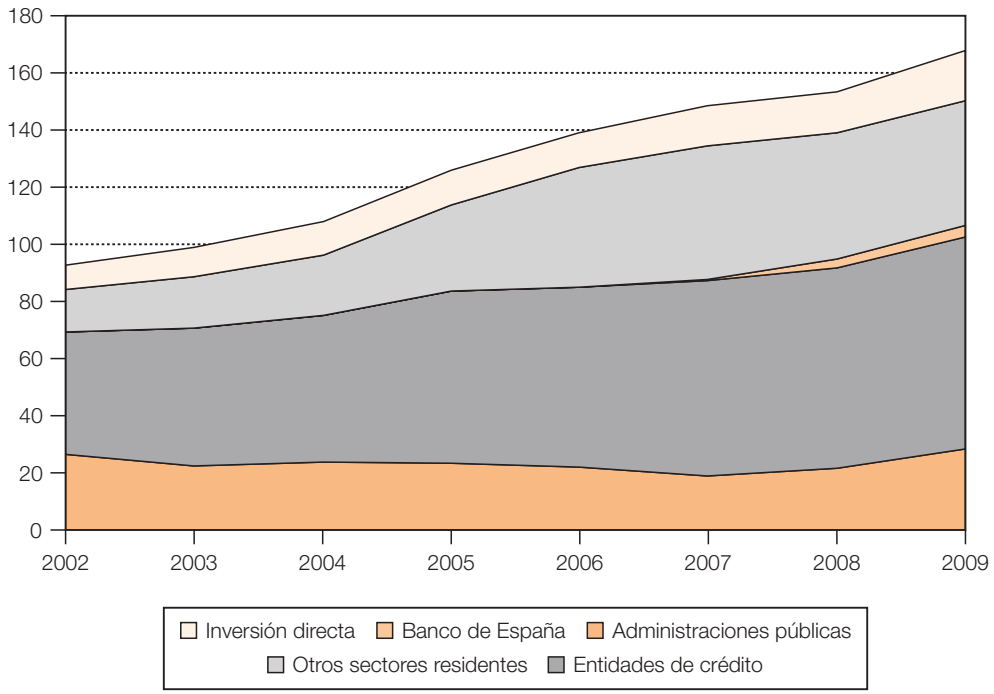
Fuente: Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo y Banco de España.

Las tensiones de principios de mayo fueron extremas, llegaron a bloquear el mercado de bonos y pusieron en duda, por primera vez, la propia capacidad de supervivencia de la UEM en su forma y composición conocidas, lo que obligó a adoptar medidas excepcionales que salieron al paso de una crisis con importantes componentes sistémicos. No sólo porque la crisis de deuda soberana tendía a propagarse de unos países a otros, alimentada por la conducta gregaria de los mercados cuando se desatan reacciones de pánico, sino además porque realimentaba la desconfianza sobre el sistema bancario europeo dada su elevada exposición al riesgo soberano y a los demás activos emitidos por los países potencialmente vulnerables. De hecho, la penalización de los mercados de bonos iba acompañada por un cierre de los mercados financieros mayoristas y por un nuevo bloqueo de la financiación interbancaria, por lo que para segmentos importantes del sistema bancario de la zona del euro, el recurso a la liquidez del Eurosistema constituía la única vía de financiación disponible.

Este episodio de la crisis afectó con particular intensidad a España como consecuencia de las fragilidades que habían emergido en el transcurso de las fases anteriores de la crisis y por la vulnerabilidad que se derivaba de la posición altamente deudora de su economía, en una situación que amenazaba con una parada repentina de la financiación exterior que había imposibilitado la normal renovación de los vencimiento que se fueron produciendo como puede verse en el gráfico 2, la posición de inversión internacional española refleja una deuda neta frente al exterior cercana al 90% del PIB, solo superada por Portugal e Irlanda, siendo las instituciones financieras las que actúan como canalizadoras de los recursos externos. En el gráfico 3 se puede ver cómo la mayor parte de la deuda externa bruta corresponde a dicho sector institucional, lo que es indicativo de la importancia de la confianza en el sector bancario española para la financiación externa de la economía.

Una crisis sistémica de esta envergadura requería una respuesta excepcional a todos los niveles: a nivel de las autoridades europeas y a nivel de las

GRÁFICO 3
DEUDA EXTERNA DE ESPAÑA
(En porcentajedel PIB)



Fuente: Banco de España.

políticas económicas de los estados miembros más directamente concernidos. A nivel europeo se estableció un mecanismo de rescate de los países potencialmente afectados que combinaba el apoyo financiero desde los presupuestos comunitarios, a través del llamado Mecanismo de Estabilidad Europeo por 60.000 millones de euros, desde un vehículo especial, la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, con capacidad de emisión con la garantía de los estados miembros del área por 420.000 millones de euros y desde el FMI por una cifra que podría llegar hasta el 50% de aportado por Europa. Tales ayudas habrían de estar condicionadas en sus desembolsos sucesivos a la aprobación de un programa de ajuste que garantizase el restablecimiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas del país eventualmente concernido, de manera que le permitiese retornar a la financiación de los mercados en condiciones accesibles. El BCE, por su parte, adoptó una innovación de gran calado con el establecimiento del Programa de Mercado de Valores que incluía la compra de títulos de deuda pública de los países más afectados con el fin de restablecer el necesario funcionamiento de los mercados de bonos que la adecuada transmisión de la política monetaria requería. Estas medidas excepcionales de carácter transitorio se acompañaron de una revisión de la gobernanza económica de la Unión Económica y Monetaria que pretendía salir al paso de las flagrantes carencias que se habían puesto de manifiesto. Dicha revisión incluye un endurecimiento del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento, la introducción de un proceso similar para la vigilancia y, en su caso, de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y el establecimiento de un mecanismo permanente de resolución de crisis, que podría contemplar, en algunos casos extremos, la implicación del sector privado.

4. El giro de la política económica

La reacción requerida a los países sometidos a la sospecha de los mercados, por las vulnerabilidades acumuladas, en el caso español se tradujo

en una reorientación enérgica de la política económica consistente en la adopción de una senda de consolidación fiscal que adelantaba la parte más importante del esfuerzo comprometido de reducir el déficit público y en la programación de una serie de reformas estructurales que permitiesen dinamizar el crecimiento económico, condición imprescindible de la credibilidad de la consolidación fiscal, de la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la estabilidad del sistema financiero. El compromiso fiscal se cifró en reducir el déficit público al 6% del PIB en 2012, lo que suponía un recorte de más de cinco puntos en dos años que implicaba la adopción de medidas de austeridad sin precedentes: recorte de los salarios públicos en un 5%, congelación de las pensiones, retirada de algunas medidas emblemáticas, como el cheque bebé, reducción de los gastos en dependencia y cuantiosa reducción de la inversión pública. El programa de reformas estructurales incluía la del mercado de trabajo, que se había venido posponiendo en aras del acuerdo entre los agentes sociales, la de las pensiones y la culminación de la reestructuración del sistema financiero, cuyo hito más señalado fue la reforma de la Ley de Cajas de Ahorro que abría la vía para su transformación mediante la constitución de Sistemas de Protección Institucional, la posibilidad de transferencia del negocio bancario al mismo o incluso su cesación en el mismo por conversión en fundación.

En pocas semanas se adoptaron numerosas medidas que marcaron un giro pronunciado de la política económica que pretendía disipar cualquier incertidumbre sobre la voluntad de realizar los ajustes necesarios para asegurar la continuidad del crecimiento en las condiciones de sostenibilidad y credibilidad requeridas en la zona del euro. Solo de esa manera se podría reanudar de manera sostenida la financiación externa que continúa necesitando la economía como consecuencia de las deudas acumuladas. Para que dicho giro se trasladase a un cambio en la percepción de los mercados, fue imprescindible salir al paso de las dudas que se habían suscitado sobre el alcance y la gravedad de los deterioros que el ajuste inmobiliario y el aumento del desempleo habían producido sobre los balances de las entidades de crédito y muy especialmente sobre un segmento de las cajas de ahorros. Se había extendido la infundada sospecha de la existencia de pérdidas cuantiosas, cuya emergencia supondría un grave golpe para la confianza en la economía y una pesada rémora para las finanzas públicas. Para romper el peligroso circulo vicioso de expectativas negativas que tienden a autocumplirse, el Banco de España anunció que publicaría las pruebas de resistencia que había realizado a todas las entidades españolas. Dicho anuncio puso en marcha un proceso asumido desde la Presidencia Española del Consejo Europeo que llevó a un ejercicio armonizado, cuyos resultados se publicaron el 23 de julio. Fue ese ejercicio de transparencia, que en el caso español fue más exhaustivo y detallado, el que permitió superar el momento crítico que estaba viviendo la economía española y transmitir una imagen más fidedigna de su situación real y de los esfuerzos que se habían desplegado para enderezar las vulnerabilidades que habían emergido.

El efecto de la acción conjunta de la reorientación de la política económica y de la clarificación del alcance real de los problemas del sistema financiero español facilitó la reanudación de la financiación exterior que había permanecido prácticamente bloqueada durante casi tres meses. Las entidades volvieron a captar recursos del mercado interbancario europeo mediante operaciones repos y realizaron con éxito nuevas emisiones de bonos y cédulas, si bien a un coste más elevado. Con ello, la apelación a las inyecciones de liquidez del Eurosistema, que se habían convertido prácticamente en la única fuente de financiación disponible, volvió a reducirse hasta sus pautas habituales, lo que fue interpretado por los mercados como una clara señal de normalización. De esta manera, los diferenciales de la deuda pública española que en algún momento, entre los meses de mayo y julio, había tendido a aproximarse a los de los países más problemáticos, se desenganchó de esa tendencia y se aproximó al diferencial de Italia y desde entonces se movió en paralelo con este.

El agravamiento de la crisis fiscal irlandesa al hilo del rápido deterioro de la situación de sus principales bancos, a pesar de los esfuerzos desplegados para limpiar sus balances con la creación de llamado banco malo y de las elevadas inyecciones de capital con fondos públicos, vino a poner a prueba la capacidad de los mecanismos de rescate europeos establecidos, tanto parar enderezar la sostenibilidad de las finanzas públicas irlandesas como para detener los mecanismos de contagio que se habían activado. España ya no estaba en la primera línea de vulnerabilidad, gracias las decisiones adoptadas, pero no por ello se encontraba libre del nuevo rebrote de las tensiones que evidencia la persistencia de una inestabilidad de fondo que tardará tiempo en superarse y que puede activar nuevos incidentes que afecten seriamente al clima de los mercados.

La economía española superó, mediante la reorientación de su política económica, el punto crítico al que le condujo las fragilidades que emergieron en el transcurso de la corrección de los desequilibrios acumulados en las adversas circunstancias de la crisis. No obstante, las condiciones continuaban siendo muy exigentes. La actividad dejó de contraerse y logró estabilizarse, pero el incipiente crecimiento era muy débil y vacilante, sin que hubiera finalizado el ajuste a través de la reducción del empleo, que constituye la principal rémora para el restablecimiento de la confianza y el dinamismo del gasto sobre bases sostenibles. Las tareas pendientes para completar el ajuste son importantes en el terreno de la competitividad y del saneamiento de balances de empresas y familias, y se han de realizar bajo el escrutinio estrecho de unos mercados financieros muy proclives a la sospecha y la atenta vigilancia de las autoridades europeas y los organismos internacionales. El papel de la política económica resultará decisivo para superar con éxito esta complicada tesitura. La consolidación fiscal y las reformas estructurales son imprescindibles para la reanudación del crecimiento con suficiente vigor para crear empleo y para mantenerse al abrigo de los episodios de recrudecimiento de la desconfianza en los mercados financieros. Perseverar y profundizar en la orientación de la política económica adoptada comportará esfuerzos y sacrificios que darán sus frutos, como lo dieron en episodios anteriores de dificultad.□

RESUMEN

En 2010 la economía española atravesó por una situación crítica. La prueba que suponía ajustar los desequilibrios acumulados dentro de los requerimientos de la pertenencia al euro y en las condiciones adversas de la crisis revelaron la existencia de fragilidades que se convirtieron en un factor de vulnerabilidad cuando se desató la crisis de deuda soberana en Europa. La desconfianza de los mercados puso en peligro la necesaria financiación exterior. La política económica tuvo que reorientarse para acelerar la consolidación fiscal e impulsar las reformas estructurales. Este giro y el ejercicio de transparencia sobre el estado de la reestructuración bancaria pusieron la economía a resguardo de la primera línea de tensiones, pero la perseverancia en la nueva orientación es imprescindible para reanudar un crecimiento capaz de generar empleo y protegerse de nuevos episodios de contagio.

Palabras clave: *Euro, Crisis de deuda soberana, Consolidación fiscal, Reformas estructurales, Reestructuración bancaria, Pruebas de resistencia.*

La crisis financiera internacional: entre la inquietud y la esperanza

José Viñals (*)
Consejero financiero y director de Asuntos Monetarios y Mercados Financieros del Fondo Monetario Internacional

La evolución económica internacional durante 2010 ha venido caracterizada por fuertes contrastes. De una parte, el mundo ha dejado atrás la recesión global para adentrarse en una fase de crecimiento económico que viene liderada por los países emergentes y en desarrollo. Sin embargo, contrariamente a lo esperado, la estabilidad financiera internacional dista de estar asegurada. Así, en los países avanzados, la volatilidad que había afectado principalmente al sector financiero durante la fase inicial de la crisis se extendió a los mercados de deuda pública, incidiendo de manera especial en aquellos países del área del euro en los que los inversores tenían más dudas sobre la solidez de las finanzas públicas o los sistemas financieros. De otra parte, en las economías emergentes y en desarrollo los fuertes ritmos de expansión y la entrada de flujos de capitales exteriores muy elevados han incrementado los riesgos del sobrecalentamiento, endeudamiento excesivo y burbujas financieras, que pueden llegar a amenazar su estabilidad.

Para 2011 el escenario más probable es la continuidad de la recuperación económica internacional, si bien a ritmos algo más moderados tanto en los países avanzados como en los países emergentes y en desarrollo. Sin embargo, para que dicho escenario se materialice resulta necesario hacer frente a una serie de riesgos que planean sobre la estabilidad macroeconómica y financiera. Para ello, las autoridades deben resolver los problemas de fondo mediante políticas encaminadas a sanear las finanzas públicas, dotar de la necesaria solidez al sistema financiero y eliminar aquellos obstáculos que impiden alcanzar un mayor potencial de crecimiento económico. Por lo tanto, ha llegado la hora de ir dando progresivamente el relevo a las políticas de estímulo monetario y fiscal para garantizar que la recuperación económica actual se consolide y desemboque en un crecimiento sostenido y equilibrado.

1. Las luces: El año de la recuperación

Tras haber asistido en 2009 a la primera recesión global en muchos años, que se saldó con una caída del PIB del 0,6%, se estima que el crecimiento mundial alcanzó un 5% en el pasado año, con ritmos de expansión considerablemente superiores en las economías emergentes y en desarrollo en comparación con los países avanzados. Esto ha configurado una *recuperación a dos velocidades.*

Los países avanzados crecieron en conjunto a un ritmo del 3%, beneficiándose de los efectos de las políticas expansivas introducidas en respuesta a la crisis financiera internacional. A pesar de unos tipos de interés cercanos a los mínimos históricos, la transición a un crecimiento apoyado en la demanda privada se vio lastrada por las altas tasas de paro, el elevado endeudamiento privado acumulado en la etapa anterior a la crisis y la considerable destrucción de riqueza durante la crisis. Mientras que el crecimiento en los Estados Unidos (2,8%) se sustentó en la demanda interna, el crecimiento en Europa (1,8%) y Japón (4,3%) dependió en mayor medida de la demanda externa.

Las economías emergentes, mientras tanto, continuaron creciendo con fuerza, a un ritmo estimado del 7,1%, aunque con diferencias según las distintas regiones y países.

Asia lideró una vez más el crecimiento mundial. La fuerte demanda interna en los países que forman el grupo bautizado por algunos analistas como Chindonesia (compuesto por China, India e Indonesia) ha sido una fuente de dinamismo clave para la región durante la crisis. La vigorosa expansión en China (10,3%) y en la India (9,7%) ha tenido también un papel importante en la recuperación de los precios de las materias primas, que ha alentado el crecimiento en otras regiones como América Latina (5,9%). El tirón de las exportaciones de materias primas, junto con las condiciones favorables de financiación exterior y la considerable mejora en los fundamentos de estas economías durante la última década como resultado de haber llevado a cabo políticas macroeconómicas sólidas, han permitido a muchos países latinoamericanos alcanzar niveles de crecimiento superiores al período anterior a la crisis. En Europa Central y del Este sus economías se están recuperando algo más lentamente (4,2%) dada la pervivencia de desequilibrios ligados al elevado endeudamiento acumulado en la fase expansiva anterior a la crisis.

2. Las sombras: La crisis del riesgo soberano

En 2010 la crisis financiera entró en una nueva fase en que las inquietudes del mercado se centraron en los elevados niveles de deuda pública. Una vez que las inyecciones de capital, las compras de activos dañados y las diversas garantías sobre los depósitos y la deuda de la banca consiguieron restablecer una cierta estabilidad en los sistemas bancarios de los países en los que se había originado la crisis, la atención de los mercados se trasladó al estado de las finanzas públicas, que se había deteriorado marcadamente. Así, según el Fondo Monetario Internacional, los déficit públicos de los países avanzados aumentaron desde una media del 1% del PIB en 2007 a casi el 9% en 2009, estimándose el 7,9% en 2010.

En este entorno, la volatilidad se apoderó de los mercados de deuda pública en la zona euro durante el segundo trimestre del año. Las tensiones se centraron en aquellas economías en las que los mercados percibieron mayores vulnerabilidades. Grecia, Irlanda y Portugal, y, en menor medida, España e Italia, experimentaron los mayores aumentos de las primas de riesgo país, aunque otras economías como Bélgica o Austria también se vieron considerablemente afectadas.

Las inquietudes del mercado se extendieron rápidamente a los sistemas bancarios de estos y otros países de la Unión Europea, dadas las dudas existentes sobre su capacidad para absorber las pérdidas derivadas de una eventual crisis de deuda soberana que se percibía como particularmente probable en el caso de Grecia. Este deterioro de la confianza incidió muy desfavorablemente sobre las condiciones de financiación de los bancos, empeorando particularmente la situación de los sistemas bancarios que —como el irlandés— eran más dependientes de la financiación de corto plazo.

Aunque la firme reacción de las autoridades europeas a comienzos de mayo consiguió estabilizar los mercados inicialmente, las tensiones aumentaron nuevamente en los últimos meses del año reflejando la magnitud de las vulnerabilidades subyacentes y la necesidad de adoptar medidas adicionales para restablecer la confianza.

La reacción inicial se centró en la prestación de financiación de emergencia para Grecia, que acordó adoptar importantes medidas de ajuste en el contexto de un programa económico conjunto de la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. Otros países de la zona euro también reaccionaron impulsando ciertas reformas estructurales, así como medidas orientadas a reforzar sus finanzas públicas. A su vez, el Banco Central Europeo aprobó la compra en el mercado secundario de bonos soberanos emitidos por los estados miembros y se estableció también la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera con capacidad para prestar hasta 440,000 millones de euros a los países en dificultades, sujeta a ciertas condiciones negociadas con la Comisión Europea, en consulta con el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. La Reserva Federal americana también cooperó mediante el res-

tablecimiento de los acuerdos *swap* con otros bancos centrales para aliviar la falta de liquidez en dólares ante la retirada de los proveedores tradicionales de este tipo de financiación durante la fase más aguda de la crisis. Posteriormente, la transparencia derivada de la publicación en julio del resultado de las pruebas de resistencia *(stress tests)* de los bancos de los países miembros de la Unión Europea contribuyó inicialmente a asentar la confianza de los mercados en la situación de los sistemas bancarios. Sin embargo, en el otoño, las dificultades de los bancos de Irlanda y las abultadas revisiones al alza del costo de recapitalizarlos reavivaron fuertemente las dudas de los mercados sobre la solidez de las pruebas de estrés e intensificaron y extendieron las tensiones a otros mercados de deuda pública y sistemas bancarios en la zona euro. Semanas después, Irlanda requería el apoyo financiero de la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional, al igual que lo hizo Grecia en mayo.

3. 2011: Entra la esperanza y la inquietud

La *dicotomía* observada a lo largo de 2010 entre la favorable evolución económica global y la persistencia de vulnerabilidades de carácter financiero es esencial a la hora de valorar las perspectivas para 2011. El Fondo Monetario Internacional prevé que la recuperación económica continúe durante el presente año, aunque a un ritmo más moderado, en torno al 4,4%. En los países avanzados se prevé un ritmo de crecimiento del 2,5%, desigualmente repartido entre los Estados Unidos (3%), la Unión Europea (1,8%) y Japón (1,6%). Y en las economías emergentes y en desarrollo se prevé un crecimiento del 6.6%, liderado por China (9,6%) e India (8,4%). Sin embargo, sobre este escenario central planean ciertos riesgos que es preciso afrontar.

A mi juicio, los principales riesgos son: el agravamiento y extensión de los problemas financieros en el área del euro; la insuficiencia de las estrategias de reducción de los déficit públicos en Europa, Estados Unidos y Japón; el sobrecalentamiento y la acumulación de vulnerabilidades financieras en las economías emergentes; y las consecuencias desfavorables de un reavivamiento de las tensiones ligadas a lo que se ha venido a llamar la *guerra de divisas*, que podría dar lugar a un retorno de proteccionismo.

En el *ámbito financiero,* las persistentes dudas de los mercados acerca de la capacidad de los países europeos para resolver definitivamente los problemas que aquejan a sus finanzas públicas, sistemas financieros y capacidad de crecimiento constituyen un elemento de fragilidad. El agravamiento de dichas dudas reavivaría las tensiones en los mercados y complicaría notablemente las condiciones de financiación de los estados y los bancos, lo que perjudicaría la estabilidad financiera y el crecimiento, no sólo dentro sino también fuera del área del euro.

Los problemas experimentados en algunos países del área del euro en los últimos meses ponen de manifesto el peligro de no dar a tiempo los pasos necesarios para convencer a los mercados de la seriedad de las estrategias de saneamiento de las *finanzas públicas.* En otras economías con elevados niveles de endeudamiento público, como los Estados Unidos o Japón, también existe el riesgo de una elevación de los tipos de interés de largo plazo si las autoridades no actúan decididamente para garantizar la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Ello encarecería las condiciones de financiación del sector privado, debilitando el frágil mercado inmobiliario norteamericano y reavivando el riesgo de deflación en Japón, lo que dificultaría la creación de empleo y erosionaría la recuperación económica en ambos países.

En las economías emergentes los riesgos vienen ligados a la posibilidad de que sus fuertes ritmos de expansión de la demanda, alimentados por un rápido aumento del crédito y notables *entradas de capitales exteriores,* conduzcan al sobrecalentamiento y las burbujas financieras, lo que podría erosionar la continuidad de sus procesos de crecimiento o, al menos, debilitarlos sustancialmente. Ello no sólo sería muy negativo para estos países sino también para los países avanzados, pues las economías emergentes suponen actualmente un 40% del crecimiento mundial.

Otro riesgo es que sigan aumentando los *precios del petróleo y otras materias primas,* lo que podría contribuir a incrementar las tensiones inflacionistas, complicando el manejo de las políticas monetarias. Este peligro es particularmente elevado en aquellas economías emergentes que están más cercanas al recalentamiento y en donde la probabilidad de efectos inflacionistas de *segunda ronda* —ligados a incrementos salariales— es mayor. En los países avanzados, en cambio, el ritmo más débil de su recuperación y la persistencia de brechas de producción significativas en muchos de ellos reduce la amenaza de elevaciones persistentes de la inflación aunque no la elimina.

Un último factor de riesgo es el relacionado con la posibilidad de que las tensiones derivadas de los desequilibrios entre los países avanzados

y las economías emergentes culminen en *una guerra de divisas.* Si bien es cierto que, durante la crisis, los desequilibrios entre los países con balanzas por cuenta corriente claramente deficitarios —como los Estados Unidos— y superavitarios —como China— se han reducido, estos aún son elevados. Por su parte, los intensos flujos de capitales que están saliendo desde los países avanzados hacia las economías emergentes como resultado de los muy reducidos tipos de interés de los primeros y las más favorables perspectivas de crecimiento de los segundos, están creando desequilibrios adicionales.

Así, numerosas economías emergentes están experimentando recientemente fuertes entradas de capitales exteriores que —por sí mismas o junto a los superávit por cuenta corriente— tienden a apreciar sus divisas, debilitando su competitividad, o alimentan la expansión de crédito y las burbujas financieras o inmobiliarias en aquellos casos en los que se resisten la presiones al alza de las divisas mediante intervenciones en los mercados de cambios. Ante esta situación, han arreciado las críticas de las economías emergentes hacia las políticas monetarias acomodantes (bajos tipos de interés y *quantitative easing*) de los países avanzados, que son percibidas como un factor esencial de impulso a los flujos de capitales. Por otra parte, algunas economías emergentes —como Brasil— han decidido introducir controles de cambios para hacer frente a la amenaza que dichos flujos suponen para su estabilidad. En consecuencia, los desequilibrios globales asociados a la actual recuperación económica a dos velocidades suponen un riesgo para el buen funcionamiento del sistema monetario internacional al tiempo que evocan el fantasma de actitudes proteccionistas.

4. ¿Qué hacer?

Una vez identificados los riesgos, hay que evitar que se materialicen con objeto de permitir la consolidación de la recuperación económica internacional. Para ello, habría que actuar con la mayor decisión en los siguientes frentes:

En primer lugar, hay que restablecer la confianza en los mercados financieros cuanto antes. En el *área del euro* debe quebrarse el peligroso círculo vicioso que se ha establecido entre la debilidad de las finanzas públicas y la debilidad —real o percibida— de ciertos sistemas bancarios, por lo que resulta imprescindible llevar a cabo un programa completo de medidas tanto en el ámbito nacional como a nivel europeo. En el caso de los países sometidos a mayor presión por parte de los mercados debe avanzarse sin titubeos en la mejora de las finanzas públicas, de la transparencia y solidez del sistema bancario, y en la introducción de reformas estructurales favorecedoras del crecimiento y la creación de empleo. En otros países del área, con elevados déficit o endeudamiento públicos pero que por ahora han conseguido mantenerse al margen de las tensiones, es necesario adoptar estrategias creíbles de consolidación presupuestaria antes de que los mercados cuestionen sus finanzas públicas. Pero además, la capacidad de préstamo y la flexibilidad de actuación de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera debe ser potenciada, al tiempo que se prepara una nueva ronda de pruebas de estrés bancarios con el rigor necesario y se refuerza la gobernanza económica en el conjunto de la Unión Europa y del área del euro para favorecer una mayor disciplina fiscal y las necesarias reformas estructurales.

En segundo lugar, en el caso de países avanzados como *Estados Unidos y Japón,* es necesario introducir sin dilación planes de reducción del déficit y de la deuda que garanticen la estabilidad de sus finanzas públicas en el medio plazo a fin de evitar nuevos episodios de riesgo soberano que, dado el tamaño de dichas economías, podrían tener efectos sumamente perniciosos sobre la recuperación internacional.

En tercer lugar, las *economías emergentes* deben endurecer al ritmo necesario sus políticas monetarias y fiscales e introducir medidas financieras de naturaleza macro-prudencial para combatir el sobrecalentamiento de sus economías y la acumulación de tensiones financieras que amenacen la continuidad de sus procesos de crecimiento.

Si se llevan a cabo las políticas señaladas, capaces de restablecer la confianza en el sistema financiero y las finanzas públicas de los países avanzados y de calmar las tensiones que comienzan a aflorar en las economías emergentes al hilo de sus elevados ritmos de expansión, el mundo caminará hacia un crecimiento más sólido y equilibrado capaz de crear empleo. En los países avanzados, el retorno de la confianza permitirá al sector financiero apoyar una recuperación más vigorosa de la demanda privada y hará posible la retirada progresiva de las políticas de estímulo monetario. Ello, a su vez, reducirá los flujos de *dinero caliente* hacia las economías emergentes y calmará las tensiones a las que éstas se están viendo sometidas. Y todo lo anterior permitirá alejar el peligro real de una guerra

de divisas que tan sólo sería el preludio del retorno del proteccionismo, de tan graves consecuencias potenciales para la economía mundial.

Ha llegado la hora de actuar antes de que sea demasiado tarde.□

NOTAS

(*) Las opiniones contenidas en este artículo son exclusivamente las del autor y por tanto no deben ser atribuídas al F.M.I., su Consejo Ejecutivo o Dirección.

RESUMEN

La evolución económica y financiera internacional durante el pasado año arroja un balance de luces y sombras. La principal luz es haber dejado atrás la recesión global y haber iniciado la senda de la recuperación, liderada por la pujanza de las economías emergentes y en desarrollo. La principal sombra es la permanencia de vulnerabilidades en los sectores financieros y en las finanzas públicas de numerosos países avanzados, que pueden interaccionar dando lugar a círculos viciosos como los que han afectado a la zona euro en la primavera y otoño pasados. El artículo, a la vez que examina los rasgos más sobresalientes de la evolución económica y financiera global a lo largo del pasado año, valora las perspectivas económicas para 2011 e identifica los principales riesgos que planean sobre la continuidad de la recuperación. La principal conclusión es que tras unos años en que las políticas macroeconómicas han mantenido el protagonismo en la lucha contra la crisis, ha llegado la hora de resolver de una vez por todas los problemas de fondo. Ello entraña llevar a cabo reformas de calado en tres frentes: finanzas públicas, sistema financiero y mercados de factores y productos. Sólo así será posible dejar atrás definitivamente la crisis internacional y dar solidez a la recuperación económica actual.

Palabras claves: *Crisis, Recuperación, Sistema financiero, Vulnerabilidades financieras, Flujos de capitales, Reformas, Guerras de divisas, Finanzas públicas.*


PLANES DE PENSIONES
Acercamos
el futuro
a los profesionales para que
lo disfruten hoy
El Plan de Pensiones del Colegio de Economistas de Madrid está diseñado en exclusiva para sus colegiados, y le permitirá vivir el futuro disfrutando desde hoy de sus ventajas fiscales y de la interesante rentabilidad que ofrece este Plan. Venga a vernos y compruébelo.
CAJA MADRID
¿QUIERES? PUEDES.
www.cajamadrid.es
902 2 4 6 8 10

¿Adónde nos lleva la globalización?

Mauro F. Guillén
Catedrático de Dirección Internacional de Empresas en Wharton School y Director del Lauder Institute. Miembro del Consejo Académico de la Escuela de Finanzas Aplicadas (Grupo Afi)

Al contrario de lo que sostiene la sabiduría popular, la globalización es un proceso de cambio complejo, lleno de ambigüedades, entrecortado y que no parece tener una trayectoria definida. En sus aspectos económico, social y político, la globalización exhibe numerosos altibajos y contradicciones. Durante el año 2010 ya se han dejado sentir los efectos de estas tendencias de manera ostensible.

En lo económico, la evolución más importante es sin duda el fuerte crecimiento de las economías emergentes, que cada vez acaparan un porcentaje mayor de la economía y el comercio mundiales. Pero durante estos años de crisis se ha dejado notar sobre todo la tendencia hacia el desarrollo de los mercados internos de las economías emergentes, que cuentan con unos 3.000 millones de consumidores. Por ejemplo, las ventas minoristas crecieron casi un 60% entre enero de 2007 y abril de 2010, mientras que en las economías avanzadas apenas crecieron un 4% (FMI 2010). Además, el comercio entre economías emergentes está creciendo aceleradamente. Por ejemplo, China ya es el mayor socio comercial de Brasil. India también continúa apareciendo en los titulares debido al irresistible crecimiento de su mercado interno. Y no son solamente los llamados BRIC. La importantísima franja geográfica que abarca desde Nigeria hasta Indonesia, pasando por Egipto, Turquía y Pakistán, se ha convertido también en una zona de enorme dinamismo económico.

En el terreno social, los cambios demográficos son quizás los más significativos, puesto que no solamente tienen consecuencias para instituciones como la familia sino también para la economía, los mercados de consumo y, por supuesto, el estado de bienestar. En estos momentos las mujeres en los países más desarrollados tienen de media 1,8 hijos, mientras que en las economías emergentes es 2,9 y en los países menos desarrollados 4,8. Además, la esperanza de vida ha mejorado notablemente por el mayor bienestar socioeconómico y los avances de la medicina, y se sitúa ya en 76 años en los países más desarrollados, 65 en las economías emergentes y 50 en los países más pobres. En el año 2050 se prevé que la esperanza de vida pueda llegar a los 82 años por término medio, e incluso a más de 90 años en el caso de las mujeres (Naciones Unidas, 2010).

La caída de la natalidad en ciertas partes del mundo y de la mayor esperanza de vida viene produciendo una gran bifur cación demográfica. Europa, Estados Unidos, Japón, Rusia y China van

a experimentar un envejecimiento acelerado de la población, mientras que India, Oriente Próximo y África continuarán teniendo poblaciones muy jóvenes. América Latina se encuentra en un punto intermedio entre estos dos extremos. Brasil, por ejemplo, disfruta de un momento demográfico excepcionalmente favorable, con una mayoría de la población en edad de trabajar, y por consiguiente con un potencial de crecimiento económico a medio plazo muy importante. De hecho, entre los BRIC, Brasil destaca por su buen perfil demográfico, en comparación con el envejecimiento de la población en China y Rusia, por un lado, y el elevado porcentaje de población menor de 16 años en la India.

Estos cambios demográficos van a traer consecuencias importantes para los mercados de bienes y servicios. En el sector financiero se van a dejar notar los efectos de los ciclos de ahorro y consumo de la población. Las consecuencias para el estado de bienestar serán implacables, sobre todo en las partidas de educación, salud y pensiones. Los gobiernos van a afrontar grandes dificultades adaptando el gasto a estos cambios demográficos. No resulta fácil transformar escuelas en centros de asistencia y cuidado para la tercera edad, ni tampoco formar al personal necesario para atender a los mayores. Si nada cambia, es muy posible que la mitad de la población europea viva más años jubilada que trabajando.

En el terreno de lo político los últimos años también han puesto de manifiesto que la globalización no es un proceso ordenado y coherente. Desde el final de la guerra fría, el número de países con regímenes democráticos ha excedido al número de países con regímenes autoritarios o totalitarios. En la actualidad la democracia es tres veces más frecuente que la dictadura en el mundo, mientras que hace tres décadas la relación era exactamente la inversa (CSP, 2010). Pero no todo son buenas noticias. El número de estados fallidos —aquellos en los que el Estado ha perdido control sobre su territorio— ha aumentado de apenas 20 hace treinta años a casi 50 en la actualidad (CSP, 2010). Los casos más extremos son Sudán, Somalia y Afganistán, pero prácticamente todos los países africanos y del sur de Asia, además de varios latinoamericanos, padecen de problemas de falta de autoridad estatal. Y con ello por supuesto se incuban todo tipo de problemas que afectan no solamente a la población local sino al mundo en su conjunto. Por ejemplo, el caos reinante en Somalia amenaza al comercio marítimo internacional en una de las rutas oceánicas más transitadas, el conflicto por el control del agua en la cuenca del Nilo puede provocar repercusiones a nivel global, y Afganistán continúa siendo el mayor proveedor de estupefacientes del mundo.

También podemos congratularnos de la reducción del conflicto armado en el mundo, que está permitiendo abrir nuevos horizontes económicos en América Central, África y el Sur de Asia. Según el Center for Systemic Peace (CSP 2010), la incidencia de las guerras civiles ha caído dos tercios desde 1990. Pero ahora nos enfrentamos a otro tipo de violencia armada, mucho más difícil de acotar y erradicar, y que se ceba de las transformaciones políticas, económicas y sociales impulsadas por la globalización. Se trata, por supuesto, del terrorismo. Tanto el número de ataques como de víctimas han aumentado en la última década, y lo que es peor, el número de ataques con un elevado número de víctimas se sitúa en niveles cinco o seis veces superiores a los de finales del siglo XX. Aunque la incidencia de los ataques terroristas se concentra en cinco países —Iraq, Paquistán, Rusia, Israel y Afganistán— sus efectos se dejan sentir globalmente (CSP, 2010).

Resulta escalofriante notar que, pese a la menor frecuencia de guerras civiles, el número de refugiados es hoy en día más del doble que en los años setenta y ochenta: unos cuarenta millones de personas, de las que dos terceras partes son refugiados y desplazados internos mientras que un tercio son refugiados transfronterizos (CSP, 2010). A estas cifras hay que añadir el importante repunte en la emigración forzosa de tipo económico, que también se ha acelerado desde mediados de los ochenta (Naciones Unidas, 2010).

Las consecuencias de estos cambios para la gobernanza global y para el mundo de la empresa son de gran calado. La pujanza económica de los países emergentes y su mayor peso demográfico ha suscitado todo tipo de conatos de incorporación de sus representantes en los foros políticos y económicos internacionales. Además, se dan presiones muy importantes para cambiar las reglas de representación y de toma de decisiones en organismos internacionales clave como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y los diversos organismos relacionados con el cambio climático y el uso de la energía. El diplomático e intelectual mexicano Jorge Castañeda (2010) acaba de publicar un artículo sobre la necesidad de sopesar cuidadosamente el papel que países como China, India o Brasil deben y pueden jugar en la gobernanza global, dada su falta de rodaje en foros internacionales y sus controvertidas políticas internas e internacionales en temas relativos al cambio climático,

la arquitectura financiera global o los derechos humanos.

Quizás uno de los aspectos más interesantes a seguir y analizar se refiere al impacto de estas tendencias económicas, demográficas y políticas sobre las estrategias de las empresas multinacionales norteamericanas, europeas y japonesas. Es de sobra conocido que su respuesta característica a la globalización económica ha consistido en un aumento de la inversión directa en el exterior, tanto en las economías emergentes como en otros países desarrollados. En el futuro inmediato, cabe anticipar un doble movimiento. Por un lado, las multinacionales de los países desarrollados invertirán más en las economías emergentes, relocalizando puestos de trabajo y reestructurando sus cadenas de valor. Por el otro, vamos a presenciar un aumento vertiginoso de la inversión exterior de las multinacionales emergentes, sobre todo en los países desarrollados, en los que no solamente van a establecer centros productivos y canales de distribución sino también adquirir empresas y activos estratégicos, con las consiguientes fricciones y apelaciones a la seguridad nacional y al nacionalismo económico. Este proceso va a venir impulsado por la propia dinámica de crecimiento de las multinacionales emergentes y por los excedentes financieros que vienen acumulando estas economías durante los últimos años.

Caminamos, por tanto, hacia un nuevo escenario global. Las economías desarrolladas se caracterizan por poblaciones envejecidas, dificultades de crecimiento sostenido y un peso relativo global muy disminuido. Las economías emergentes se antojan, por lo general, como la imagen inversa. Las realidades políticas y las fallas geopolíticas se han transformado de manera desigual, discontinua y con resultados tanto positivos como negativos. Resulta difícil atisbar las consecuencias de esta complicada maraña de efectos, sobre todo por lo impredecible de las consecuencias de segundo o tercer orden. Parece sensato afirmar que la globalización nos conduce a un mundo fragmentado, mercurial y desconcertante. Quizás es por ello que la incertidumbre y la volatilidad se han instalado en los mercados y no parecen amainar.□

REFERENCIAS

*Castañeda, Jorge (2010): «Not Ready for Prime Time», **Foreign Affairs** (septiembre-octubre).*

*CSP (2010): **Global Report 2009**, Severn, MD: Center for Systemic Peace.*

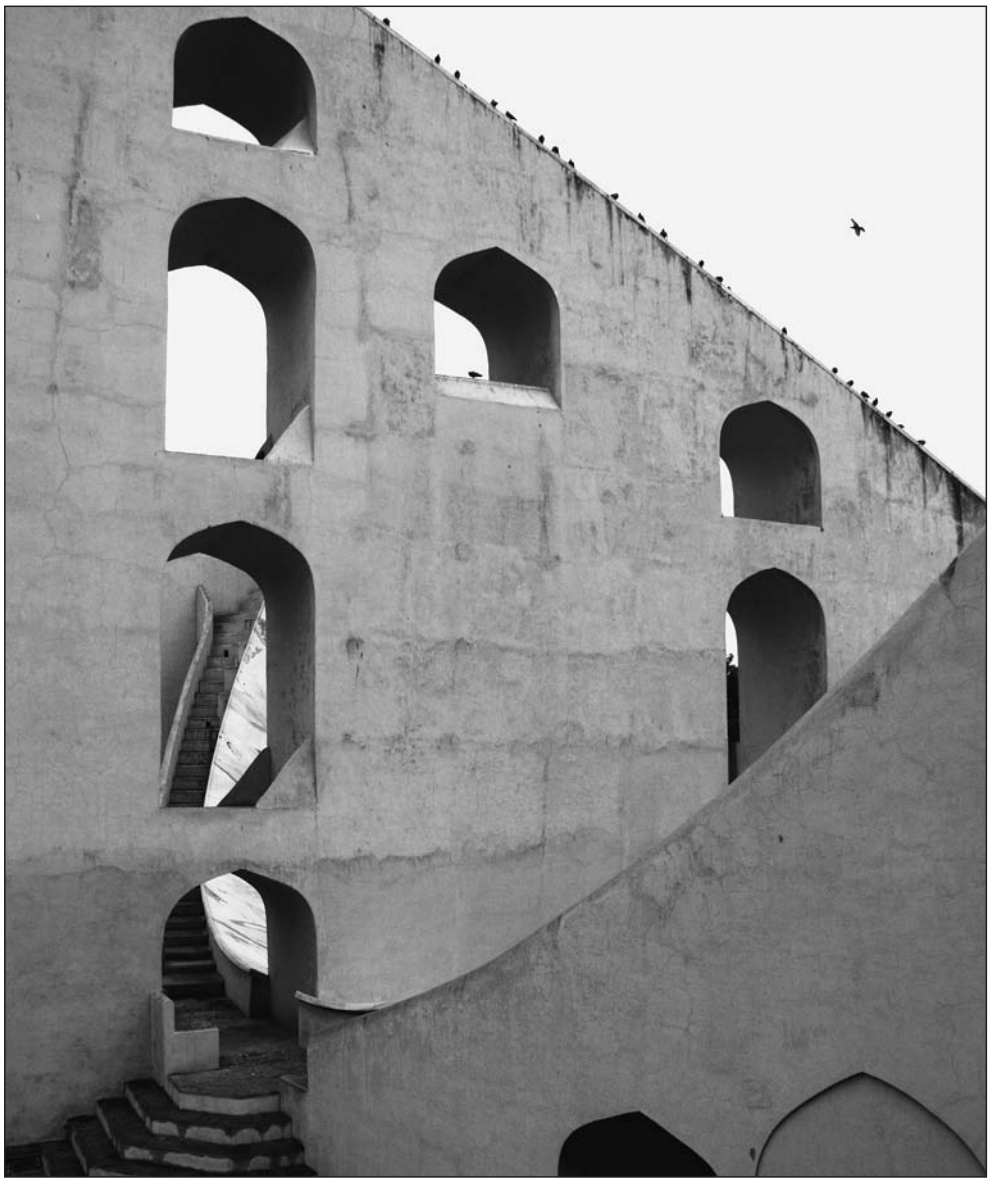
*FMI (2010): **World Economic Outlook: Market Update** (julio), Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.*

Naciones Unidas, (2010): División de Población. Estadísticas. http://www.un.org/esa/population/

RESUMEN

El autor analiza las consecuencias de la globalización en clave económica, política y social, examinando el impacto del ascenso de las economías emergentes, los cambios demográficos, y las nuevas fricciones geopolíticas. Se examinan los posibles efectos de estas tendencias sobre la gobernanza global y las estrategias de las empresas multinacionales.

Palabras clave: *Globalización, Economías emergentes, Cambios demográficos, Estados fallidos y terrorismo, Gobernanza global, Empresas multinacionales.*



ENTORNO INTERNACIONAL

Coordinador:

José Antonio Alonso
Catedrático de Economía Aplicada, UCM.
Director del ICEI

El año 2010 vino caracterizado por la zozobra asociada a la vulnerabilidad externa de la economía española. La manifiesta dependencia de nuestra economía de la financiación internacional, producto de su excesivo endeudamiento neto, se tradujo en el año en sucesivos episodios de tensión financiera, que tuvieron su traducción en la anómala evolución del coste de nuestra deuda. Así pues, lo que en su día nació como crisis financiera se tradujo posteriormente en severa recesión, para acabar más tarde convertida en una crisis de deuda soberana en el caso de algunos países de la periferia europea. Fueron estos episodios de tensión financiera, y particularmente el vivido en la segunda semana de mayo, los que terminaron por hacer consciente al Gobierno español de la verdadera dimensión de la crisis. En un entorno de mayor exigencia de nuestros socios de la zona euro, hubo de definirse un programa ambicioso de consolidación fiscal y de reformas, sin que su puesta en marcha haya logrado todavía alejar las sombras de la inquietud en los mercados de capitales respecto a la evolución de nuestra economía.

Pese a la situación del entorno, el año 2010 fue relativamente bueno para nuestro comercio exterior. La atonía de la demanda interna a lo largo del año tuvo sus consecuencias en el equilibrio externo: el déficit de cuenta corriente se redujo a casi la mitad del existente hace dos años. Contribuyó a ello un comportamiento aceptablemente dinámico de las exportaciones, que buscaron en los mercados externos —incluso en nuevos mercados— el sustituto de la capacidad de compra perdida en el mercado doméstico. Expresivo de esta búsqueda es el hecho de que la tasa de crecimiento de nuestras exportaciones en mercados extracomunitarios casi dobla la obtenida en los mercados europeos. También el turismo ha contribuido, después de un período de atonía, a la mejora del saldo corriente y al propio de la subbalanza de servicios. Al tiempo se ha reducido el saldo negativo de la subbalanza de rentas, expresando tanto el cambio en el coste como en la dimensión de la posición deudora neta de nuestra economía.

A lo largo de la sección que ahora se abre se ha querido someter a estudio la evolución del sector exterior español en su conjunto y analizar, más en detalle, las posibilidades que brinda el comercio para activar nuestro crecimiento futuro. Empieza la sección con un artículo de *Álvaro Anchuelo* referido a las dificultades que la pertenencia a la Unión Monetaria suponen para el ajuste de la economía española; *Vicente Donoso* y *Víctor Martín* analizan la sostenibilidad de nuestro déficit corriente; *Matilde Madrid* adelanta un balance del comportamiento del sector exterior en el año; *Asier Minondo* explora las variables que explican el crecimiento del parque empresarial exportador y de la propensión exportadora de las empresas españolas; y, finalmente, *Fernando Luengo* realiza un análisis comparado de las cuotas exportadoras de España en relación con otros socios comunitarios. Una buena colección de trabajos para conocer en mayor profundidad las posibilidades de nuestro sector exterior en este contexto de crisis.

España en el laberinto del euro

Álvaro Anchuelo
Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Rey Juan Carlos

1. Introducción

España se incorporó al euro sin que existiese un gran debate social. En los años previos a la entrada, se resaltaron únicamente las ventajas de la moneda única, desdeñando los avisos de los expertos respecto a los potenciales inconvenientes. En una reacción típicamente extrema, algunas voces comienzan a plantear ahora el abandono de la Unión Monetaria, para recuperar así competitividad mediante devaluaciones. Este artículo pretende ofrecer algunos elementos de reflexión que contribuyan a este tardío debate.

Para ello, en la sección 2 se analiza en qué medida la pertenencia al euro puede ser una de las raíces de los problemas padecidos por la economía española en el 2010. La sección 3 mira hacia el futuro, intentando sistematizar las vías de ajuste alternativas a las que nuestro país se enfrenta.

2. El euro y la situación actual

Los analistas consideran ahora, de manera casi generalizada, que la pertenencia al euro es una de las raíces de los problemas que aquejan a la economía española. Ello no se debe a una maldad intrínseca del ingreso en la moneda única, sino a no haber respetado los compromisos implícitos que la pertenencia a una Unión Monetaria imponía. Aunque el debate social previo al ingreso fue en España muy pobre, caracterizándose por resaltar únicamente las ventajas y olvidar los inconvenientes, los expertos ya apuntaban que no se cumplían a priori las condiciones de un Área Monetaria Óptima. No obstante, podía esperarse que esas condiciones se alcanzasen a posteriori, gracias al propio proceso de integración o a las reformas adecuadas. Nada de eso sucedió. Por el contrario, España se permitió año tras año un diferencial de inflación de alrededor de un punto respecto a la media de la zona, sin especial preocupación. Los instrumentos que seguían en manos nacionales, como la política fiscal o las políticas de oferta, no se utilizaron (aumentando el superávit público, flexibilizando los mer cados de bienes y servicios, reformando el mercado de trabajo) para intentar que desapareciese.

En teoría, el diferencial de inflación desencadenaba un mecanismo de ajuste automático. Deterioraría la competitividad internacional respecto al resto de países de la UME, nuestros principales socios comerciales, como efectivamente sucedió. Ello dificultaría las exportaciones y

aumentaría las importaciones, como también ocurrió. Así, disminuiría la demanda agregada y el diferencial tendería a desaparecer. Es en este último eslabón donde el razonamiento falló. Se estaba subestimando otro efecto del diferencial de inflación. En la zona del euro, el BCE fijaba el tipo de interés nominal común a niveles bajos, en función de una situación general de cierta atonía. Pero, en España, la mayor inflación hacía que esos mismos tipos nominales implicasen tipos reales más bajos, en ocasiones negativos. Esta política monetaria común, demasiado expansiva para las necesidades españolas, hizo que creciesen el consumo y la inversión. Desencadenó además una burbuja inmobiliaria enorme, mayor que la del Reino Unido o la de Estados Unidos, sólo comparable a la irlandesa. Eso es lo que señalan los indicadores objetivos. Por ejemplo, la relación entre el precio de la vivienda y la renta familiar bruta disponible, que era de 4 en la segunda mitad de los noventa y subió hasta 7,8, frente a los 5,5 en el Reino Unido o los Estados Unidos, o el que en 2006 se iniciasen 860.000 viviendas, frente a las 350.000 que serían normales.

Este aumento de la demanda interna más que compensó el deterioro del saldo exterior, con lo que la producción crecía, el desempleo disminuía, y las autoridades españolas estaban encantadas. Es cierto que el aumento de la producción hacía que creciesen aún más las importaciones, deteriorando adicionalmente el saldo exterior. Pero otro de los efectos de la pertenencia al euro fue facilitar la financiación externa de esos déficit corrientes, que llegaron a alcanzar el 10% del PIB. La mayor parte de esa financiación procedía del resto de países de la zona del euro, con lo que no existía riesgo de tipo de cambio. Con una moneda propia, el déficit corriente no podría haber alcanzado esos niveles sin que se desatasen tensiones cambiarias y problemas para financiarlo.

Como consecuencia, la deuda externa creció vertiginosamente. Hoy en día la deuda exterior bruta es alta, del 166,6% del PIB, pero no destaca en las comparaciones internacionales. Sin embargo, la escasez de activos internacionales en manos españolas hace que la deuda neta, del 89,7% del PIB, sí que sobresalga en términos comparados. Sólo resulta comparable a las de Grecia (96,9%) y Portugal (88,8%). En el Reino Unido es del 28,4% y en Estados Unidos del 43,8%, por poner el valor español en perspectiva. Esta enorme deuda externa no hace más que reflejar la deuda acumulada por los diferentes sectores.

Los hogares tenían un endeudamiento equivalente al 32% del PIB (o el 50% de su renta bruta disponible) a mediados de los noventa y lo habían aumentado hasta el 83,9% del PIB (130% de su renta bruta disponible) en 2008, para financiar tanto la compra de vivienda como el consumo. Esta deuda de los hogares es prácticamente en su totalidad doméstica, apenas se endeudan directamente en el extranjero.

Las sociedades no financieras también han visto aumentar fuertemente su endeudamiento en los años de la burbuja, especialmente en los sectores de la construcción e inmobiliario. Ha pasado del 45% del PIB a mediados de los noventa al 136,2% en 2008. De ese endeudamiento empresarial, aproximadamente la cuarta parte (el 23%) ha sido contraído en el extranjero.

Tampoco se han librado de la deuda las instituciones financieras españolas, que han actuado como intermediarias del endeudamiento en el exterior de familias y empresas. Ha pasado de suponer el 157% del PIB a mediados de los noventa a un 358% en 2009. Más que el tamaño relativo (que está cerca de la media de la eurozona del 326% y muy por debajo del 1.176,6% de Irlanda), lo que resulta preocupante es que bancos y cajas hayan recurrido tanto al endeudamiento en el extranjero, que supone un 30% del total. Éste es su verdadero punto débil, que convierte sobre todo a las cajas en el eslabón más peligroso, ante las dificultades para refinanciarse.

Al estallar la crisis, familias, empresas, bancos y cajas se enfrentan a la necesidad de recomponer sus balances, con los consiguientes efectos sobre el consumo, la inversión y el crédito. Ante el hundimiento de la demanda interna privada, el sector público acudió al rescate. Partía de una situación saneada, gracias a los ingresos extraordinarios que había proporcionado la burbuja. La deuda pública es, por tanto, una consecuencia y no una causa de la crisis. En España se sumaron al efecto de los estabilizadores automáticos unas medidas discrecionales de gastos e ingresos (como la deducción generalizada durante dos años en el IRPF de 400 euros o los dos fondos de inversión local) costosas y poco eficientes, que agotaron rápidamente el margen de actuación fiscal.

El déficit del conjunto de las administraciones públicas ha sido del 11,15% del PIB en 2009, y se prevé que sea del 9,3% en 2010. En 2008 el nivel de endeudamiento público equivalía a un 39,7% del PIB. Se prevé que termine 2010 en el 62,8% del PIB y 2011 en el 68,7% (es decir, unos 700.000 millones de euros). Con ello habrá

aumentado 30 puntos del PIB en tres años. Las administraciones públicas son otro de los sectores en los que resulta preocupante la alta dependencia de los mercados internacionales, en los que está colocada un 41,9% del total de la deuda pública española.

Las dificultades, a partir de mayo de 2010, para colocar la nueva deuda más la que hay que refinanciar han obligado a aplicar una política fiscal contractiva, recortando el gasto y elevando los impuestos, todavía en pleno estancamiento. A partir de ese momento, el sector público no puede compensar la atonía de la demanda privada, pese a que el crédito siga estancado y el proceso de desendeudamiento de las familias apenas haya comenzado. No obstante, la consolidación fiscal podría tener un efecto positivo sobre la demanda privada a través de los tipos de interés, si lograse reducir la prima de riesgo.

Existe incluso la amenaza de que España sufra una crisis más grave de la deuda, tras lo sucedido en Grecia e Irlanda, y en vista de lo que, visto a principios de 2011, parece probable que suceda en Portugal. La alta dependencia de la financiación exterior genera una gran vulnerabilidad en el corto plazo. En 2011, teniendo en cuenta las nuevas necesidades y la refinanciación de deuda existente, la administración central necesitará captar 170.000 millones de euros, las comunidades autónomas 30.000 y la banca (bancos y cajas) 90.000. Alrededor de la mitad de esas cifras tendrá que captarse en los mercados internacionales.

Las necesidades de financiación exterior de las cajas son el componente que genera una mayor preocupación. A finales de 2010, incluso las emisiones de las cajas con avales del Estado se enfrentaban a problemas. El apoyo del BCE, aunque crucial, no puede convertirse en una solución permanente. Las dudas se centran básicamente en las pérdidas que puedan sufrir por su relación con el sector inmobiliario. Según los datos oficiales, que se ponen en duda, sólo los promotores deben a bancos y cajas 325.000 millones de euros, que son 445.000 si se les suman los créditos a la construcción, cifrándose en 180.800 millones la exposición potencialmente problemática sólo en estos dos sectores. Los préstamos hipotecarios, por su parte, ascienden a 652.000 millones, con lo que el crédito total relacionado con el sector inmobiliario suma una cifra ligeramente superior al PIB y representa el 60% de los créditos totales de bancos y cajas españoles. No obstante, las hipotecas para viviendas (el componente de mayor tamaño de la deuda inmobiliaria) son en España créditos muy seguros, pues los deudores responden con todos sus activos e ingresos (no como en EE.UU.), presentando una baja tasa de mora del 2,5%.

El FROB sólo ha desembolsado 10.581 millones de euros hasta la fecha, una cantidad mínima comparada con el coste del rescate bancario en otros países. Las dudas sobre pérdidas ocultas y la posible necesidad de una recapitalización adicional gravitan no sólo sobre la financiación de las cajas, sino también sobre los problemas de la deuda pública (por el temor al aumento de ésta que el rescate provocaría).

Otro de los temores que destaca entre las preocupaciones sobre la deuda pública española es la dificultad de controlar el gasto y el déficit de las comunidades autónomas. Fuera de España (tal vez incluso dentro) no se había reparado hasta hace poco en el alto grado de descentralización al que han llegado nuestras administraciones públicas. Esto se debe, en parte, a lo engañosas que resultan las cifras agregadas que habitualmente se manejan. Suele decirse que el 50% del gasto público sigue en manos de las autoridades centrales, pero de esos 50 puntos 30 corresponden a la Seguridad Social, por lo que se trata de un gasto esencialmente asociado al sistema de pensiones y previamente comprometido. Los 20 puntos restantes suponen poco más de la mitad del 36% del gasto público que controlan las comunidades autónomas. El 14% adicional corresponde a las administraciones locales. En términos de empleo, el cuadro es igualmente nítido, pues 583.447 personas trabajan para la administración central (incluyendo las 263.323 del ejército y las fuerzas de seguridad) frente a las 1.345.577 de las comunidades autónomas. Otros 629.505 trabajan para la administración local. Todo lo anterior indica que la administración central no tiene hoy la capacidad para equilibrar por sí sola el conjunto de las cuentas públicas, a la vez que se duda seriamente de que disponga de los mecanismos de control necesarios sobre el gasto autonómico.

En cualquier caso, aunque se disipasen estas dudas y se lograsen superar así los apuros más a corto plazo relacionados con el riesgo de contagio, los problemas no habrían terminado. De hecho, incluso el que un nivel relativamente bajo de deuda pública se esté considerando potencialmente insostenible tiene también que ver con las pobres perspectivas de crecimiento de la economía española a largo plazo, ante las dificultades de recuperar competitividad dentro de la zona del euro. Esto nos lleva a la sección siguiente.

3. El euro y el ajuste frente a la crisis

¿Cómo puede realizar la economía española su ajuste sin salir del euro? La clave reside en recuperar toda o la mayor parte de la competitividad internacional perdida desde 1999. Frente a Alemania se puede estimar la pérdida en cerca de un 30%, siendo la cifra respecto al conjunto de la UE aproximadamente la mitad (según el Indicador Armonizado de Competitividad que elabora el BCE, basado en los costes laborales unitarios). La recuperación de la competitividad permitiría mejorar el saldo exterior por cuenta corriente, lo que resulta imprescindible para controlar el endeudamiento externo. Nótese que en 2010, en plena situación recesiva, el déficit por cuenta corriente español ha seguido siendo alto, del 4,6% del PIB, aunque se haya reducido a la mitad. La mejora de la competitividad, por otro lado, ayudaría a compensar la debilidad de la demanda interna, debida al endeudamiento de las familias y acentuada por la contracción a que ahora se ve forzada la política fiscal, con la mayor demanda exterior vía exportaciones (sobre todo si se consolida la incipiente recuperación en el resto de la Unión Europea). Esto mejoraría la producción, el desempleo y la situación de las cuentas públicas (tanto la actual como la esperada).

3.1. La devaluación interna o desinflación competitiva espontánea

Ante la inexistencia de una moneda propia y la imposibilidad de devaluar frente a nuestros principales socios comerciales, Blanchard (2007) resume magistralmente, en una aplicación al caso portugués, cuáles son las principales alternativas. La primera posibilidad de ganar competitividad vía precios es mediante la *devaluación interna* o *desinflación competitiva.* En esencia, consiste en que el alto desempleo y la debilidad de la economía vayan provocando una moderación salarial, que mejore los costes laborales relativos frente al exterior. Es necesario recalcar, no obstante, lo lento y penoso de este proceso. En España, además, se dan todas las condiciones para que resulte especialmente duradero y doloroso. En primer lugar, el desempleo debe repercutir en los salarios. La rigidez salarial que inducen los mecanismos de negociación colectiva y la falta general de flexibilidad del mercado de trabajo que caracteriza a nuestra economía dificultarán esta transmisión. Sobre todo porque, en un contexto internacional de baja inflación y moderación salarial generalizada, puede no bastar como otras veces en el pasado con una congelación de los salarios nominales. La resistencia sindical, social, política e incluso psicológica a una reducción del salario nominal sería mucho mayor. A continuación, esa moderación salarial ha de repercutirse en los precios. La falta de competencia en buena parte del sector servicios y en algunos mercados de bienes dificultará también este segundo paso en España. Estas rigideces tenderían a aumentar el tiempo y el nivel de desempleo necesarios para restaurar la competitividad mediante una devaluación interna.

Retrasos añadidos ocurrirán desde que la competitividad aumente hasta que eso se traduzca en unas mayores exportaciones, así como hasta que la recuperación inicial vía sector exterior acabe provocando un aumento sostenido de la demanda interna de consumo e inversión.

Suele olvidarse un rasgo importante de este escenario. Una contracción nominal del PIB en ese entorno recesivo-deflacionario provocaría el aumento (presente y esperado) del peso relativo del endeudamiento. Existe un dramático ejemplo cercano de este efecto. Durante 2009 las familias españolas realizaron un esfuerzo de ajuste importante, con una tasa de ahorro récord del 18,8%, que les permitió reducir su deuda nominal en 6.300 millones de euros. No obstante, la mayor caída de la producción nominal (del denominador de la relación) hizo que la deuda de los hogares creciese en términos del PIB, desde el 83,9% hasta el 86,2%.

La experiencia histórica no permite ser muy optimista sobre el éxito último de esta vía. Hasta un país tan ortodoxo como el Reino Unido de entreguerras tuvo finalmente que abandonar el patrón oro en 1931. La determinación de Argentina tampoco fue coronada por el éxito, terminando en el colapso de enero de 2002.

3.2. La devaluación interna coordinada

Como alternativa, una segunda opción consistiría en acelerar el ajuste de salarios y precios de manera voluntaria y coordinada, sin esperar a que el desempleo haga el trabajo lentamente. En este caso, se trataría de lograr una reducción generalizada del salario nominal en un determinado porcentaje, por ejemplo el 10%. Debería ir acompañada de una reducción similar de los precios, exceptuando los de las importaciones. Este mecanismo es lo más parecido a una devaluación de las antiguas monedas que puede aplicarse dentro de la Unión Monetaria. Desde el punto de vista del poder adquisitivo de los salarios, la pérdida de salario real sería mucho menor que la bajada nomi-

nal, gracias a la reducción simultánea de la mayoría de los precios. Como las importaciones de bienes y servicios equivalen en España a alrededor del 25% del PIB, la pérdida de poder adquisitivo puede estimarse en el 2,5%.

Tal alternativa no estaría tampoco exenta de dificultades e inconvenientes, claro está. La reducción repentina del salario nominal se enfrentaría incluso a mayores resistencias sindicales, sociales y psicológicas que la paulatina. A ellas habría que sumar las dificultades legales. Sería necesario un diagnóstico social compartido, así como una colaboración de los distintos partidos políticos. Todo ello difiere notablemente de la realidad española actual.

Esta vía tampoco esta libre de otras dificultades de orden más técnico. Destaca entre ellas el riesgo de que las empresas no trasladen a los precios la disminución de los costes salariales, sino que incrementen sus márgenes. Otra posibilidad es que la traslación se produzca, pero con retrasos significativos. En ambos casos, la caída inicial del salario real sería mayor que si los precios se redujesen en línea con los salarios. Una posible solución consistiría en el control directo de los precios, pero no suele ser fácil de aplicar. Tiene la dificultad añadida de que los productores de bienes y servicios no comerciables usan *inputs* comerciables, cuyos precios no bajarían, en diferentes proporciones, por lo que la caída decretada en los precios no debería ser la misma de manera generalizada. Como alternativa, podría dejarse a las fuerzas del mercado la caída de los precios, con una cláusula de salvaguarda salarial que compensase a posteriori a los trabajadores con una menor reducción nominal si los precios no disminuyesen todo lo esperado.

Problemas añadidos serían el incremento del valor real de las deudas, ya citado en la alternativa anterior, así como la reducción del salario real, que deprimirían a corto plazo aún más el consumo, con los consiguientes efectos negativos sobre la producción y el empleo. Por otro lado, si la caída de los precios no es inmediata, sino que se espera que se produzca gradualmente, este componente anticipado de la deflación tenderá a aumentar los tipos de interés reales esperados, de nuevo con efectos recesivos a través de la inversión y el consumo. En esto la devaluación interna coordinada se diferencia de la devaluación de una moneda propia. En ésta, tras la devaluación el tipo de interés nominal tiende a caer, pues no se esperan devaluaciones adicionales de la misma magnitud, a la vez que el incremento del precio de las importaciones aumenta la inflación actual y esperada. Ambos motivos tienden a disminuir el tipo de interés real.

3.3. El aumento de la productividad

Por supuesto, existen vías más sanas y socialmente aceptables de mejorar la competitividad, como mejorar la productividad del trabajo, lo que (para un salario real dado) disminuye el coste laboral por unidad de producto. No nos referimos aquí al aumento de la productividad a corto plazo debido al brusco descenso del empleo, que es la forma dañina en la que la economía española ha aumentado la productividad como consecuencia de la crisis. Efecto acentuado por haberse producido el ajuste del empleo con particular intensidad en sectores de productividad baja, como la construcción. Este tipo de aumento de la productividad puede considerarse en cierta manera otra faceta de la devaluación interna mediante al aumento del desempleo.

Nos referimos más bien en este apartado al aumento sostenido de la productividad a plazos más largos. Ello incrementaría las expectativas de crecimiento a largo plazo, al ser su determinante principal, lo que haría más manejable el problema del endeudamiento. Iría asimismo ligado a una mejora de las expectativas de beneficio, que facilitaría reanimar la inversión privada. Aquí la dificultad consiste no en compartir lo deseable de lograrlo, pues todo el mundo está de acuerdo, sino en cómo conseguirlo. En cualquier caso, no es algo que resulte factible de manera inmediata. Aquí es donde encajan las famosas *reformas estructurales,* de las que tanto se ha hablado en España en los últimos años y en las que tan poco se ha avanzado. El margen de mejora es grande, dado que la productividad española es sólo un 68,3% de la media de la zona del euro.

Cualquier programa de reformas con visión de futuro debería encarar algunos aspectos estratégicos. La educación resulta clave tanto para la calidad del capital humano como para las actividades de I+D. Informes internacionales, como el PISA, nos indican su verdadera situación en España, tan alejada del triunfalismo oficial. La rigidez del mercado de trabajo, además de muchos otros problemas (algunos arriba citados), dificulta el reasignar recursos entre los sectores productivos hacia nuevas actividades. Hasta los empleados indefinidos sufren la situación actual, en el sentido de ser prisioneros de sus puestos de trabajo, ante el coste que supone perder las potenciales indemnizaciones por despido acumuladas si cambian de empleo. La energía es un *input* única-

mente superado en importancia por el propio factor trabajo. En España, el coste de la electricidad supera en un 15,3% la media UE. La calidad institucional resulta también susceptible de una considerable mejora. Piénsese en los efectos económicos de una justicia lenta y colapsada (en despidos, quiebras, impagos...). Las consecuencias económicas de las regulaciones administrativas, campo en el que las regulaciones autonómicas crecen exponencialmente, ha llevado a algunas organizaciones empresariales a hablar de un peligro de ruptura del mercado interno español. La lista de tareas pendientes impone. Que estas reformas tarden en actuar debería de haber sido motivo para acelerarlas. Sin olvidar que no se trata de reformar de cualquier manera, sino que importa sobremanera el acertar en las reformas que se emprendan.

Aún más deseable sería aumentar la competitividad no sólo vía costes, sino mediante la calidad y diferenciación de los productos, algo de lo que Alemania proporciona un buen ejemplo. En productos de bajo contenido tecnológico, siempre será difícil competir con los países emergentes en términos de moderación salarial. También en este aspecto el margen de mejora es potencialmente amplio. La producción industrial de una intensidad tecnológica baja o media-baja concentra en España al 85% de las empresas, el 74% del empleo y el 65% de la producción. Para la producción de alto contenido tecnológico las cifras son el 3,7% de las empresas, el 4,9% del empleo y el 5,4% de la producción.

3.4. La salida del euro

Es este un tema que aparece cada vez con mayor frecuencia en los medios de comunicación, pero del que raramente se examinan todas las implicaciones. Pese a las dificultades legales, dado que la UME no contempla ni la salida ni la expulsión de ninguno de sus miembros, sería imposible detener a un país soberano que desease abandonar el euro. No obstante, el período de gran inestabilidad que seguiría inmediatamente a una reintroducción de la peseta nos haría pronto añorar el euro, pese a todas sus dificultades.

Habría dificultades para volver a readaptar los cajeros, la contabilidad, emitir las nuevas monedas y billetes, esta vez sin el plazo de tres años de que dispusimos en el cambio de pesetas a euros. Pero este sería casi el menor de los problemas. Cualquier señal del abandono podría desencadenar una crisis bancaria, ante las retiradas de fondos y salidas de capitales para evitar la conversión a una nueva moneda que, no lo olvidemos, pronto se devaluaría fuertemente. Evitar esa hemorragia requeriría limitaciones de las retiradas bancarias y otros controles de capital, en un escenario que recordaría al de Argentina en 2002. Estas medidas dificultarían el consumo y la inversión, con los consiguientes efectos contractivos. Interferirían también con el funcionamiento del Mercado Único, poniendo en cuestión la pertenencia de España a la propia Unión Europea.

La ventaja principal de tener una moneda propia consistiría en ser capaces de devaluarla, según suele resaltarse. Es cierto que, *ceteris paribus,* ello permitiría ganar competitividad internacional. La magnitud de la devaluación que cabría esperar sería grande, probablemente superior al 30%. Se suelen olvidar, sin embargo, los efectos que tendría esa devaluación sobre nuestra deuda externa, en su mayor parte denominada en euros. Si se mantuviese su denominación en euros, esa deuda aumentaría de golpe más de un 30% en términos de la nueva moneda. Si, como cabe suponer, se convirtiese a la nueva moneda al tipo de cambio inicial, la devaluación posterior reduciría fuertemente su valor en euros. Esto no sería otra cosa que un *default* de hecho. Como penalización, los mercados internacionales de capitales se cerrarían a las emisiones españolas durante unos años.

Las propias ventajas iniciales de la devaluación en términos de mayor competitividad deberían ponerse en perspectiva. Recordemos lo aprendido cuando usábamos la peseta. Las ganancias de competitividad a través de devaluaciones son temporales y no solucionan un problema que tiene raíces estructurales. Las devaluaciones terminarán provocando inflación, con lo que las ganancias transitorias de competitividad se irán disipando y se necesitarán nuevas devaluaciones. Las expectativas de éstas, junto al riesgo soberano, elevarán los tipos de interés. En fin, lo que vivíamos antes del euro (devaluaciones, inflación y altos tipos de interés) pero multiplicado.

En esta elección colectiva que se nos plantea entre opciones malas y peores, parece lo más sensato tomar las medidas necesarias para realizar inteligentemente el ajuste dentro del euro, con un plan global que reparta los costes colectivos de una manera que se considere socialmente justa. Una recuperación del resto de la economía europea aliviaría la crudeza de las decisiones, pero no las modificaría cualitativamente. Si fuésemos capaces de acertar, esta crisis al

menos habría servido para obligarnos a afrontar de una vez los cambios necesarios de todo tipo que llevamos ya demasiado tiempo posponiendo. En ese caso, podríamos salir de ella reforzados y mejorados. El futuro no está escrito. Por desgracia, la sociedad española no parece ser plenamente consciente todavía (tras más de tres años de crisis) de los formidables retos a los que se enfrenta.□

BIBLIOGRAFÍA

*Athanassiou, P. (2009): «Withdrawal and expulsion from de EU and EMU», **Legal Working Paper Series,** núm. 10, Banco Central Europeo, vol. 6, núm. 1, págs. 1-21.*

*Blanchard, O. (2007): «Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal», **Portuguese Economic Journal,** vol. 6, núm. 1, págs. 1-21.*

*Fernández, M. J. (2010): «El endeudamiento de los sectores institucionales en España», **Cuadernos de Información Económica,** núm. 217, págs. 1-19.*

Roldán, J. M. (2010): «La exposición del sistema financiero español al sector de la construcción y promoción inmobiliaria: mitos y realidades», discurso ante la Junta Directiva de la Asociación Hipotecaria Española. Banco de España.

RESUMEN

La primera parte de este artículo analiza en qué medida la pertenencia al euro es una de las raíces de los problemas padecidos actualmente por la economía española. Las reflexiones se centran en el endeudamiento, tanto del conjunto del país como de los distintos sectores institucionales, así como en las dificultades de refinanciación de esa deuda sufridas durante el 2010. La segunda parte mira hacia el futuro, intentando sistematizar las vías de ajuste alternativas a las que España se enfrenta. Los escenarios estudiados son la devaluación interna o desinflación competitiva espontánea, la devaluación interna coordinada, el aumento de la productividad y la salida del euro. Ninguno está exento de dificultades.

Palabras clave: *Unión Monetaria Europea, Deuda, Competitividad, Devaluación interna, Crisis económica española.*

¿Es sostenible el déficit exterior de España?

Vicente Donoso
Universidad Complutense de Madrid e ICEI

Víctor Martín
Universidad Rey Juan Carlos e ICEI

1. Introducción

La dura crisis económica actual ha tenido su origen en los problemas de solvencia de numerosas instituciones financieras de las naciones desarrolladas, y sigue teniendo una de sus principales manifestaciones en el incremento de la deuda de muchos países y en la incertidumbre, con frecuencia inducida por los especuladores, acerca de su solvencia. Es sabido que, centrándonos en Europa, los casos de Grecia, Irlanda, Portugal y España (los denominados, con cierto desprecio, en la jerga de los comentaristas como los PIGS) están en el ojo del huracán de la especulación. Grecia e Irlanda han tenido ya que ser rescatados mediante una acción concertada de la Unión Europea y en no pocos círculos se apuesta por un futuro similar de Portugal y España, después del cual ¿a quién podría tocarle el turno?, ¿a Italia, al Reino Unido?, ¿quizá —rozando el absurdo—, a los Estados Unidos, según puede leerse en algunas informaciones?

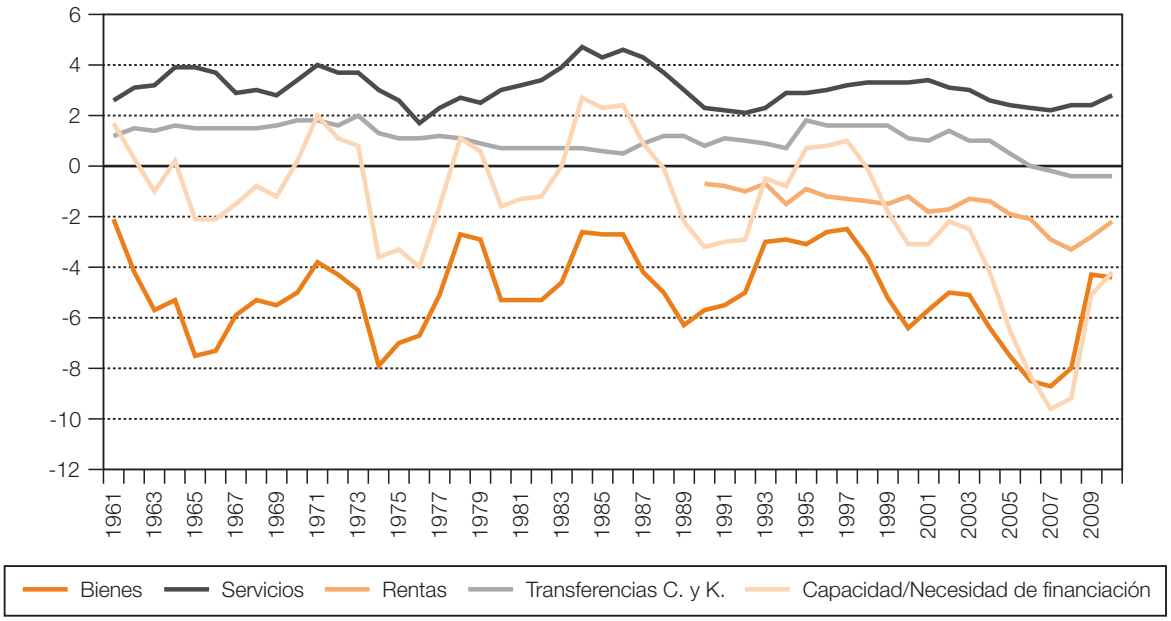
La alusión, sin más matices, a la dictadura de los mercados como la causa de la puesta en cuestión de la solvencia de ciertos Estados no es suficiente si no se consideran al menos otros dos elementos: a) Que la especulación produce profecías que se autocumplen, haciendo insolventes a aquellas entidades que se pronostica que lo son; b) que un dictamen serio acerca de la solvencia o insolvencia no puede hacerse al margen del análisis objetivo de los fundamentos de la economía nacional.

Tomando pie en esta última afirmación, el presente trabajo se centra en analizar si el déficit exterior español es sostenible a largo plazo o, por el contrario, presenta rasgos de insostenibilidad. Lo primero serviría para fundamentar la confianza en que finalmente eso que llamamos «los mercados» acabarán apreciando la solidez de nuestras fianzas; en tanto que la comprobación de lo segundo podría fundamentar lo acertado de los especuladores al apostar contra la deuda española.

Para cumplir estos objetivos, el trabajo se organiza en cuatro partes:

En la primera se comenta la evolución de los principales componentes de la cuenta corriente y de capital, cuyo saldo indica la capacidad o necesidad de financiación de una economía. En la segunda se analiza la posición de inversión internacional de España y las transacciones financieras con el exterior a lo largo de la década 2000-2010, como marco de referencia de la solvencia financiera. En la tercera se aborda de una forma más econométrica el análisis de la sostenibilidad

GRÁFICO 1
SALDOS DE LA CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL, 1961-2010
(En porcentaje del PIB)



Nota: Los datos de 2010 corresponden a enero-septiembre.
Fuente: Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, Banco de España.

del déficit exterior. Finalmente, en la cuarta se resumen algunas conclusiones de interés para la política económica.

2. Evolución y perspectivas de la necesidad de financiación de España

La *cuenta corriente* de la Balanza de Pagos de un país agrupa cuatro tipos de operaciones: comercio de bienes, comercio de servicios, rentas internacionales del capital y del trabajo y transferencias corrientes internacionales. La consolidación de estas cuatro rúbricas proporciona un *saldo* que, sumado al de la *cuenta de capital* (principalmente integrado por las transferencias netas de capital), mide la *capacidad de financiación* (si es positivo) o la *necesidad de financiación* (si es negativo). La radiografía general que se obtiene de la economía española, desde 1961 a 2010, es muy clara, según se aprecia en la información del gráfico 1.

— La balanza de bienes tiene saldo *siempre negativo.*

— La balanza de servicios tiene saldo *siempre positivo.*

— La balanza de rentas internacionales tiene saldo *siempre negativo,* desde que se dispone de cifras desglosadas, a partir de 1990.

— La balanza de transferencias (considerando juntas las corrientes y de capital) ha sido *siempre positiva,* hasta 2006 incluido.

Entrando con un poco más de detalle, lo primero que conviene considerar es el saldo de la balanza de bienes.

a) *El saldo del comercio de bienes* es sin duda el componente cuya aportación resulta más negativa para la economía española. Pues, en efecto, desde la entrada de España en el área del euro, ha alcanzado un promedio del -6,2% del PIB. Este registro indica un claro deterioro histórico si lo comparamos con los doce años previos (1987-1998) en los que alcanzó el -4,1%. Su evidente mejora en 2009 y 2010, situándose en torno al 5%, muestra en nuestra opinión, más que una ganancia de competitividad, su carácter contracíclico con respecto a la renta. Quiere decirse que esa mejora depende sobre todo de la caída de las importaciones, ligada a la desaceleración del crecimiento provocado por las crisis, y su más lenta recuperación posterior. Así, si se compara la variación

anual entre septiembre de 2008 y septiembre de 2009, las exportaciones cayeron un 15,2%, mientras que las importaciones lo hicieron a un 22%; y si se compara septiembre de 2009 con septiembre de 2010, las exportaciones han crecido un 14,2%, en tanto que las importaciones a un 7,2%. Nuestra idea es que, en cuanto la senda del crecimiento se vaya recuperando, el saldo comercial volverá a empeorar hasta cotas, previas a la crisis, cercanas al 7% o el 8%; especialmente en un entorno de previsible continuación de la subida del precio del petróleo y de otras importantes materias primas. A lo que debe añadirse el posible repunte de la inflación, hecho hacia el que señala el dato de que, desde septiembre de 2010, España tiene un leve, pero positivo, diferencial con respecto a los países de la zona del euro.

b) En cuanto al *saldo de la balanza de servicios,* ha presentado, desde 1961, un saldo siempre positivo, y sigue siendo la principal partida compensatoria de nuestra cuenta corriente. Concretamente, debe mencionarse, como es conocido, que los ingresos netos por turismo son la pieza fundamental de esta capacidad de financiación. En el conjunto de los últimos 50 años cabe resumir esta función con el dato de que el superávit de los servicios ha contribuido a financiar en torno al 60% del descubierto comercial. Sin duda, disponer de esta palanca financiera otorga a la economía española una mayor holgura para endeudarse en la cuenta comercial. Sin embargo, esta afirmación debe manejarse con cautela porque la tendencia del saldo parece ser al debilitamiento de su valor positivo, siquiera sea de forma ligera. Así, después de la entrada en el euro, la media del superávit de estos doce años es del 2,7% frente a un 2,9% del período anterior.

c) Por su parte, el *saldo de rentas internacionales,* desde que se dispone de datos desglosados a partir de 1990, ha sido siempre negativo, como corresponde a un país que es mayoritariamente receptor de capitales extranjeros, y que, por tanto, debe pagar los correspondientes dividendos e intereses al exterior. Es más, la tendencia al crecimiento de este déficit es clara a medida que han ido liberalizándose los movimientos financieros. Si se comparan períodos largos, de acuerdo con la disponibilidad de datos, se observa que para los años 1990-1998, el balance negativo alcanza el -1% del PIB, frente al -1,5% de promedio desde 1999 hasta 2010.

d) Finalmente, el *saldo de transferencias internacionales* (gráfico 1) es la suma neta de las transferencias corrientes más las de capital que han seguido una evolución dispar. Pues, en efecto, las *transferencias corrientes,* tradicionalmente positivas en España, han revertido su signo por dos motivos principales: las salidas por remesas de los emigrantes que superan a las entradas desde 2005; y la ampliación hacia países más pobres de Europa, junto con la tendencia a los recortes presupuestarios de la Unión Europea, que han supuesto otra merma en las entradas.

Las *transferencias de capital* están compuestas por las aportaciones de los fondos comunitarios (Fondo de Cohesión y, en menor medida, FEOGA-Orientación y Fondo Europeo de Desarrollo Regional). En conjunto, el saldo de la cuenta de capital ha sido, a lo largo de los catorce años para los que se dispone de información desglosada, siempre positivo por una cantidad en torno al 1% del PIB español. Sin embargo, las recientes ampliaciones hacia países de inferior nivel de renta que España han recortado notablemente los fondos comunitarios recibidos por nuestro país, y es previsible que lo hagan aún más en el futuro. La suma de ambos tipos de transferencia ha empezado a ser negativa desde 2007 en una tendencia que, a medio plazo, parece difícil que pueda revertirse. El montante, que se ha repetido con regularidad desde el año citado, representa el -0,4% del PIB.

Haciendo el balance de los diversos saldos, se obtiene la conclusión de que durante estos 50 años, la economía española ha necesitado financiación exterior en 33 de ellos; un resultado que es el que cabía esperar en una economía que está en pleno esfuerzo de acercamiento a las más desarrolladas. Sin embargo, como se ha comentado más arriba, en los momentos presentes es particularmente importante analizar si esa tendencia al endeudamiento va a poder sostenerse en el futuro de forma solvente. Especialmente, cuando se advierte una tendencia a que las partidas negativas de la cuenta corriente y de capital aumenten su cuantía, mientras que las positivas o compensatorias se debilitan. Una forma sencilla de comprobarlo es comparar la media de la *necesidad de financiación* entre 1999-2010, es decir, a lo largo de los doce años de permanencia en la zona euro, con la correspondiente a los doce años entre 1987-1998. Pues bien, en el primer caso, alcanza el -5,0% del PIB, y en el segundo el -0,8%.

3. Financiación internacional

A pesar de este claro deterioro, la pertenencia de España a la zona euro, junto con unos años de bajos tipos de interés y abundancia de liquidez

internacional, le han permitido obtener sin problemas, hasta aproximadamente finales de 2008, los considerables recursos que ha necesitado para hacer frente a sus necesidades financieras; requerimientos que se han movido en el entorno de los 100.000 millones netos de euros en años recientes, es decir, en el entorno del 9 % del PIB. Estas cifras se han visto drásticamente reducidas hasta niveles del 4-5%, durante 2009 y 2010, por efecto de la fuerte desaceleración económica, especialmente en el sector de la construcción (véase de nuevo el gráfico 1).

No obstante la afirmación anterior, se pueden añadir dos circunstancias que hacen aconsejable analizar de forma rigurosa la sostenibilidad de tal situación de déficit y de endeudamiento. Una primera es el importante avance de la posición deudora neta de España con respecto al exterior, que acarrea unas salidas crecientes en concepto de dividendos e intereses. Pues, en efecto, según información del Banco de España (cuadro 1) la posición deudora neta de la economía española ha registrado un fuerte incremento a lo largo de la primera década del siglo XXI. Así, en 2000, dicha posición representaba el 25% del PIB; en 2005 había ascendido ya al 55% y en 2009 representaba el 91% de la citada magnitud, con tendencia clara a seguir subiendo (1). Por medio están las enormes necesidades financieras derivadas del acelerado crecimiento económico, apoyado en un sector que ha demandado altas cifras de recursos, como es la construcción. Según es sabido, una parte importante de estas necesidades financieras las ha satisfecho nuestra economía apelando al mercado internacional.

Una segunda circunstancia tiene que ver con la pérdida de calidad de nuestra financiación exterior. Pues, en efecto, la información empírica (gráfico 2) muestra con suficiente claridad, un proceso de sustitución de instrumentos financieros que puede ser preocupante para el futuro del país. Hay un primer desplazamiento bastante nítido de la financiación vía inversión directa (con años, como 2002, con entradas netas por encima de los 100.000 millones de euros) a la financiación con instrumentos de cartera (con entradas espectaculares en 2006 de 235.000 millones de euros). Y hay un segundo desplazamiento, menos nítido, pero interesante desde el punto de vista económico, de sustitución de la inversión de cartera por otras inversiones, en forma de depósitos, préstamos y operaciones *repo*. En qué medida tales tendencias puedan ser representativas y duraderas, es algo difícil de predecir debido a la elevada volatilidad de las operaciones, como se aprecia en el mismo gráfico 2. Puede

CUADRO 1

POSICIÓN DEUDORA NETA (VNA-VNP)

Año	Miles de millones (euros)	Porcentaje del PIB
2000	-160	25,4
2001	-188	27,6
2002	-303	41,6
2003	-354	45,2
2004	-436	51,8
2005	-505	55,6
2006	-648	65,8
2007	-822	78,0
2008	-864	79,4
2009	-959	91,0
2010 (a)	-967	123,2

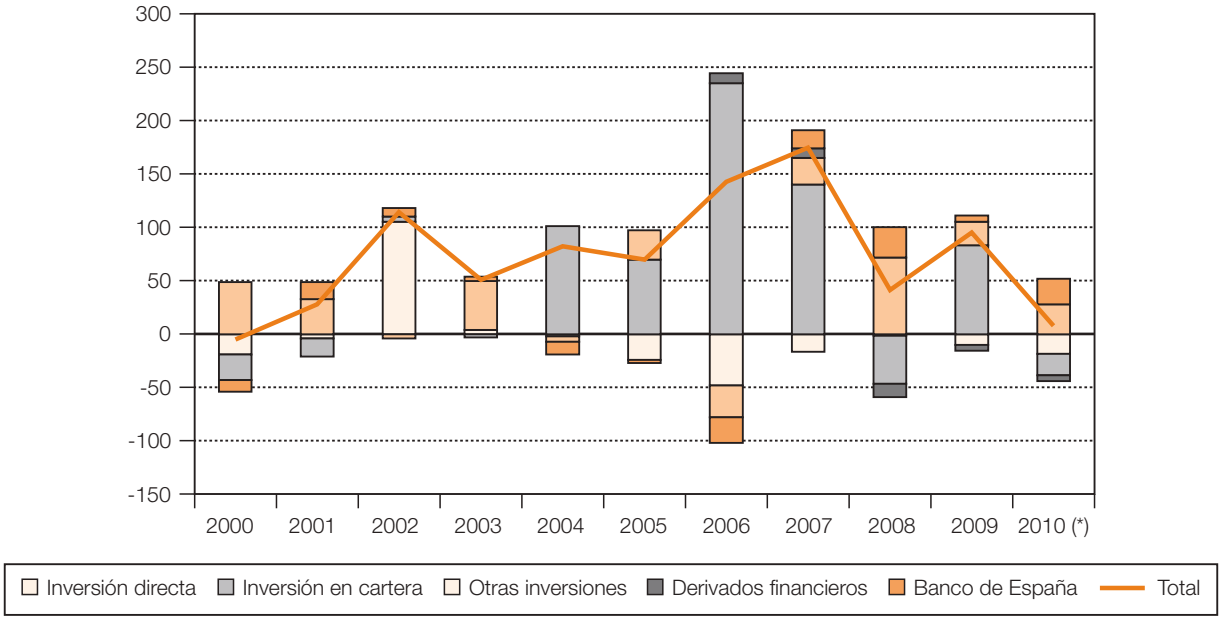
VNA: Variación neta de activos (-)
VNP: Variación neta de pasivos (')
(a) Enero-septiembre.
Fuente: Elaboración propia a partir del *Boletín Estadístico del Banco de España* (2008, 2010).

aventurarse que, a causa de las elevadas necesidades financieras de las AA.PP., con más de un 11% del PIB en 2009, en la medida en que se recupere la confianza en la deuda española, se consolidará esta forma de financiación de cartera, a expensas de los bonos de empresas no financieras y de las cédulas hipotecarias, según se advierte en los primeros meses de 2010.

A estas reflexiones, que levantan algún tipo de inquietud sobre la sostenibilidad de nuestra posición financiera, hay que añadir la elevación del coste (debido a la aún tambaleante confianza de los inversores en nuestra economía), cuya mejor materialización es el diferencial con el bono alemán a 10 años que oscila en estos tiempos alrededor de los 270 puntos básicos.

En sentido contrario, la posición deudora neta, con su abultado 91% de valor sobre el PIB, requiere algún matiz que alienta el optimismo o, más precisamente, atempera el pesimismo, con dos observaciones: Primera, una parte no desdeñable de nuestros pasivos netos (cifrada por el Banco de España en torno al 25%) (2) son pasivos *no exigibles,* al estar materializados, por ejemplo, en acciones. Segunda, del 75% restante, en torno al 70% está constituido por instrumentos de largo plazo, lo que evidentemente entraña una menor urgencia y un menor riesgo de refinanciación. Como se ha indicado, en una época de inquietud, ambos matices son importantes para apreciar en sus justas proporciones el riesgo del *stock* de deuda española. De todos modos, según se ha comentado al inicio de este trabajo, tiene interés contrastar de una forma algo más rigurosa, si nues-

GRÁFICO 2
VARIACIÓN INTERANUAL DE LA POSICIÓN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL SEGÚN INSTRUMENTOS FINANCIEROS, 2000-2010
(En miles de millones de euros)



(*) Los datos de 2010 corresponden a enero-septiembre.
Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Banco de España (2008, 2010).

tras necesidades de financiación pueden considerarse sostenibles o no, y bajo qué condiciones. A esto se dedica el siguiente apartado.

4. La sostenibilidad del déficit exterior

Desde el punto de vista empírico, los análisis de sostenibilidad del déficit externo se basan en la aplicación de diversos métodos econométricos en el ámbito de las series temporales, con el fin de contrastar el cumplimiento de la restricción presupuestaria intertemporal de la economía. Uno de estos métodos consiste en el estudio de la estacionariedad del saldo por cuenta corriente, mediante los denominados test de raíces unitarias.

La restricción presupuestaria externa de una economía puede expresare de la siguiente manera (3):

$$B_t - B_{t-1} = r_t B_{t-1} - (X_t - M_t) \qquad [1]$$

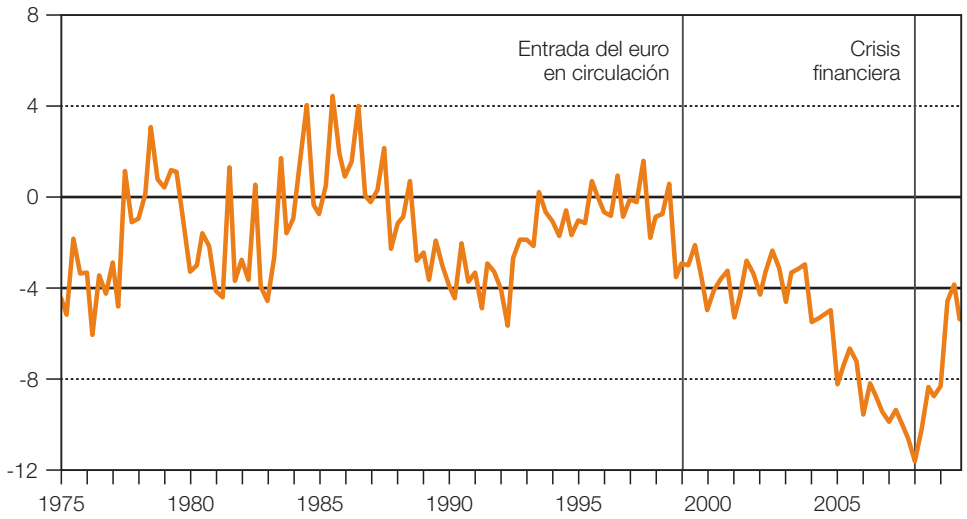
en donde B_t, X_t, M_t y r_t son, respectivamente, el *stock* de deuda externa, las exportaciones de bienes y servicios, las importaciones de bienes y servicios y el tipo de interés en el período t. Despejando la expresión [1] para la deuda en el período $t-1$ y sustituyendo recursivamente hacia delante se obtiene la siguiente expresión:

$$B_{t-1} = \sum_{i=0}^{\infty} \frac{(X_{t+i} - M_{t+i})}{(1+r_t)^{i+1}} + \lim_{i \to \infty} \frac{B_{t+i}}{(1+r_t)^{i+1}} \qquad [2]$$

Cuando el segundo término del lado derecho de la expresión se desvanece, se cumple la restricción presupuestaria intertemporal de la economía o condición de solvencia, ya que el valor actual de la deuda externa coincide con el valor presente descontado de la suma de superávits comerciales que se esperan en el futuro. De esta forma, el cumplimiento de la condición de solvencia requiere que, en el límite, el valor descontado de la deuda ha de tender a cero:

$$\lim_{i \to \infty} \frac{B_{t+i}}{(1+r_t)^{i+1}} = 0 \qquad [3]$$

GRAFICO 3
SALDO POR CUENTA CORRIENTE EN PORCENTAJE DEL PIB, 1975-2009
(Datos trimestrales)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del FMI.

Trehan y Walsh (1991) demuestran que para el cumplimiento de la hipótesis de sostenibilidad dada por [3], es condición suficiente que el saldo por cuenta corriente sea un proceso estacionario.

Los resultados obtenidos en los diferentes estudios aplicados al caso de España parecen mostrar evidencia a favor de la sostenibilidad del sector exterior de la economía. Cabe mencionar sin embargo, que la mayoría de estos trabajos, analizan la sostenibilidad del sector exterior a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, y por tanto queda excluido, prácticamente en su totalidad, el período comprendido entre la introducción del euro en circulación en los mercados financieros hasta la actualidad.

Dolado y Viñals (1992) estudian, mediante la aplicación de diversos contrastes estadísticos, el cumplimiento de la restricción presupuestaria intertemporal de la economía española, empleando datos anuales para el período 1969-1991. Los resultados son favorables a la hipótesis de solvencia del sector exterior español. Anchuelo (1995) analiza la sostenibilidad del déficit exterior español, aplicando test de raíces unitarias sobre las series anuales de saldo por cuenta corriente (1967-1990), deuda neta externa (1964-1989) y deuda neta descontada (1965-1989). Salvo para el caso de la deuda neta descontada, a cuyos resultados el autor concede una menor importancia por las deficiencias en los datos disponibles empleados para su elaboración, los resultados obtenidos muestran evidencia a favor de la hipótesis de sostenibilidad del déficit exterior. Como consecuencia del comportamiento estacionario en el saldo por cuenta corriente, el autor indica que los elevados déficit por cuenta corriente, que venía registrando la economía española desde 1988, tenderían a reducirse. Por último cabe señalar el trabajo de Taylor (2002). El autor analiza la estacionariedad del saldo por cuenta corriente en porcentaje del PIB en España, junto a otros catorce países desarrollados, con datos anuales para el período 1950-1992. Las conclusiones obtenidas por el autor son coherentes con la hipótesis de sostenibilidad a lo largo del período analizado.

Con el fin de obtener resultados actualizados, que tengan en cuenta el comportamiento del déficit exterior durante los años de pertenencia de España a la zona euro, se han utilizado datos trimestrales para el período 1975-2009 (4) (grafico 3). La hipótesis de sostenibilidad se ha analizado mediante la aplicación del test de raíces unitarios Dickey-Fuller aumentado (5) (DFA) sobre el saldo por cuenta corriente en porcentaje del PIB. Dicho test permite contrastar la hipótesis nula de

CUADRO 2
TEST DE RAÍCES UNITARIAS DFA

Período	Estadístico		
	τ (a)	τ_{μ} (b)	$\tau_{s\mu}$ (c)
1975:1–2009:4	-1,77	-2,46	-2,41
1975:1–1998:4	-2,37	-2,96	-3,48
1999:1–2009:4	-1,34	-1,81	-1,67
Valores críticos:			
Significación 5%	-1,94	-2,86	-3,41

(a) Modelo sin constante.
(b) Modelo con constante.
(c) Modelo con constante y variables *dummy* estacionales.
Fuente: Elaboración propia.

presencia de raíz unitaria o no estacionariedad del saldo corriente, en cuyo caso no se cumple la condición de solvencia.

Según se ha comprobado en el apartado primero de este trabajo, el saldo por cuenta corriente parece mostrar un comportamiento estacionario hasta aproximadamente el primer trimestre de 1999, alternándose los períodos de déficit y superávit, si bien predominan los períodos con saldo negativo. En el período restante y hasta el inicio de la crisis financiera internacional, la serie muestra una clara tendencia decreciente, coincidiendo con la introducción del euro como moneda única en los mercados financieros de los países miembros de la Union Monetaria Europea.

Con el fin de diferenciar entre la evolución del déficit durante el período previo a la adopción de una moneda única en los países de la zona euro, período este en el que era posible corregir los desequilibrios externos mediante la devaluación de la peseta y la consecuente ganancia de competitividad, y el período posterior a 1999, el test ha sido aplicado sobre la serie para el período completo y sobre la serie a lo largo de los dos subperíodos mencionados. Los resultados se presentan en el cuadro 2.

Como puede observarse, la hipótesis de presencia de raíz unitaria no se rechaza cuando los tests son aplicados sobre el total del período considerado (1975:1-2009:4), lo que muestra evidencia en contra de la hipótesis de sostenibilidad del déficit exterior. Sin embargo, dicho resultado se debe al comportamiento del saldo corriente en el período posterior a la entrada del euro en circulación. Para el período 1975:1-1998:4, los estadísticos utilizados permiten rechazar la hipótesis de existencia de raíz unitaria a favor de la hipótesis de sostenibilidad. Por el contrario, los resultados del test en el período 1999:1-2009:4 son contrarios al cumplimiento de la condición de solvencia.

5. Conclusiones

La actual crisis económica ha puesto de relieve la debilidad de la situación financiera de numerosos países; una debilidad que en muchas ocasiones se ha acentuado por efecto de la especulación de los mercados contra ellos. España no está siendo una excepción. Como se ha comprobado en las páginas anteriores, nuestro país ha ido acumulando un gran volumen de pasivos internacionales que, reforzados por la acción a veces especulativa de los agentes, han levantado dudas acerca de su solvencia futura.

Una mirada a las décadas recientes de la economía española ha mostrado la debilidad de su cuenta comercial que, en nuestra opinión, acaba siendo el responsable central de la necesidad de financiación que con notable frecuencia aqueja a España. Para contrastar esta cuestión de una forma más rigurosa que la simple inspección de series estadísticas, se ha empleado una técnica habitual en este tipo de ejercicios que consiste en examinar si el saldo de la cuenta corriente es estacionario, como condición de la solvencia a largo plazo. Pues bien, los resultados muestran que existen dudas fundadas acerca de esa solvencia, pero que se ciñen particularmente al período que transcurre desde la entrada de España en la zona euro hasta la actualidad.

Esta comprobación refuerza la necesidad, ampliamente sentida por académicos y actores económicos, de reforzar la competitividad de nuestro comercio (progreso tecnológico, calidad, fuerza de ventas, mejor selección de mercados) como la mejor plataforma para sanear las finanzas internacionales de la economía española.□

NOTAS

(1) Aunque los datos sólo llegan a septiembre, durante 2010 ha seguido creciendo a buen ritmo el saldo neto hasta alcanzar ya el 123% del PIB.
(2) Véase Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, 2009, pág. 50.
(3) Ver los trabajos de Trehan y Walsh (1991), Hakkio y Rush (1991), Anchuelo (1993), Wickens y Uctum (1993) y Taylor (2002) para una exposición detallada.
(4) Datos procedentes de las estadísticas financieras internacionales del Fondo Monetario Internacional.
(5) Dickey y Fuller (1979, 1981)

BIBLIOGRAFÍA

Anchuelo, A. (1993): **Sostenibilidad a largo plazo de los déficit fiscales y por cuenta corriente de la balanza de pagos en los países miembros de la CEE,** *tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.*

Anchuelo, A. (1995): «Sostenibilidad del déficit exterior español», **Información Comercial Española,** *núm. 742, págs. 127-139.*

Banco de España (2008): **Boletín Estadístico,** *noviembre.*

Banco de España (2009): **Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional.**

Banco de España (2010): **Boletín Económico,** *diciembre.*

Banco de España (2010): **Boletín Estadístico,** *noviembre y diciembre.*

Dickey, D. A. y W. A. Fuller (1979): «Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root», **Journal of the American Statistical Association,** *vol. 74, págs. 427-431.*

Dickey, D. A. y W. A. Fuller (1981): «Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root», **Econometrica,** *vol. 49, pp. 1057-1072.*

Dolado, J. y J. Viñals (1992): «El déficit exterior español: sostenibilidad y objetivos en el proceso de transición a la UEM», **Papeles de Economía Española,** *vol. 52/53, págs. 332-352.*

Hakkio, G. S. y M. Rush (1991): «Is the budget déficit too large?», **Economic Enquiry,** *vol. 29, núm. 3, págs. 429-445.*

Taylor, A. (2002): «A century of current account dynamics», **Journal of International Money and Finance,** *vol. 21, págs. 725-748.*

Trehan, B. y C. E. Walsh (1991): «Testing intertemporal budget constraints: theory and applications to U.S. federal budget and current account deficit», **Journal of Money, Credit and Banking,** *vol.23, núm. 2, págs. 206-223.*

Wickens, M. R. y M. Uctum (1993): «The sustainability of current aacount deficits: a test of the US intertemporal budget constraint», **Journal of Economic Dynamics and Control,** *vol. 17, págs. 423-441.*

RESUMEN

La crisis económica ha incrementado el interés acerca de la sostenibilidad del déficit exterior de España. El presente trabajo investiga esta cuestión ofreciendo una presentación de los principales datos estadísticos y contrastando la hipótesis de sostenibilidad del déficit a partir de los procedimientos econométricos habituales. Los resultados deben matizarse, según períodos. Pues en el conjunto de 1975 a 2010 el déficit español parece sostenible. Pero, si se consideran los subperíodos 1975-1998 y 1999-2010 se comprueba que en el primero de ellos se cumplen las condiciones de sostenibilidad, en tanto que en el segundo no resulta posible rechazar la hipótesis de insostenibilidad. La solución pasa inevitablemente por incrementar la competitividad de nuestras exportaciones, fomentando la calidad y el progreso técnico.

Palabras claves: *Déficit exterior, Necesidad de financiación, Posición de inversión internacional, Estacionariedad del saldo de la cuenta corriente.*

Evolución del sector exterior

Matilde Madrid
Técnico Comercial y Economista del Estado

1. Introducción

La crisis económica financiera internacional en 2008 tuvo una inmediata repercusión en la evolución del comercio mundial, que en el año 2009 cayó en valor un 22,6% en el caso de mercancías y un 12,9% en los servicios.

Pero si bien la salida de la crisis está siendo más lenta para la economía mundial, sobre todo para los países de la OCDE, el comercio mundial se ha recuperado de la intensa caída del 2009, alcanzando tasas de crecimiento de dos dígitos en los dos primeros trimestres de 2010. Todas las regiones del mundo han participado de esta recuperación del comercio mundial en 2010, si bien en el caso de Asia y países de Europa central y oriental los flujos de comercio han sido más dinámicos.

El comercio exterior español ha seguido la tendencia del comercio mundial, pudiéndose afirmar que en 2010 las exportaciones españolas se han recuperado y vuelven a crecer a tasas superiores a los años previos a la crisis.

Un año más, *Economistas* recoge un comentario sobre la evolución del comercio exterior español, tomándose como referencia el período enero-octubre al ser el último disponible a la hora de redactar este balance. A continuación se revisa, en primer lugar, la evolución de los principales componentes de la balanza por cuenta corriente en 2010, es decir, el comercio de mercancías y de servicios, para posteriormente analizar la evolución del saldo por cuenta corriente y su financiación. Finalmente, se hará referencia a la evolución de las empresas exportadoras.

2. Evolución del comercio exterior de mercancías y de servicios en 2010

Al igual que en el comercio mundial, las exportaciones españolas sufrieron de manera acusada los efectos de la crisis iniciada en 2008, disminuyendo en valor las exportaciones un 15,5% y las importaciones un 27% en el año 2009. La evolución de esta última variable se tradujo en una rápida e intensa contracción del déficit comercial, que quedó en 2009 reducido a la mitad de su valor de 2008.

No obstante, y siguiendo la tendencia de los flujos de comercio mundiales, el comercio exterior español presenta una marcada recuperación en 2010. De acuerdo con los datos más recientes del Departamento de Aduanas correspondientes a enero-octubre, las exportaciones crecieron un

CUADRO 1
COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA

	Exportaciones			Importaciones			Saldo		Tasa cobert. (%)
	Mill. €	TVA (%)		Mill. €	TVA (%)		Mill. €	TVA (%)	
		Nom.	Real		Nom.	Real			
Anual:									
2008	189.228	2,3	0,5	283.388	-0,6	-4,1	-94.160	-5,9	66,8
2009	159.890	-15,5	-9,4	206.116	-27,3	-18,6	-46.226	-50,9	77,6
Últimos 12 meses	180.047	14,0	13,4	232.011	9,4	7,7	-51.964	-4,0	77,6
Trimestral:									
I-10	42.731	14,8	17,4	55.094	7,5	8,8	-12.364	-11,8	77,6
II-10	47.040	17,7	14,9	60.920	21,6	16,6	-13.880	36,9	77,2
III-10	45.155	17,5	11,7	58.248	12,9	4,8	-13.093	-0,7	77,5
Mensual:									
Septiembre-10	15.902	14,6	8,6	20.248	4,9	-1,6	-4.346	-20,0	78,5
Octubre-10	17.393	16,6	11,0	21.093	12,0	2,8	-3.700	-5,3	82,5
2009: ene-octubre	152.318	16,7	14,2	195.355	13,7	9,2	-43.037	4,3	78,0

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a partir de datos del Departamento de Aduanas e II.EE. de la Agencia Tributaria.

16,7% en valor y al 14,2% en volumen, recuperando de esta forma la senda de crecimiento de la segunda mitad de los noventa. En la vertiente de las importaciones, el crecimiento, aunque elevado, fue algo inferior al de las exportaciones, cifrándose en el 13,7% en valor y en el 9,2 en volumen. Como resultado de ambas tendencias, el déficit comercial se situó en 43.037 millones de euros, cifra que supone un crecimiento del 4,3%.

La valoración del comportamiento de las exportaciones puede calificarse de positiva al compararla con los países de nuestro entorno. Así, en los diez primeros meses de 2010 las exportaciones han crecido al mismo ritmo que las de la zona euro y por encima de las de Italia o Francia. Ello se debe en gran parte al empuje experimentado por las exportaciones extracomunitarias con un crecimiento interanual del 21,9%, destacando especialmente la favorable evolución de las exportaciones a economías emergentes como Brasil, India, China, Rusia y Turquía.

Las exportaciones a la Unión Europea crecieron un 14,4%, siendo los crecimientos más significativos los de las ventas a Italia, Reino Unido y Portugal, como puede apreciarse en el cuadro 2.

Por grupos de producto, las rúbricas más dinámicas en 2010 han sido los bienes intermedios, productos químicos y bienes de equipos, mientras que el automóvil y los bienes de consumo presentan crecimientos más modestos aunque positivos.

Desde la vertiente de las importaciones, las compras no comunitarias muestran una elevada tendencia alcista en 2010 con un crecimiento del

CUADRO 2
COMERCIO EXTERIOR POR ÁREAS GEOGRÁFICAS (enero-octubre 2010)

	Exportaciones		Importaciones	
	% total	%10/09	% total	%10/09
Unión Europea	67,8	14,4	54,9	7,1
Zona euro	55,7	14,0	44,2	4,3
Francia	18,5	11,9	10,9	2,4
Alemania	10,5	8,7	11,9	-7,8
Italia	8,7	23,5	7,0	12,7
Resto UE	12,1	16,4	10,7	20,2
Reino Unido	6,3	16,1	4,5	9,3
Resto de Europa	6,8	26,8	6,2	12,4
América del Norte	4,0	11,1	4,2	6,7
América Latina	5,3	31,5	5,2	33,0
Asia	7,5	29,4	19,6	27,6
Japón	0,8	17,1	1,5	13,4
China	1,4	33,6	8,0	32,1
África	5,6	10,9	8,8	24,9
Total	**100,0**	**16,7**	**100,0**	**13,7**

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a partir de datos del Departamento de Aduanas e II.EE. de la Agencia Tributaria.

CUADRO 3
COMERCIO EXTERIOR POR SECTORES ECONÓMICOS
(enero-octubre 2010)

	Exportaciones		Importaciones	
	% total	%10/09	% total	%10/09
Alimentos	14,8	10,8	10,3	5,6
Productos energéticos	4,9	26,4	18,3	28,5
Materias primas	2,4	46,3	3,7	61,8
Semimanufacturas no químicas	12,2	25,5	7,5	24,3
Productos químicos	15,5	23,9	15,4	11,6
Bienes de equipo	20,1	15,2	19,6	8,1
Sector automóvil	16,2	8,3	10,5	-5,0
Bienes de consumo duradero	1,9	6,2	3,4	23,7
Manufacturas de consumo	8,6	7,4	10,9	13,4
Otras mercancías	3,3	43,1	0,4	39,6
Total	100,0	16,7	100,0	13,7

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a partir de datos del Departamento de Aduanas e II.EE. de la Agencia Tributaria.

23%, de forma que ya representan el 45% del total importado. Este dinamismo de las importaciones extracomunitarias se explica fundamentalmente por las provenientes de Asia y África, zonas geográficas que concentran ya el 28% del total de las compras del exterior.

Sectorialmente, las importaciones más dinámicas han sido aquellas asociadas al proceso productivo, como bienes intermedios, y también al consumo, como bienes de consumo duradero y manufacturas de consumo, crecimiento este último asociado a la incipiente recuperación del consumo interno.

Como resultado de la r ecuperación de las importaciones, y a pesar del dinamismo exportador, el déficit comercial creció un 4,3% en enero-octubre de 2009, frente a la disminución del 50,9% de 2009. Estos datos evidencian una vez más una característica estructural del sector exterior español y es la elevada elasticidad de las importaciones respecto a la demanda interna, que dificulta la corrección del déficit comercial y en consecuencia de la necesidad de financiación exterior de la economía española, convirtiéndose en una restricción para el crecimiento.

Adicionalmente, un análisis geográfico y sectorial del déficit comercial permite extraer dos aspectos adicionales de su caracterización:

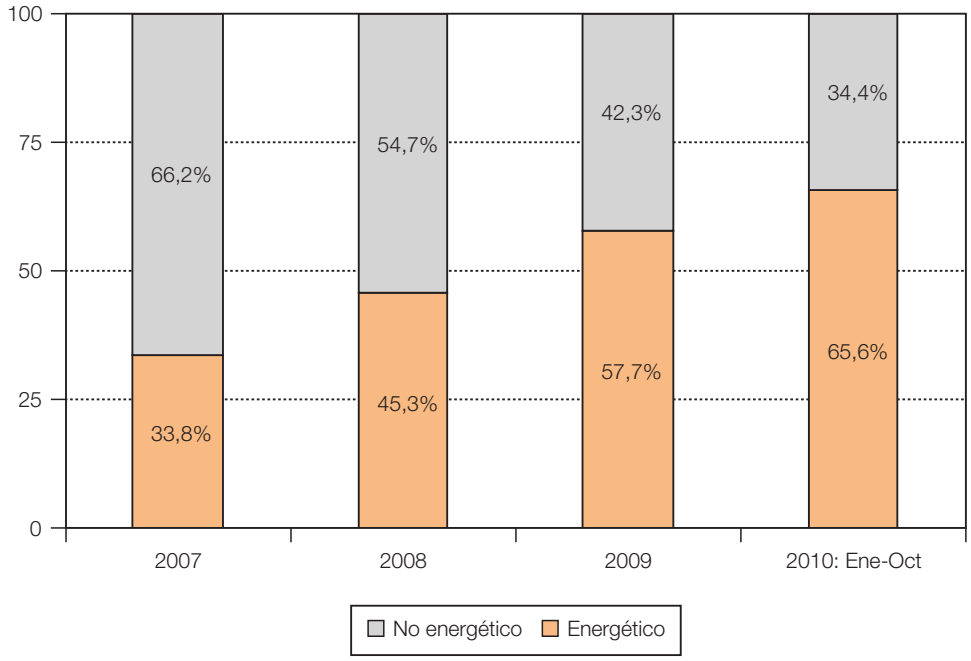
En primer lugar que, el déficit comercial se origina mayoritariamente con países no comunitarios. Así, del total del déficit comercial en enero-octubre de 2010, un 90% se concentra en países no miembros de la UE y más concretamente en Asia, que ya supone el 60% del déficit comercial español. Del total de la región asiática, el desequilibrio con China supone en enero-octubre de 2010 el 50% del déficit comercial y el 91% de déficit comercial no energético, lo que pone de manifiesto la importancia de las acciones encaminadas para reequilibrar la balanza comercial con este país. Por el contrario, el déficit con la zona euro, se elevó en el período enero-octubre 2010 a 1.500 millones de euros, representando únicamente el 3,4% del total del déficit, por lo que las cuentas con los países de la eurozona están prácticamente equilibradas.

Otra segunda característica sería su componente marcadamente energético dado que un 65% del total del déficit es energético y el 35% no energético. De hecho, en los diez primeros meses de 2010 el déficit energético ha aumentado un 29,0 mientras que el no energético se ha reducido un 23,6%.

Cabe preguntarse asimismo por las comunidades autónomas que en mayor medida han disfrutado de la recuperación del comercio exterior. Prácticamente todas las comunidades autónomas tienen crecimientos de las exportaciones, si bien se destacan los avances de Asturias, Navarra, Andalucía y País Vasco. Desde el punto de vista del déficit comercial, éste se concentra fundamentalmente en dos comunidades autónomas, Madrid y Cataluña, que conjuntamente concentran el 90% del saldo comercial deficitario.

Al igual que el comercio de mercancías, los flujos mundiales de comercio de servicios se vieron afectados por la crisis mundial, sufriendo una caída del 12,9% en el año 2009. En el caso de

GRÁFICO 1
SALDO COMERCIAL: DESGLOSE SECTORIAL
(Porcentaje sobre saldo comercial total)



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio con datos del Departamento de Aduanas.

la economía española, siguiendo la tendencia del comercio mundial, los ingresos por servicios se redujeron un 9,6% y los pagos un 12% en 2009, siendo la caída similar tanto para el caso de turismo como para el resto de servicios, según datos de Balanza de pagos.

No obstante, en el período enero-octubre de 2010 ya se observan señales claras en la recuperación de los servicios. Los ingresos se han elevado a 78.139 millones de euros, con un crecimiento del 4%, y equivaliendo ya al 51% del total de exportaciones de bienes, mientras que los pagos por servicios lo han hecho a una tasa del 1,9%, situándose en 53.406 millones de euros. En consecuencia el superávit de servicios en los diez primeros meses de 2010 se sitúa en 24.734 millones de euros un 8,8% superior al del mismo período del 2009 y permitiendo cubrir el 64% del déficit comercial.

Por rúbricas, los ingresos tanto por turismo como resto de servicios han crecido en enero-octubre de 2010 a un ritmo similar, en torno al 4%, destacándose los ingresos por *resto de servicios* que se sitúan en 43.150 millones de euros, superando ya en 8.000 millones de euros a los ingresos por turismo.

En conjunto, la evolución de las balanzas comercial y de servicios arroja en los diez primeros meses de 2010 un déficit de 13.000 millones de euros, inferior en un 6,9% al del mismo período del año anterior. En términos del por centaje del PIB, y tomando como referencia el tercer trimestre de 2010, el déficit comercial supuso el 4,6 y el superávit de servicios el 4,3%, por lo que en este trimestre el saldo de los flujos comerciales de mercancías y servicios ha sido prácticamente nulo en relación con el PIB, y la desfavorable evolución de la cuenta corriente se debe a los saldos deficitarios de balanzas de transferencias corrientes y rentas.

En consecuencia, tanto en el tercer trimestre del 2010 como en los dos previos, el sector exterior español ha permitido aportar puntos a la evolución del PIB, frente a una demanda interna que continúa restando crecimiento al producto interior bruto.

Desde el punto de vista de la competitividad, en el conjunto de los nueve primeros meses de 2010 mejoró la competitividad de las exportacio-

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LA BALANZA DE PAGOS, 2007-2010

	2007	2008	2009	2010 enero-octubre
Balanza comercial:				
Mill. €	-91.116	-86.724	-45.111	-37.980
Var. anual (%)	9,5	-4,8	-48,0	2,7
Balanza de servicios:				
Mill. €	23.051	26.144	25.328	24.734
Var. anual (%)	3,7	13,4	-3,1	8,8
Balanza comercial + servicios:				
Mill. €	-68.065	-60.580	-19.783	-13.246
Var. anual (%)	11,6	-11,0	-67,3	-6,9
Balanza de rentas:				
Mill. €	-30.055	-36.034	-30.536	-18.655
Var. anual (%)	44,5	19,9	-15,3	-27,6
Balanza de transf. corrientes:				
Mill. €	-7.146	-9.360	-7.980	-9.182
Var. anual (%)	9,9	31,0	-14,7	1,4
Balanza por cuenta corriente:				
Mill. €	-105.266	-105.973	-58.299	-41.083
Var. anual (%)	19,2	0,7	-45,0	-16,3
Balanza de capital:				
Mill. €	4.577	5.474	4.057	5.096
Var. anual (%)	-26,1	19,6	-25,9	77,4
Cap. (+) / nec. (–) de financiación:				
Mill. €	-100.689	-100.499	-54.241	-35.987
Var. anual (%)	22,6	-0,2	-46,0	-22,1

Fuente: Balanza de Pagos. Banco de España.

nes. Considerando, inicialmente, medidas de competitividad referidas a la evolución de costes y precios en relación a los principales socios comerciales, incluyendo también el tipo de cambio relativo, el índice de tendencia de competitividad (ITC) con precios de consumo que muestra una evolución positiva al disminuir frente a los países de la OCDE un 1,9% en tasa interanual. Ello fue debido tanto a la evolución del tipo de cambio, cuyo índice descendió un 1,7%, como por el índice de precios relativos de consumo, que mostró un retroceso del 0,2%. Calculando el índice de competitividad con los precios de exportación en el período enero-junio de 2010, el ITC frente a los países de la OCDE se redujo un 4,6% en tasa interanual. Esta ganancia de competitividad fue debida a la caída del 3,3% en el índice de precios relativos de exportación, a la que se unió el retroceso del 1,4% en el índice de tipo de cambio.

Otro indicador de la evolución de la competitividad son los llamados indicadores ex-post o competitividad revelada y consiste en ver la evolución de la cuota de mercado de un país. El cuadro 6 muestra la evolución reciente de la cuota de las exportaciones españolas de bienes; como puede verse, la evolución es favorable al ser España de los países de la OCDE uno de los que menos cuota ha perdido desde la entrada de China en el comercio mundial.

3. El saldo por cuenta corriente y su financiación

A lo largo de 2010 el resto de partidas que conforman la balanza por cuenta corriente tuvieron una evolución dispar. Así, la balanza de rentas arrojó un déficit de 18.656 millones de euros, un 27% inferior a la del mismo período de 2009. Esta disminución es resultado de la reducción de la posición deudora neta de la economía española frente al resto del mundo, debido al impacto de las variaciones en los precios de los activos financieros y en los tipos de cambio sobre

CUADRO 5
BALANZA DE PAGOS
(En porcentaje del PIB)

	Anual		Trimestral		
	2008	2009	I/10	II/10	III/10
Balanza Comercial	-8,0	-4,3	-4,2	-4,5	-4,6
Balanza de Servicios:					
Turismo	2,6	2,5	1,7	2,5	4,1
Resto	-0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,2
Total	2,4	2,4	1,5	2,5	4,3
Rentas	-3,3	-2,9	-1,9	-2,4	-2,3
Transf. Corrientes	-0,9	-0,8	-1,7	-0,4	-1,1
B. Cuenta Corriente	-9,7	-5,5	-6,3	-4,7	-3,6
B. Capital	0,5	0,4	0,7	0,6	0,5
Cap. (+) o nec. (–) / PIB	-9,2	-5,1	-5,6	-4,1	-3,1

Fuente: Balanza de Pagos. Banco de España.

los pasivos netos frente al exterior, ya que la economía española continuó mostrando necesidades de financiación en dicho período, si bien siguiendo la trayectoria decreciente iniciada en 2008. El déficit de rentas, por el contrario, creció un 1,4 respecto a los valores de 2009, situándose en los diez primeros meses de 2010 en 9.182 millones de euros.

Con estos resultados, el balance en los diez primeros meses es un déficit por cuenta corriente que se sitúa en 41.084 millones de euros pero que continúa una senda de reducción ya iniciada en

CUADRO 6
PRINCIPALES EXPORTADORES DE MERCANCÍAS
(cuota sobre total mundial)

	Cuota 2004	Cuota 2005	Cuota 2006	Cuota 2007	Cuota 2008	Cuota 2009	Dif. 2009-2008	Ranking 2009
China	6,4	7,3	8,0	8,7	8,9	9,6	0,7	1
Alemania	9,9	9,3	9,1	9,4	9,0	9,0	0,0	2
Estados Unidos	8,8	8,6	8,5	8,2	8,0	8,5	0,5	3
Japón	6,1	5,7	5,3	5,1	4,9	4,6	-0,2	4
Países Bajos	3,9	3,9	3,8	3,9	4,0	4,0	0,0	5
Francia	4,9	4,4	4,1	4,0	3,8	3,9	0,1	6
Italia	3,8	3,6	3,4	3,6	3,4	3,2	-0,1	7
Bélgica	3,3	3,2	3,0	3,1	2,9	3,0	0,0	8
Corea del Sur	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	2,9	0,3	9
Reino unido	3,8	3,7	3,7	3,1	2,9	2,8	0,0	10
Hong Kong	2,9	2,8	2,7	2,5	2,3	2,6	0,3	11
Canadá	3,4	3,4	3,2	3,0	2,8	2,5	-0,3	12
Rusia	2,0	2,3	2,5	2,5	2,9	2,4	-0,5	13
Singapur	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,2	0,1	14
México	2,0	2,0	2,1	1,9	1,8	1,8	0,0	15
España	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	0,0	16
Taiwán	2,0	1,9	1,8	1,8	1,6	1,6	0,0	17
Arabia Saudí	1,4	1,7	1,7	1,7	1,9	1,5	-0,4	18
Emiratos Árabes U.	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,4	-0,1	19
Suiza	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,4	0,1	20

Fuente: OMC, abril 2010.

los últimos trimestres de 2009. La positiva evolución de la balanza de capital, cuyo superávit creció un 77%, se traduce en una menor necesidad de financiación que se cifra en 35.988 millones de euros en el período enero-octubre de 2010.

En términos del PIB en el tercer trimestre de 2010, el desequilibrio exterior continuó corrigiéndose, situándose el déficit por cuenta corriente en el 3,6% del PIB y la necesidad de financiación en el 3,1% de PIB, similar al valor medio del déficit corriente en los últimos veinte años y muy inferior al registrado en los años previos a la crisis.

A pesar de la reducción de la necesidad de financiación exterior de la economía española, existieron dificultades en su financiación resultado del problema severo de falta de liquidez, que también afectó a las transacciones financieras frente al resto del mundo de las entidades españolas.

La cuenta financiera refleja cómo, ante las dificultades de liquidez, se financió el desequilibrio exterior en el 2010. Así, en los diez primeros meses de 2010, la necesidad de financiación fue cubierta fundamentalmente por inversión en cartera, que originaron unas entradas netas por valor de 36.212 millones de euros. No obstante, y a diferencia de años anteriores, estos flujos financiadores corresponden mayoritariamente a entradas de inversiones españolas de cartera del exterior, que llegaron a elevarse a 52.406 millones euros. Dicho de otra forma, las dificultades crediticias han obligado a reducir los activos frente al resto del mundo para poder seguir financiando la diferencia entre el ahorro y la inversión nacional.

El saldo de inversiones directas presenta salidas por valor 1.052 millones de euros, dado que las inversiones directas de España en el exterior fueron superiores a las inversiones directas del exterior en España.

Finalmente, las otras inversiones, que incluyen préstamos, depósitos y repos, acumularon hasta el mes de octubre de 2010 salidas netas por valor de 4.820 millones de euros.

4. La empresa exportadora

Un indicador de la internacionalización de una economía es su demografía de empresas exportadoras. En este sentido es de interés conocer la evolución de la base exportadora. Según la información procedente del Departamento de Aduanas, en el año 2009, último para el que se disponen de datos, el número de empresas exportadoras de bienes continuó creciendo y se situó 107.579 empresas, 6.000 más que en el año anterior. De esta forma en 2009, y a pesar de la desfavorable situación económica, ha continuado la tendencia ya observada en años anteriores de aumento del número de empresas que exportan, cifrado en el período 2003 a 2009 en el 16,1%.

Continúa la concentración de las exportaciones en un reducido número de empresas, así las cincuenta principales exportadoras concentran el 30% de la exportación, si bien podemos observar una ligera reducción de la concentración respecto a los valores de 2006.

En el análisis de la base exportadora también es interesante conocer la evolución de aquellas empresas que han ido consolidándose como exportadoras regulares, es decir con exportaciones consecutivas durante cuatro años. Entre los años 2003 y 2009 el número de empresas exportadoras, el número de empresas denominadas regulares, creció un 17,4%, y en el año 2009 el total de la base exportadora regular se sitúa en 39.320 empresas.

CUADRO 7

EMPRESAS EXPORTADORAS DE BIENES, POR VOLUMEN DE EXPORTACIÓN

	Número de empresas					% / total empresas 2009	Total exportado (miles de €) 2009	% / total exportado 2009
	2005	2006	2007	2008	2009			
Menos de 5.000 €	41.301	40.838	38.566	40.545	47.218	39,99	66.305	0,04
Entre 5.000 y 25.000 €	17.284	17.840	17.320	18.970	19.944	18,71	236.140	0,15
Entre 25.000 y 50.000 €	5.717	5.958	6.004	6.395	6.521	6,31	231.706	0,14
Entre 50.000 y 500.000 €	18.475	18.479	17.848	17.621	17.463	17,38	3.404.607	2,13
Entre 500.000 y 5 millones €	12.594	12.992	13.325	13.413	12.462	13,23	20.658.550	12,92
Entre 5 y 50 millones €	3.486	3.651	3.870	3.942	3.560	3,89	49.444.291	30,92
Más de 50 millones €	375	419	485	509	411	0,50	85.847.951	53,69
Total	99.232	100.177	97.418	101.395	107.579	100,00	159.889.550	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del departamento de Aduanas e II.EE. de la Agencia Tributaria.

5. Conclusiones

En 2010 el comercio exterior español en línea con el comercio mundial ha superado la rápida y brusca caída experimentada en 2009 como resultado de la crisis financiera internacional. Las exportaciones españolas han crecido al ritmo de la media de la zona euro, lo que muestra la capacidad de recuperar mercados de muchas empresas exportadoras cuando la demanda exterior se reactiva.

No obstante, las importaciones se recuperan de manera rápida ante tímidos aumentos del consumo y la inversión y ante alzas del precio del crudo, lo que de nuevo nos devuelve a una senda de crecimiento del déficit comercial. Esta situación plantea una vez más uno de los problemas estructurales de la economía española como son la dependencia energética y una alta elasticidad de las importaciones antes aumentos de la demanda interna, sobre todo de países con bajos costes que suponen una limitación al crecimiento de la economía, máxime en un entorno de restricción financiera internacional.

A medio plazo, reducir este factor estructural limitativo del crecimiento de la economía pasa por conseguir una intensidad exportadora superior, es decir un mayor porcentaje de exportación en el conjunto de bienes y servicios producidos por la economía española, en definitiva una economía más orientada a los mercados internacionales.□

RESUMEN

En el año 2010 el comercio exterior español se ha recuperado de la brusca caída sufrida en 2009 como consecuencia de la crisis económica internacional. Las exportaciones han crecido a un ritmo similar al de nuestros socios de la eurozona impulsadas por las compras extracomunitarias. Al mismo tiempo, el entorno de restricción financiera, se ha plasmado en los instrumentos de financiación del déficit comercial habiendo jugado un papel relevante los ingresos de inversiones españolas en el exterior.

Palabras clave: *Exportaciones, Importaciones, Déficit cuenta corriente, Competitividad, Financiación del sector exterior, Empresa exportadora.*

Las exportaciones y la recuperación económica

Asier Minondo
Deusto Business School, Universidad de Deusto

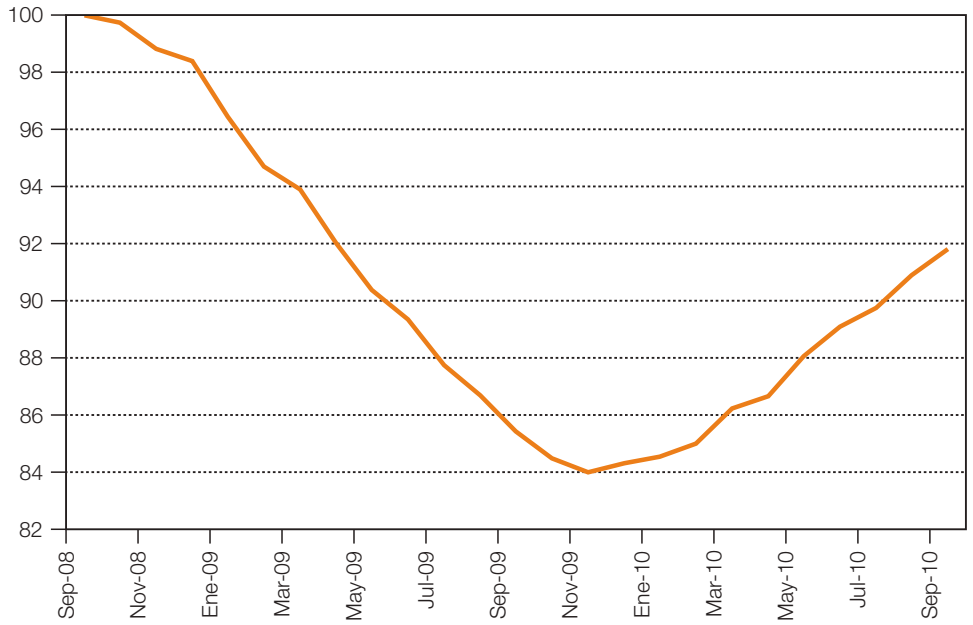
Tras el colapso del año 2009, las exportaciones españolas han recuperado la senda de crecimiento en el año 2010. Como se puede observar en el gráfico 1, las exportaciones de bienes y servicios cayeron 16 puntos porcentuales entre septiembre de 2008 y noviembre de 2009, cifra sin precedentes en la reciente historia de España. A partir de diciembre de 2009 se observa una recuperación de las exportaciones, que se mantiene hasta el tercer trimestre de 2010. Sin embargo, el valor de las exportaciones es todavía un 8% inferior al alcanzado antes de la crisis.

El crecimiento de las exportaciones, unido a un menor dinamismo de las importaciones, ha permitido reducir el déficit comercial, aminorando la contribución negativa del sector exterior sobre la demanda agregada. Las características de la crisis en la que se encuentra la economía española apuntan, además, a que el sector exterior debe jugar un papel protagonista en la recuperación de la actividad. En primer lugar, las deudas acumuladas por las familias y la alta tasa de desempleo presagian una lenta recuperación del consumo privado. En segundo lugar, los compromisos de reducción del déficit público asumidos por el Gobierno dejan poco margen de maniobra para la política fiscal. Finalmente, las anémicas previsiones de crecimiento ofrecen pocos incentivos para impulsar la inversión privada.

Si bien el sector exterior debe jugar un papel importante en la recuperación económica, a diferencia de crisis anteriores, la economía española ha perdido el principal mecanismo para activar este componente de la demanda agregada: la depreciación del tipo de cambio. Ante la pérdida de este componente nominal, las empresas españolas están obligadas a mejorar su competitividad mediante una reducción de sus costes con relación a sus competidores, lo que podría obligar a un prolongado período de deflación, o mediante una mejora relativa de su productividad, que permitiría una mejora en los salarios. La evolución de la cuota de las exportaciones españolas en el mercado mundial pone de manifiesto que algunas empresas españolas han sido capaces de utilizar la mejora en la productividad como factor de competitividad. Como han señalado Vicente Salas (2010) o Pol Antràs (2010), en los años anteriores a la crisis, a pesar de que los costes crecieran más rápido en España que en sus socios comerciales más importantes, la cuota de las exportaciones españolas en el mercado mundial se ha mantenido constante.

Sin embargo, para que el sector exterior se convierta en motor de crecimiento para la eco-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS
(Bienes y servicios; septiembre 2008 = 100)



Nota: La cifra de cada mes corresponde al acumulado anual hasta esa fecha.
Fuente: Cálculos del autor a partir de Banco de España.

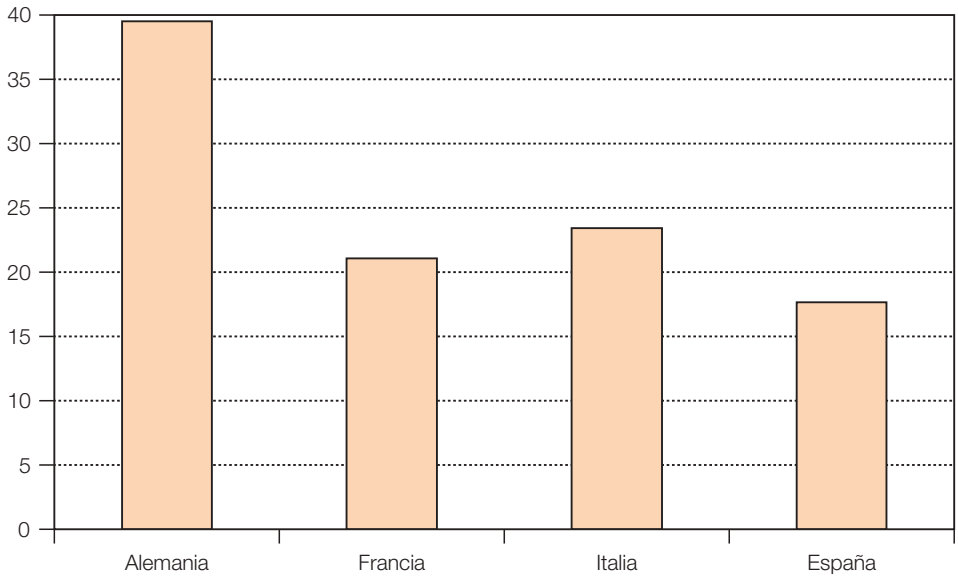
nomía las empresas españolas no solamente deben mantener su cuota en el mercado mundial sino aumentar dicha cuota. La comparación de la tasa de apertura de las exportaciones de la economía española con la de sus socios comerciales europeos más importantes, pone de manifiesto que España tiene un margen de mejora importante en este aspecto. Como se puede observar en el gráfico 2, países con un peso económico superior al español, como Alemania, Francia o Italia, tienen tasas de apertura de las exportaciones superiores a la española.

La economía española tiene dos caminos para aumentar su tasa de apertura: incr ementar el número de empresas que exportan (margen extensivo) y aumentar la cantidad exportada por cada empresa (margen intensivo). El objetivo de este artículo es analizar cuáles son las variables que determinan estos márgenes y, así, identificar qué elementos habría que potenciar para aumentar las exportaciones españolas. Para ello, en primer lugar, analizamos la contribución del margen intensivo y del margen extensivo a la evolución de las exportaciones españolas antes y después de la crisis. En segundo lugar, estudiamos los factores que determinan el margen extensivo y el margen intensivo de las exportaciones, e identificamos las variables que hay que potenciar para aumentar la tasa de apertura española El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones.

1. La contribución del margen extensivo y del margen intensivo a la evolución de las exportaciones

Como hemos señalado anteriormente, el crecimiento de las exportaciones españolas se puede lograr mediante un aumento del número de empresas que exportan y mediante un aumento de la cantidad exportada por cada empresa. Para conocer la contribución de cada uno de los márgenes a la evolución de las exportaciones españolas utilizamos el reciente trabajo de De Lucio y cols. (2010a). Estos autores utilizan todo el universo de las transacciones de exportación de las empresas españolas en el período 1997-2007 para descomponer el crecimiento de las exportaciones en su margen

GRÁFICO 2
EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2008



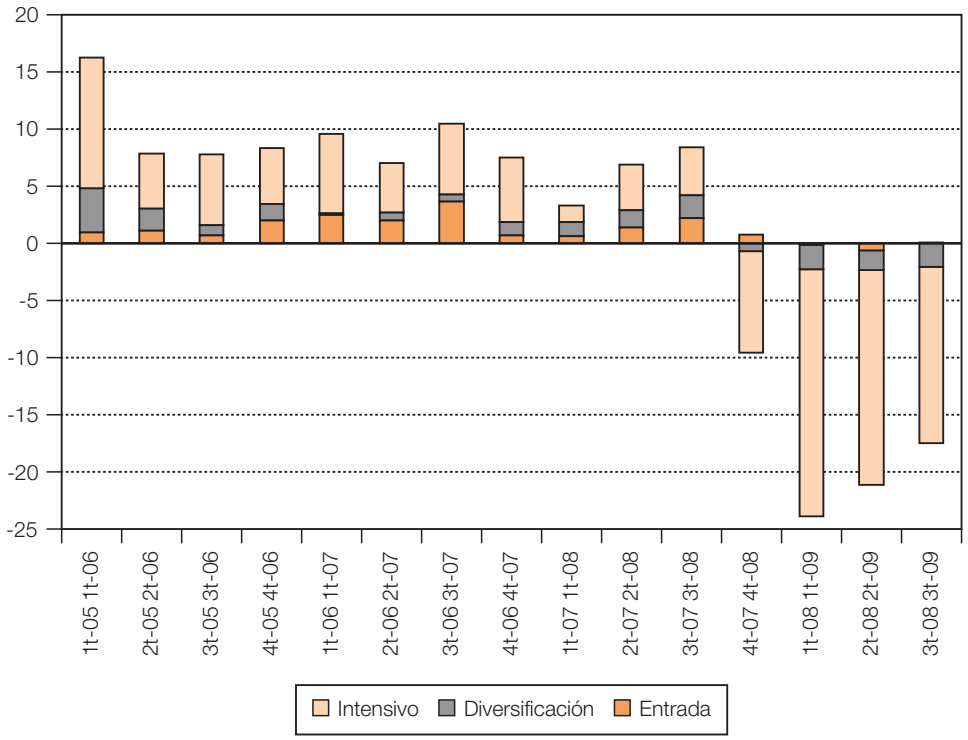
Fuente: Cálculos del autor a partir de World Development Indicators.

extensivo e intensivo. El estudio muestra que en el corto plazo, el crecimiento de las exportaciones se debe en un 90% al margen intensivo y solamente en un 10% al margen extensivo. Es decir, el aumento del valor de las transacciones de las empresas que ya exportan son las que explican mayoritariamente por qué aumentan las exportaciones españolas de un año a otro. Sin embargo, estos autores muestran también que la contribución del margen extensivo se hace más importante si se analizan períodos más amplios. Por ejemplo, las empresas que comenzaron a exportar en el período 1997-2007 explican el 36% del crecimiento de las exportaciones durante ese período, y las empresas que ya exportaban en 1997 el 64%. Estas cifras ponen de manifiesto que las nuevas empr esas exportadoras que logran sobr evivir consiguen aumentar sus exportaciones a un ritmo superior que las empresas que ya exportan. De acuerdo a estos resultados, las empresas que ya exportan son una vía para el crecimiento de las exportaciones más importante que las nuevas empresas. Sin embargo, en el medio plazo las nuevas empresas exportadoras pueden contribuir de forma notable al crecimiento de las exportaciones.

Como hemos señalado al inicio de este artículo, la crisis económica provocó un colapso de las exportaciones españolas entre septiembre de 2008 y noviembre de 2009. La contribución de cada margen a este colapso es importante para determinar la capacidad de recuperación de las exportaciones españolas. Si la caída de las exportaciones ha ido acompañada por una gran reducción en el número de empresas exportadoras, y si un porcentaje importante de éstas eran nuevas empresas exportadoras, habrá más dificultades para que las exportaciones crezcan en el medio plazo. Sin embargo, si la mayor parte de la caída se explica por una reducción del margen intensivo, podemos esperar una rápida recuperación de las exportaciones al mejorar las condiciones de demanda.

Esta cuestión es analizada en De Lucio y cols. (2010b). El gráfico 3, tomado de ese estudio, analiza la contribución del margen intensivo y del margen extensivo a la variación de las exportaciones. Este trabajo divide el margen intensivo en dos submárgenes: el crecimiento del valor de las exportaciones en las relaciones de exportación que ya existían y la creación, por parte de las empresas que ya exportaban, de nuevas relaciones de exportación (diversificación). La longitud de cada barra representa la contribución de cada margen a la variación de las exportaciones. Como podemos observar en el gráfico, en el período anterior a la crisis económica (1.er trimestre de 2005-3.er trimestre de 2008) crecen las exportaciones españolas;

GRÁFICO 3
CONTRIBUCIÓN DE LOS MÁRGENES A LA VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
(En porcentaje)



Fuente: De Lucio y cols. (2010b).

como señalamos anteriormente, es el margen intensivo el que explica la mayor parte de la variación. El gráfico muestra claramente que es el margen intensivo el gran responsable del colapso de las exportaciones que se produce a partir del cuarto trimestre del año 2008. En concreto, durante el período 4.º trimestre del 2007-4.º trimestre del 2008 el margen intensivo contribuye en un 101% a la caída de las exportaciones; en un 91% en el período 1.er trimestre 2008-1.er trimestre 2009, y en un 89% en los dos períodos restantes. Con relación al margen extensivo, es llamativo que en dos de los períodos de caída de las exportaciones (4.º trimestre de 2007-4.º trimestre de 2008 y 3.er trimestre de 2008-3er trimestre de 2009) la entrada neta haya sido positiva y, por tanto, haya contribuido a frenar la caída de las exportaciones; en los otros dos períodos su contribución a la reducción de las exportaciones ha sido mínima (0,6% y 0,1%). En cambio, desde que comienza la crisis, la diversificación siempre ha contribuido a la reducción de las exportaciones, con una media del 9%. La concentración de la caída en el margen intensivo sugiere que las exportaciones españolas no van a ver mermada su recuperación en el medio plazo.

Una vez analizado la contribución del margen extensivo y del margen intensivo a la evolución de las exportaciones españolas antes y después de la crisis, la siguiente sección analiza las variables que determinan ambos márgenes.

2. Factores que explican el margen intensivo y el margen extensivo

En esta sección analizamos cuáles son los factores que determinan el número de empresas que participan en el mercado internacional (la probabilidad de exportar) y la cantidad exportada por cada empresa (la propensión exportadora). Una mayor probabilidad de exportar genera un crecimiento de las exportaciones en su

margen extensivo, mientras que un aumento de la propensión a exportar genera un crecimiento de las exportaciones en su margen intensivo.

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, el acceso a los datos de empresa ha permitido analizar los factores que explican la probabilidad de exportar y la propensión exportadora de las empresas (Bernard y cols., 2007) (1). En un principio los estudios solamente analizaban las empresas de un país, lo cual dificultaba la realización de comparaciones internacionales. Sin embargo, recientemente, el proyecto EFIGE ha obtenido una muestra homogénea de empr esas de diferentes países europeos que permite realizar esta comparación (Navaretti y cols., 2010). El análisis de los datos recogidos en esta muestra nos ayuda a conocer en qué medida las diferencias en el margen extensivo y en el margen intensivo de las empresas se debe a factores idiosincráticos de los países, como la geografía, el tamaño del país o la calidad de sus instituciones, o a diferencias en la estructura industrial: características de las empresas y características sectoriales.

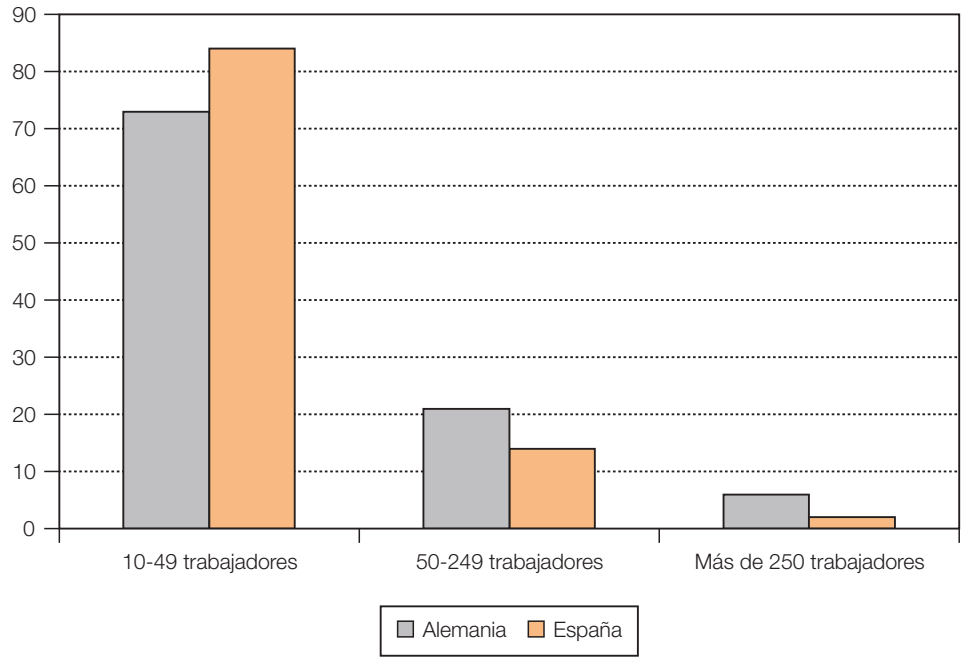
Los análisis realizados con la muestra del proyecto EFIGE concluyen que las características empresariales son la variable más importante para explicar las diferencias en el comportamiento exportador de las empresas. En particular, el estudio muestra que las empresas más grandes, más productivas, más innovadoras y que emplean trabajadores más cualificados tienen una mayor probabilidad de exportar y, además, exportan un mayor porcentaje de sus ventas. Por su parte, la variable sectorial tiene una capacidad explicativa menor y los factores idiosincráticos de los países juegan solamente un papel marginal tanto en la probabilidad de exportar como en la propensión exportadora.

Es importante que nos detengamos a analizar con más detalle cada una de las características empresariales que explican las diferencias en el desempeño exportador de las empresas. En primer lugar, el estudio muestra que el menor porcentaje de empresas con un tamaño grande (más de 50 trabajadores) es un factor crucial para explicar el menor volumen de exportaciones españolas en comparación a otros países de la Unión Europea. Como podemos observar en el gráfico 4, en el sector manufacturero, el porcentaje de empresas pequeñas en España (entre 10 y 49 trabajadores) es superior que en Alemania.

GRÁFICO 4

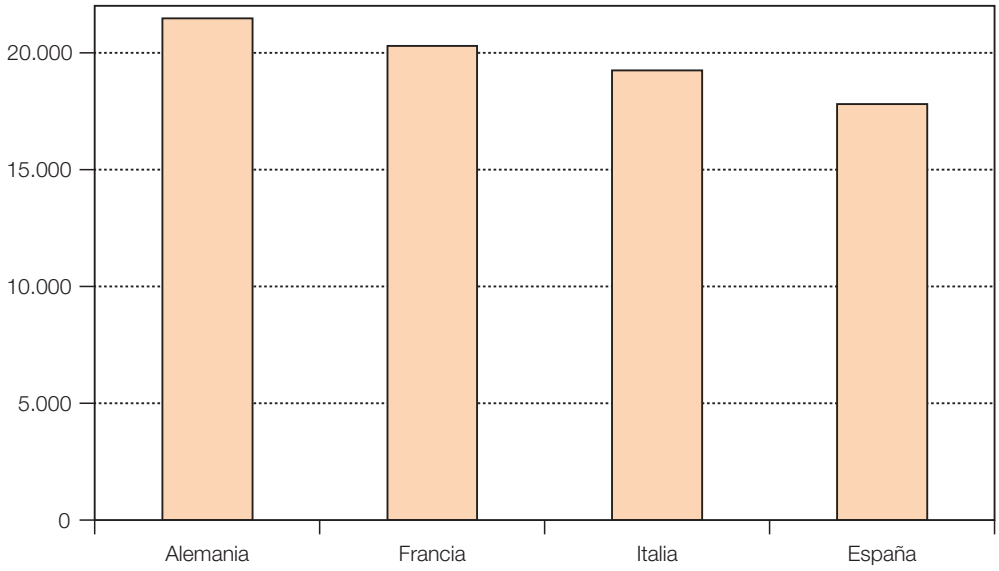
DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS MANUFACTURERAS POR TAMAÑO

(En porcentaje)



Fuente: Navaretti y cols. (2010).

GRÁFICO 5
SOFISTICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES, 2005
(Dólares constantes)



Fuente: Minondo (2008).

Debido a que la probabilidad de exportar y la propensión exportadora son superiores en las empresas grandes, las diferencias en la distribución del tamaño de las empresas van a explicar una parte muy importante de las diferencias del valor de las exportaciones entre España y Alemania. De hecho, el estudio calcula que si la distribución de las empresas españolas por sector y por tamaño fuese igual a la de las empresas alemanas, las exportaciones españolas crecerían en un 24%. Este resultado pone de manifiesto que la obtención de un mayor tamaño de empresa va a ser un factor muy importante para impulsar el crecimiento de las exportaciones españolas. Es preciso señalar que para lograr este impulso no es necesario que todas las empresas alcancen un tamaño muy grande (más de 250 trabajadores); un tamaño intermedio (entre 50 y 250 trabajadores) sería suficiente.

Como hemos señalado, además del tamaño, la distribución sectorial también juega un papel importante a la hora de explicar el volumen de las exportaciones. La especialización en sectores más sofisticados, con un mayor contenido tecnológico, en productos con una importante imagen de marca, permiten alcanzar un mayor volumen de exportaciones. Como se muestra en el gráfico 5, utilizando los resultados de Minondo (2008), la sofisticación de las exportaciones españolas es inferior a la sofisticación de las exportaciones alemanas, francesas o italianas. Esta menor sofisticación también podría estar explicando el menor volumen de exportaciones de España.

Debido a que el cambio en la especialización sectorial es un proceso lento, no parece que este proceso pueda generar un crecimiento de las exportaciones en el corto plazo. Sin embargo, los estudios muestran también que incluso en los sectores más tradicionales existen nichos más sofisticados y la especialización en los mismos permitiría aumentar el volumen de las exportaciones. Una evidencia en esta dirección es el hecho de que dentro de cada sector las empresas que invierten más en innovación y desarrollo tienen una mayor probabilidad de exportador y una mayor propensión exportadora.

La productividad es otro de los factores que determinan el desempeño exportador de las empresas. De hecho, la productividad es considerada como la pieza clave por la llamada nueva-nueva teoría del comercio internacional para explicar por qué algunas empresas exportan y otras no (Melitz, 2003). De acuerdo a estos modelos, la productividad no se distribuye de forma homogé-

nea entre las empresas y solamente las empresas más eficientes pueden asumir los costes adicionales que supone la entrada a nuevos mercados y obtener beneficios. Sin embargo, los modelos no explican qué factores determinan que unas empresas sean más productivas que otras. Entre los factores que podrían explicar estas diferencias se encuentra la propia actividad innovadora. Por ejemplo, como señalan Esteve y Rodríguez (2010), las empresas que han innovado en sus productos y logran una diferenciación tienen más probabilidades de tener éxito en los mercados internacionales. Otro de los factores que puede explicar estas diferencias en productividad es la calidad de la gestión empresarial y la cualificación de los recursos humanos. Estudios recientes ponen de manifiesto que una parte sustancial de las diferencias de productividad entre empresas y países se debe a las diferencias en las prácticas de gestión (Bloom y Van Reenen, 2010). Por otra parte, otros estudios concluyen que la probabilidad de exportar, especialmente en las empresas menos productivas, mejora notablemente si los directivos tienen experiencia previa en mercados internacionales (Mion y Opromolla, 2010).

3. Conclusiones

Las escasas perspectivas de crecimiento del consumo privado, del consumo público y de la inversión hacen que el sector exterior deba jugar un papel muy importante en la reactivación económica en España. Sin embargo, a diferencia de crisis anteriores, España ha perdido el mecanismo de depreciar la moneda para activar este componente de la demanda agr egada. Ante este nuevo escenario los factores de tipo microeconómico van a ser muy importantes para lograr un crecimiento de las exportaciones. Existen dos factores que nos hacen confiar sobre las posibilidades que ofrece esta estrategia de crecimiento. Por una parte, si comparamos a España con otros países europeos, observamos que existe recorrido para aumentar la tasa de apertura por exportaciones. Por otra parte, las empresas españoles, ante situaciones adversas de costes relativos, han sido capaces de mantener su cuota en los mercados internacionales.

Para lograr un aumento sustancial de las exportaciones debe aumentar el número de empresas exportadoras en España y la cantidad exportada por cada empresa. Si bien el margen intensivo es más importante en el corto plazo, el margen extensivo también juega un papel relevante en el medio plazo. Los estudios muestran que el margen intensivo y el margen extensivo se determinan, mayoritariamente, por variables empresariales y, en menor medida, por factores ligados al país. Además, las variables empresariales que explican la probabilidad de exportar son las mismas que la propensión exportadora. Las conclusiones de los estudios muestran que España lograría un gran aumento de sus exportaciones si elevase el tamaño de sus empresas hasta un tramo intermedio, mejorase la sofisticación de sus exportaciones, aplicase prácticas empresariales más eficientes e incrementase la experiencia internacional de sus directivos.

Para lograr estos objetivos las políticas públicas deberían poner especial acento, en primer lugar, en eliminar las barreras al crecimiento del tamaño de las empresas. Como se señala en el Proyecto EFIGE, las empresa europeas tienen más dificultades para crecer que las estadounidense, lo cual pone de manifiesto la existencia de estas barreras al crecimiento. En segundo lugar, las políticas deberían seguir incidiendo en aquellos elementos que propicien políticas de innovación y de diferenciación de productos. En tercer lugar, asegurar altos grados de competencia en los mercados va a influir positivamente en la adopción de mejores prácticas empresariales. Finalmente, la mejora en la formación de los directivos, la eliminación de barreras para la atracción de talento empresarial con experiencia internacional y las políticas que favorezcan la movilidad internacional de los estudiantes y futuros directivos son medidas que fortalecerán la presencia internacional de las empresas españolas.□

NOTA

(1) Para el caso español los trabajos pioneros sobre esta materia se realizaron por Alonso y Donoso (1989, 1994), utilizando encuestas periódicas sobre empresas exportadoras. Posteriormente, trabajos como Delgado y cols. (2002), Barrios y cols. (2003) y Máñez y cols. (2004) utilizan datos de la Encuesta de Estrategias Empresariales. Otros estudios más recientes, como Martín y Rodríguez (2009), combinan datos de la Balanza de Pagos, Central de Balances y Registros Mercantiles.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J. A. y Donoso, V. (1989): ***Características y estrategias de la empresa exportadora española,*** *Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid.*

— *(1994): **Competitividad de la Empresa Exportadora Española,** Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid.*
Antràs, P. (2010): «La nueva-nueva teoría del comercio internacional y el comportamiento de las exportaciones españolas». Disponible en http://www.fedeablogs.net/economia/?p=7234.
*Barrios, S.; Görg, H. y Strobl, E. (2003): «Explaining Firms' Export Bahaviour: R&D, Spillovers and the Destination Market», **Oxford Bulletin of Economics and Statistics,** 65, 4, 475-496.*
*Bernard, A. B.; Jensen, J. B.; Redding, S. J. y Schott, P. K. (2007): «Firms in International Trade», **Journal of Economic Perspectives,** 21, 3, 105-130.*
*Bloom, N. y Van Reenen, J. (2010): «Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?», **Journal of Economic Perspectives,** 24, 1, 203-224.*
*De Lucio, J.; Mínguez, R.; Minondo, A. y Requena, F. (2010): «The intensive and extensive margins of Spanish trade», **International Review of Applied Economics** (de próxima publicación).*
— *(2010): «Comercio internacional y crisis económica: un análisis microeconómico para España», documento no publicado. (Disp. en:http://paginaspersonales.deusto.es/aminondo/Materiales_web/DeLucio_et_al_Crisis_Septiembre2010_REI.pdf).*
*Máñez, J. A.; Rochina, M. E. y Sanchís, J. A. (2004): «The decision to export: a panel data analysis for Spanish manufacuring», **Applied Economic Letters,** 11, 11, 669-673.*
*Martín, C. y Rodríguez, A. (2009): «Una aproximación a las características de las empresas exportadoras españolas», **Boletín Económico del Banco de España** (mayo).*
*Melitz, M. J. (2003): «The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity», **Econometrica,** 71, 6, 1695-1725.*
*Minondo, A. (2008): «La sofisticación de las exportaciones de las comunidades autónomas españolas», **Cuadernos de Información Económica,** 203, 89-99.*
Mion, G. y Opromolla, L. D. (2010): «Managers Mobility, Trade Status, and Wages», documento no publicado.
*Navaretti, G. B.; Bugamelli, M.; Schivardi, F.; Altomonte, C.; Horgos, D. y Maggioni, D. (2010): «The Global Operations of European Firms», **The Second Efige Policy Report.***
Salas, V. (2010): «Reflexiones sobre la competitividad de la economía/empresa española», conferencia impartida en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, 22 de abril de 2010.

RESUMEN

Dadas las características de la crisis actual, las exportaciones deben jugar un papel principal en la reactivación de la economía española. Para ello se debe producir un aumento en el número de empresas que exportan (margen extensivo) y en la cantidad exportada por cada empresa (margen intensivo). En este artículo analizamos, por una parte, la contribución de cada margen a la evolución de las exportaciones españolas antes y durante la crisis. Por otra parte, identificamos las variables que explican ambos márgenes. El artículo muestra que España lograría un gran aumento de sus exportaciones si elevase el tamaño de sus empresas hasta un tramo intermedio, mejorase la sofisticación de sus exportaciones, aplicase prácticas empresariales más eficientes e incrementase la experiencia internacional de sus directivos.

Palabras clave: *España, Crisis, Exportaciones, Margen intensivo, Margen extensivo.*

CON EL MISMO Y DECIDIDO AFÁN DE CONTINUAR MANTENIENDO LA CONFIANZA DEL COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID, PONEMOS A DISPOSICIÓN DE LOS COLEGIADOS NUESTRAS MEJORES COBERTURAS AL PRECIO MÁS JUSTO.

SEGUROS Ges

> Geshogar

Póliza Multirriesgo de hogar diseñada exclusivamente para los colegiados del Colegio de Economistas de Madrid.

> Póliza Colectiva de Vida y Accidentes

Las mejores coberturas y el precio más ventajoso por pertenecer al Colegio de Economistas de Madrid.



SEGUROS Ges

siempre cerca

Cambios en la geografía exportadora de la UE ampliada

Fernando Luengo (*)
Unicersidad Complutense de Madrid e ICEI

Uno de los logros más visibles y notables del proceso de integración comunitario desde que se firmara el Tratado de Roma ha sido convertir a la Unión Europea (UE) en la primera potencia comercial del mundo, tanto con respecto a su capacidad de penetración de otros mercados como en su calidad de demandante de bienes y servicios.

Un componente esencial de ese dinamismo ha residido en la continua expansión de las transacciones intracomunitarias, impulsadas por la progresiva eliminación de las trabas arancelarias y no arancelarias a la libre circulación de mercancías, lo que ha creado un verdadero *mercado europeo,* la creación de una unión monetaria, a partir de la introducción del euro, y las sucesivas ampliaciones de la UE (antes Comunidades Europeas). Las últimas —registradas en 2004 y 2006, con la incorporación de un numeroso grupo de países ex comunistas (además de Chipre y Malta)— no sólo han aumentado de manera considerable los flujos comerciales dentro de las fronteras comunitarias sino que las han ampliado y desplazado de manera sustancial hacia el este del continente.

El objeto de este trabajo es identificar, en un contexto de creciente integración económica y de importante redefinición de los perímetros comunitarios, los cambios que se podrían estar operando en los principales ejes comerciales comunitarios, espacio que, como se sabe, está conformado por economías con muy desigual tamaño y potencial competitivo. Los cambios en la geografía exportadora se relacionan con las dinámicas salariales en los países de la UE.

El análisis se realiza para el conjunto de la UE, pero, dado que pretende dar cuenta de la diversidad estructural presente, el espacio europeo se segmenta en cinco áreas geográficas: Continental (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo), Nórdica (Dinamarca, Finlandia y Suecia), Anglosajona (Irlanda y Reino Unido), Meridional (Chipre, España, Italia, Malta y Portugal), y Países de la ampliación (Bulgaria, Eslovaquia Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumanía) (1).

Se presta especial atención al grupo de países procedentes del mundo comunista que se han convertido en nuevos socios comunitarios (en adelante, países de la ampliación, PA) y a la economía española. Ello se justifica porque estas adhesiones, al incorporar a la UE a países con salarios inferiores al promedio comunitario, que además han situado el comercio exterior y la atracción de inversiones extranjeras directas (IED) (con importantes efectos sobre los patrones de exportación e importación) en el centro de sus estrategias de

crecimiento económico, representan un importante desafío comercial para nuestra economía, cuyos intercambios también se realizan en su mayor parte dentro del mismo espacio económico.

El ámbito temporal para el que se realiza el análisis recorre la década 1999-2009. Con el objeto de suavizar las fluctuaciones de índole coyuntural, dicho período se segmenta en tres etapas: 1999/2003, 2004/2007 y 2008/2009; para cada una de ellas se trabaja con valores promedio. La consideración del bienio de crisis (2) se debe al interés de examinar cómo se ha reorganizado el espacio comercial y muy especialmente cómo se han adaptado las estructuras exportadoras a una situación de intensa contracción de los mercados y de intensificación de las rivalidades competitivas, provocadas por la recesión económica.

1. Redistribución de las cuotas exportadoras

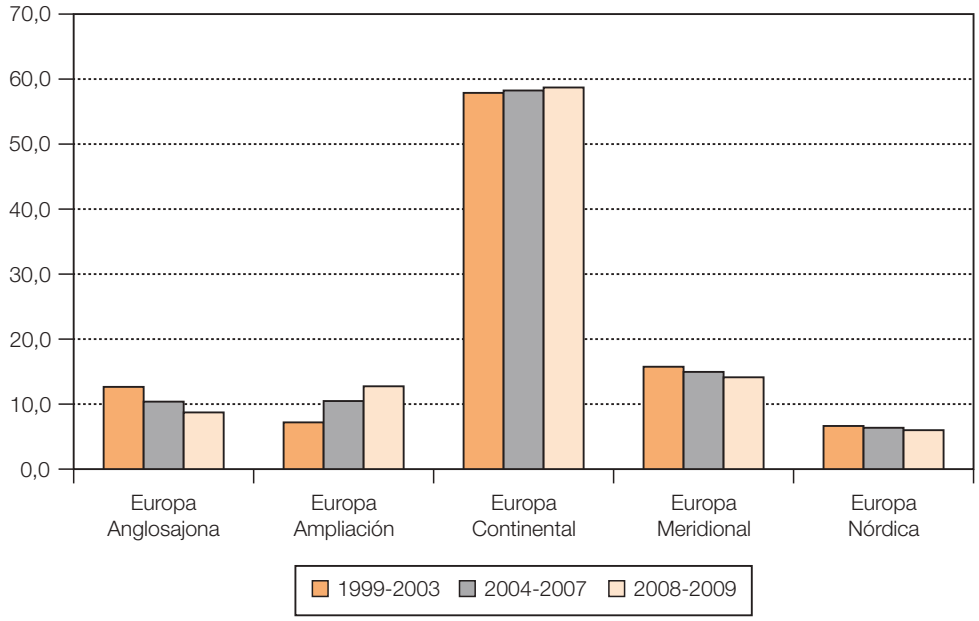
Más de la mitad de las ventas intracomunitarias corresponden a los países adscritos al grupo de la Europa continental (gráfico 1). Destaca el papel central de la economía alemana, seguida a bastante distancia por Holanda y Francia. El área ha mantenido, en términos generales, la posición exportadora; y esos tres países (que lideran el *ranking* de ventas en la UE) han conservado con ligeras variaciones su cuota de mercado a lo largo del período analizado (45-46% de las ventas intracomunitarias). Algo similar ha sucedido con el área nórdica: ha seguido una leve tendencia descendente, sin que ello haya representado variaciones sustanciales como grupo en su posición de mercado (ocupan la última posición en el *ranking* exportador de la UE).

Al contrario, el resto de las áreas sí ha experimentado alteraciones, más o menos significativas a lo largo del período examinado. En cuanto a los perdedores, destaca lo sucedido en el mundo anglosajón, donde tanto Irlanda como, sobre todo, el Reino Unido han reducido su presencia exportadora en términos porcentuales. En el mismo período, los países integrados en el grupo de Europa meridional han visto deteriorarse las exportaciones; deterioro menos intenso en todo caso que el declive registrado por las economías anglosajonas. Las pérdidas más acusadas las han registrado la economía italiana y, en menor medida, la española.

GRÁFICO 1

CUOTA EXPORTADORA EN EL MERCADO INTRACOMUNITARIO

(Porcentaje de cada área en las exportaciones intracomunitarias)

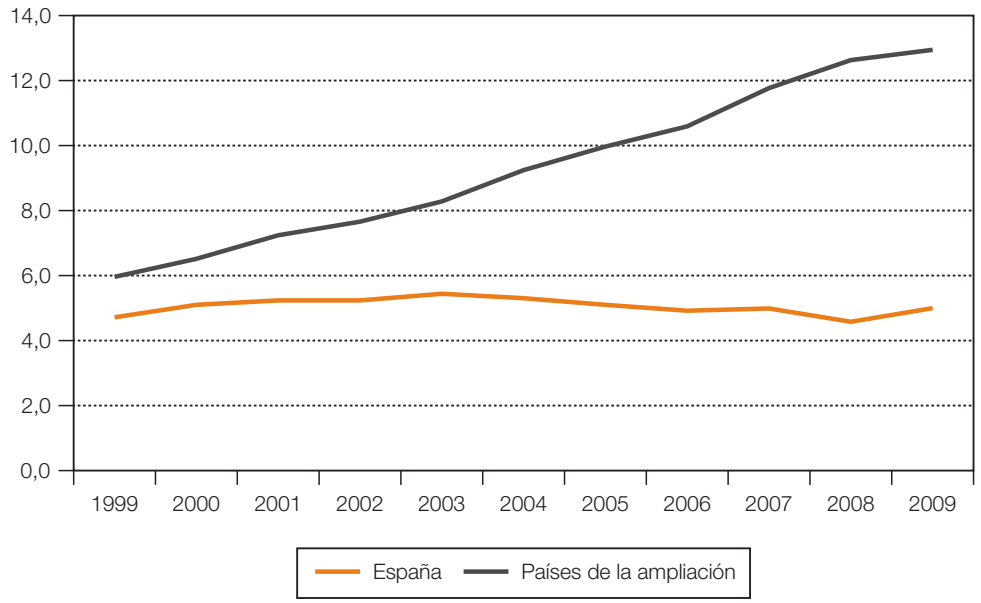


Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (comext).

GRÁFICO 2

CUOTA EXPORTADORA DE ESPAÑA Y DE LOS PAISES DE LA AMPLIACIÓN EN EL MERCADO INTRACOMUNITARIO

(Porcentaje de cada área en las exportaciones intracomunitarias)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (comext).

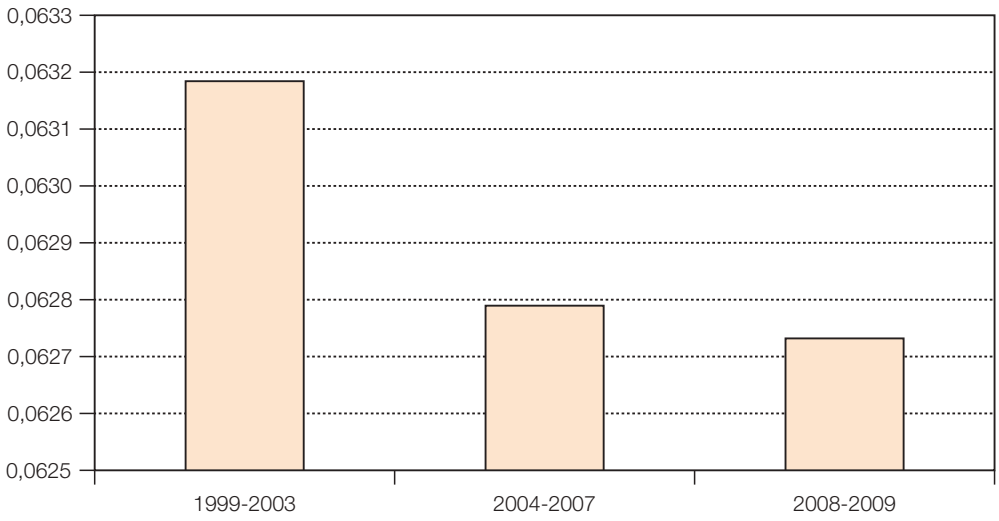
Nuestra economía ha seguido dos tendencias opuestas (gráfico 2). La primera, hasta 2003, fase en la que se registra una mejora en las ventas exteriores (expresadas en cuota de mercado); la segunda, etapa en la que se materializan las dos ampliaciones y cuando eclosiona la crisis económica internacional, ha estado marcada por una fuerte erosión de las mismas; si bien los datos de 2009 muestran una recuperación del retroceso experimentado un año antes.

Emergen como claros ganadores los PA: todos ellos, sin excepción, han aumentado su posición comercial en cada uno de los subperíodos contemplados. Este grupo de países no sólo ha cosechado buenos resultados antes de su incorporación a las estructuras comunitarias, sino que han mantenido, o incluso han reforzado, su dinamismo cuando se convirtieron en socios comunitarios de pleno derecho. Fruto de todo ello, su relevancia exportadora ya es superior a la de los grupos nórdico y anglosajón. Aunque todos los países han mejorado su inserción exportadora, ganando cuota en el mercado intracomunitario, los aumentos más sustanciosos se localizan en Polonia y República Checa, economías que, junto a la húngara, encauzan la mayor parte de las ventas exteriores de la región.

No resulta extraño el auge exportador de los PA, después de varias décadas de limitada apertura de sus economías hacia los mercados occidentales (articuladas, sobre todo, en torno al gigante soviético). Con la desintegración de los regímenes burocráticos las élites políticas que, desde prismas políticos diversos, han gobernado los procesos de transición hacia el mercado han puesto en el centro de las estrategias de crecimiento el aumento de las exportaciones (y, por supuesto, también de las importaciones).

Además de la reorientación estratégica de su política comercial, muy diversos factores dan cuenta del notable dinamismo de la actividad exportadora. Entre ellos se encuentran de manera muy destacada los bajos salarios relativos y la infravaloración de sus monedas (sobre todo en la primera fase de la transición); pero también hay que citar su privilegiada posición geográfica —su proximidad a los grandes mercados comunitarios—, la creación de plataformas de exportación por parte de las empresas transnacionales, las cuales han acometido importantes operaciones de inversión en la región y las muy diferentes políticas públicas de naturaleza pro exportadora.

GRÁFICO 3
CONCENTRACIÓN DE LA ACTIVIDAD EXPORTADORA (*)



(*) $\sqrt{1/c \sum_i \left(X_j / \sum_i X_j \right)^2}$.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (comext).

Volviendo al tema que nos ocupa en el texto, el grado de concentración de las ventas exteriores intracomunitarias, a pesar de que las tres economías con mayor potencial exportador han conservado, con escasas variaciones, su cuota de mercado, la elaboración de un índice de concentración que utiliza la muestra de los 27 países comunitarios pone de manifiesto una moderada dispersión de la actividad exportadora, que parece suavizarse en las postrimerías de la década. De cualquier modo, la evolución de este índice sugiere la existencia de una cierta redistribución de las cuotas exportadoras en el seno de la UE; redistribución que, como se ha comentado antes, ha fortalecido la posición comercial de los PA, y que nuestra economía no parece haber aprovechado (gráfico 3).

Una última observación con respecto a ese proceso de ajuste a lo largo del bienio de crisis (gráfico 4). El grupo de países que han mejorado su cuota no difiere del que había conquistado mejores posiciones en el período previo; en otras palabras, la eclosión de la crisis no parece haber alterado en lo fundamental —al menor en el horizonte de tiempo que aquí se considera— los patrones comerciales que ya existían con anterioridad: fortalecimiento de las posiciones exportadoras de los P A y de Alemania, Holanda y otros países ubicados en el centro del continente; debilitamiento de las economías anglosajonas y meridionales.

2. Nueva geografía exportadora y dinámica salarial

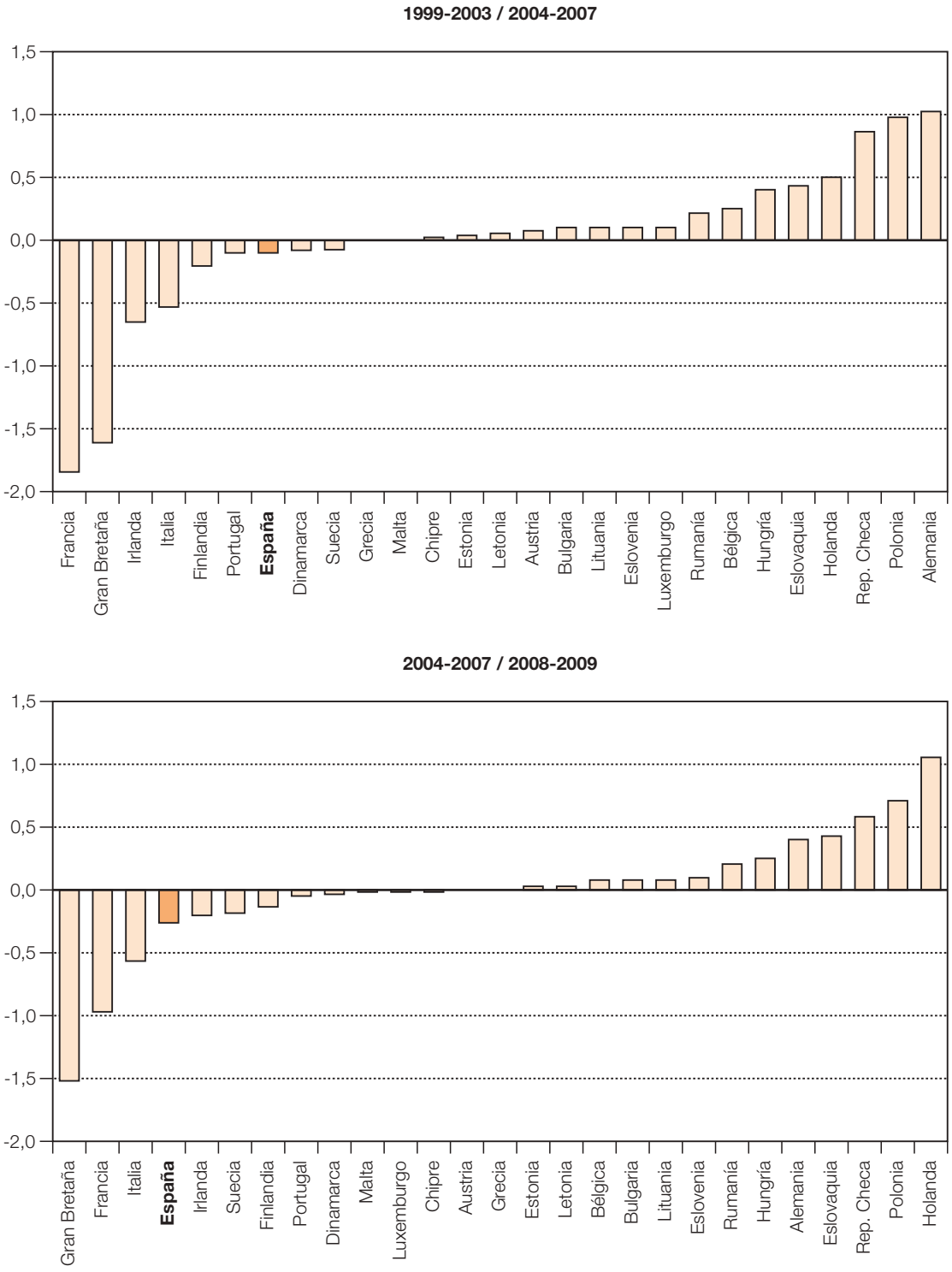
¿Qué relación ha existido entre esta redistribución de las cuotas exportadoras y los niveles salariales? ¿Los países que partían de salarios más bajos han hecho valer esa ventaja competitiva y ofrecen un balance comercial más satisfactorio que los que registraban remuneraciones más elevadas?

Si se tiene en cuenta el conjunto de los países comunitarios, se aprecia una moderada relación inversa entre el nivel salarial (compensación nominal por empleado, expresada en euros) y la variación en la cuota de mercado (gráfico 5). Esa relación prácticamente desapar ece cuando se consideran exclusivamente el grupo de países que integraban la UE 15; antes, por lo tanto de que se produjeran las ampliaciones.

GRÁFICO 4

GANANCIA/PÉRDIDA DE CUOTA EXPORTADORA

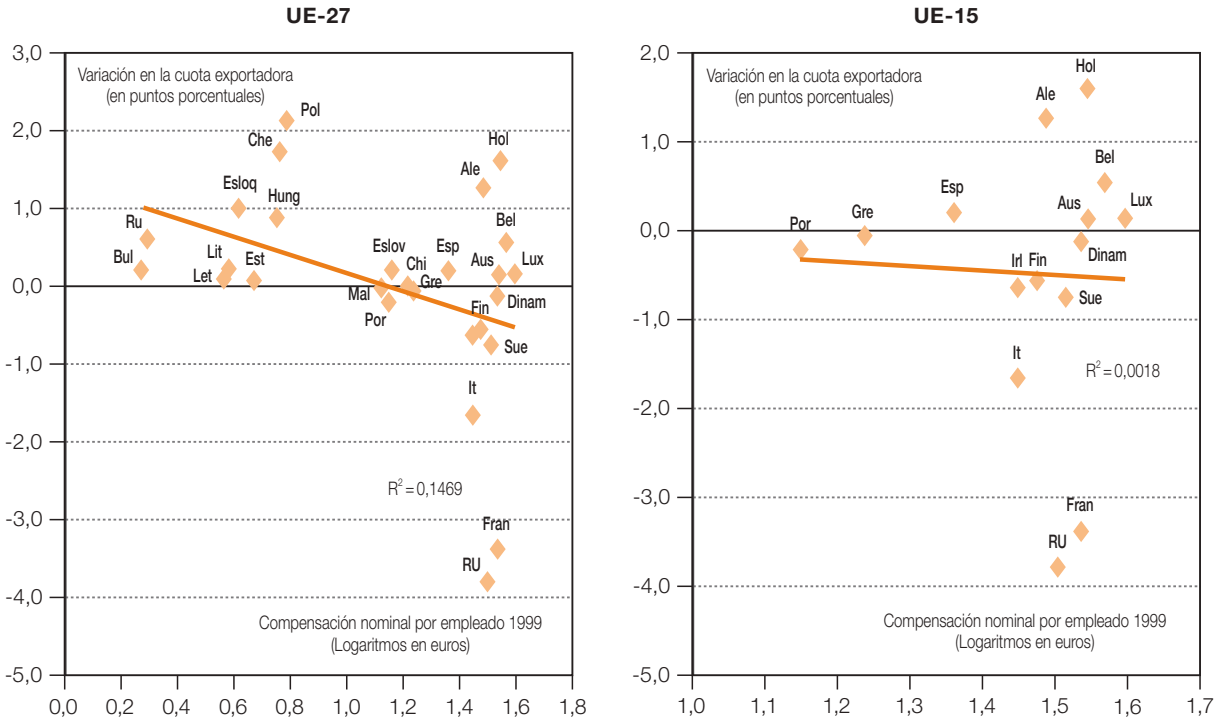
(Variación en puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (comext).

GRÁFICO 5

RELACIÓN ENTRE NIVEL SALARIAL Y CUOTA EXPORTADORA, UE 27 Y UE 15



Fuente: Elaboración propia con datos de comext y ameco.

Así pues, la existencia de una ventaja salarial (costes laborales más bajos) no parece ser una explicación de peso en la notables redistribución de las cuotas exportadoras que se ha operado a lo largo del período analizado. O para ser más precisos, ha influido en mayor medida en los nuevos socios, donde, como se ha señalado anteriormente, han actuado ventajas de diferente naturaleza, además de las estrictamente salariales.

Siguiendo el mismo criterio de distinguir entre la UE 27 y la UE 15, se presenta en el gráfico 6 la relación entre el crecimiento acumulado de la compensación real por trabajador y las variaciones en la cuotas de mercado. Los resultados obtenidos de nuevo cuestionan las políticas de índole salarial como argumento competitivo, o cuando menos relativizan sus efectos en este ámbito. En la UE de 27 miembros, aunque suave, se aprecia una relación positiva entre ambas variables, mientras que en la UE 15, también de manera leve, se obtiene una relación negativa.

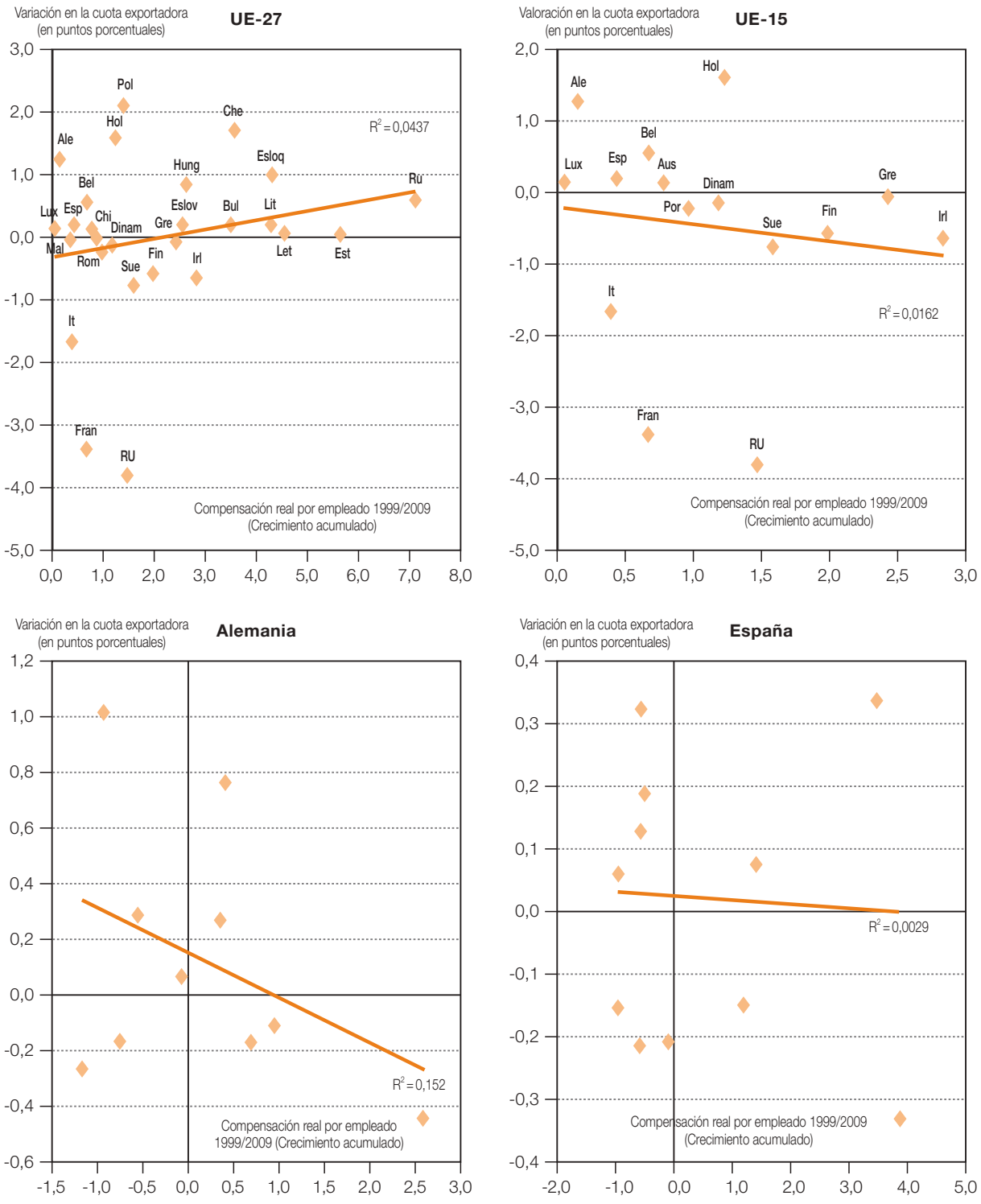
Unas consideraciones finales al respecto de las políticas salariales seguidas por Alemania y España a lo largo del período analizado y su impacto competitivo. Ambos países se han instalado en la moderación salarial (con un crecimiento acumulado a lo largo de la década del 0,15% y del 0,43%, respectivamente). En el caso de la economía alemana esa política de moderación está asociada con una ganancia de cuota exportadora, en tanto que dicha correlación no se aprecia en el caso de la economía española.

El hecho de obtener resultados diversos ante una trayectoria relativamente similar de la variable salarial invita a considerar otros factores (que no han sido contemplados en el texto) y que posiblemente desempeñan un papel central a la hora de explicar los reajustes competitivos observados en el espacio comunitario.

Si en Alemania las estrategias de moderación salarial se han aliado con la tradicional competitividad de su tejido industrial y con las relaciones privilegiadas que buena parte de sus empresas

GRÁFICO 6

RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO SALARIAL Y CUOTA EXPORTADORA, UE 27, UE 15, ALEMANIA Y ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia con datos de comext y ameco.

mantienen con el mundo poscomunista (subcontrataciones, deslocalizaciones), en el caso de la economía española las políticas de contención salarial no parecen haber sido capaces, en ausencia de estrategias de mayor recorrido estructural, de permitir un mejor posicionamiento comercial.□

NOTAS

(*) El material estadístico para la elaboración de este artículo ha sido preparado por Manuel Gracia y M.ª Eugenia Ruiz-Gálvez.

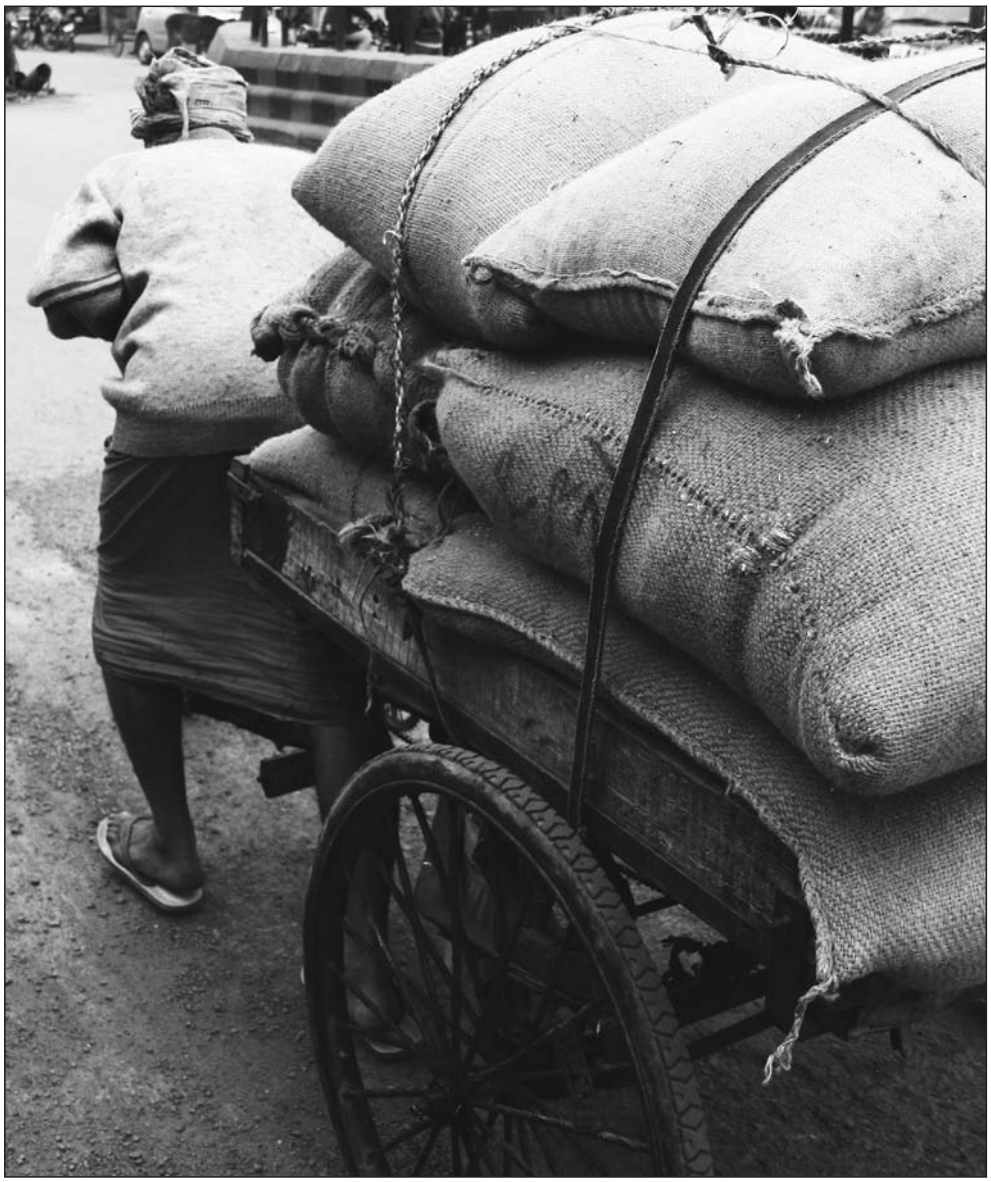
(1) A pesar de que Chipre y Malta forman parte del grupo de países que ingresó a la UE en 2004, los hemos incorporado al área mediterránea. De este modo podrán apreciarse con más nitidez los contrastes entre los perfiles exportadores de los nuevos socios procedentes del mundo comunista y los de la economía española.

(2) A efectos estadísticos, se considera ese bienio, si bien la crisis ya era perfectamente visible en algunas economías comunitarias en el segundo semestre de 2007.

RESUMEN

El texto da cuenta de los cambios registrados en la distribución intracomunitaria de las cuotas comerciales a lo largo de la última década, poniendo especial énfasis en la posición de la economía española con respecto a la de los nuevos socios comerciales procedentes del centro y este del continente europeo. La nueva geografía comercial, que ha registrado importantes transformaciones en el período de referencia, se examina desde la perspectiva de la evolución seguida por los costes laborales.

Palabras clave: *Comercio intracomunitario, Competitividad, Geografía comercial, Integración económica, Unión Europea, Costes laborales.*



SECTORES PRODUCTIVOS

Coordinador:

Rafael Myro
Catedrático de Economía Aplicada, UCM

La producción de las diversas actividades económicas avanzó con un pulso muy débil durante 2010, en respuesta a una demanda interna aún en declive, como consecuencia del proceso de reequilibrio financiero en el que están inmersas familias, empresas y administraciones públicas. La restricción crediticia también ha actuado como un impedimento para su recuperación.

Aunque el consumo de las familias anotó un crecimiento positivo apreciable, sobre todo después de dos años de caída, la demanda exterior fue el motor de mayor relieve. Las exportaciones de bienes aumentaron a un ritmo sobresaliente, estimulando incluso la producción de automóviles en el tramo final del año, en el que también se afirmó el repunte del turismo. Explican esta positiva evolución del saldo de la balanza por cuenta corriente la recuperación económica del centro de Europa, la expansión de las economías emergentes y el ajuste en el coste de los productos españoles, derivado sobre todo de la desaparición de pequeñas empresas de baja productividad, pero también de la moderación en el alza de los salarios.

El año se cerró con un alza notable en los precios de la energía eléctrica, difícil de valorar adecuadamente, a tenor del deficiente funcionamiento de este mercado y de su regulación, pero que, en todo caso, dificultará las ganancias en competitividad de las empresas.

Para analizar todas estas cuestiones, junto a algunas otras de no menor relevancia para la afirmación y renovación del patrón productivo español, se han reunido en esta sección seis artículos. En el primero, *Leticia Blázquez* valora la subida de tarifas en el sector eléctrico que despidió el año. En el segundo, *Vicente M. Monfort* analiza el comienzo de la recuperación en el turismo. *Julio Rodríguez* describe y evalúa, en el tercero de los artículos incluidos, el ajuste realizado hasta ahora en el sector de la construcción. En el cuarto, *Rafael Myro* estudia el proceso de reestructuración empresarial en el que se encuentran inmersos la industria y los servicios. *Juan Miguel Sánchez García* examina en el quinto los avances introducidos en la liberalización del transporte, un aspecto de gran importancia para la competitividad de la economía. Finalmente, *Beatriz González López-Valcárcel* cierra la sección abordando el problema del gasto sanitario, que parece reclamar incrementos en la eficiencia y reformas institucionales.

El juego de platos chinos del sector eléctrico español

Leticia Blázquez
Universidad de Castilla-La Mancha

1. Introducción

Una vez fracasado el conato de pacto energético de la primavera de 2010, que no hizo sino introducir incertidumbre regulatoria en el sistema al anunciar la revisión completa de sus costes y propiciar la congelación de las tarifas de julio, todo parecía relativamente tranquilo en el sector eléctrico español.

Pero el día 23 de diciembr e de 2010, en el penúltimo Consejo de Ministros del año, el Gobierno aprobó un real decreto ley (14/10) con el objetivo primordial de corregir el acuciante problema del déficit tarifario del sector eléctrico. Las principales novedades del decreto son: 1) Recorta las primas para la energía fotovoltaica; 2) Establece un nuevo peaje por uso de las redes para las generadoras de 0,5 euros por MWh producido y anula la excepción del pago a los consumos por bombeo; 3) Extiende el bono social (1) hasta finales de 2013 a cargo de las eléctricas; 4) Asigna a las empresas el coste de los planes de ahorro y eficiencia energética (2004-2012), que hasta ahora se incluían en la tarifa; y 5) Eleva los límites máximos de déficit fijados para los años 2010, 2011 y 2012, aunque mantiene el compromiso de eliminarlo en 2013.

A pesar de estas medidas, y de la decisión adicional de congelar por el momento los peajes de acceso, el Gobierno anuncia que la tarifa de último recurso (TUR) prevista para el primer trimestre de enero de 2011 crecerá un 10,3%. Este incremento responde a la *simple* aplicación de las fórmulas de cálculo recogidas en la legislación vigente, que reconoce a las empresas eléctricas un complejo y cada vez más enrevesado sistema de costes y primas. En la última subasta CESUR (2), el coste de la energía en el producto base que resultó fue un 4,5% más elevado que en la anterior. Pero a este precio hay que añadir otros conceptos hasta llegar al precio final de la energía: apuntamiento; pagos por capacidad o compensaciones paras las centrales perjudicadas por el real decreto del carbón, que se incrementan un 72%; servicios de ajuste; prima de riesgo que cobran las comercializadoras; y pérdidas estándar. El resultado es un 21% de aumento con respecto al cuarto trimestre de 2010. Como los peajes de acceso (3) suponen alrededor del 50% de la factura, la subida final será de un 10,3%. Es la mayor registrada en España desde 1983 y afecta a veinte millones de usuarios, principalmente hogares y pymes.

Más allá de su impacto inicial, estas dos medidas ponen sobre la mesa la mayor parte de los

elementos que hacen que el sector eléctrico español haya tornado en una suerte de *juego de platos chinos* en el que el regulador —el Gobierno— ha de ir moviendo todos los palos a la vez, sin descuidar ninguno, para que el conjunto del sistema no acabe desmoronándose.

Una visión apresurada identificaría los focos de tensión en el sector eléctrico español en dos eventos principales: el llamado déficit tarifario y la evolución del balance energético. Sin embargo, detrás de estas dos circunstancias está latente un modelo de regulación que ha ido acumulando disfunciones e incorporando incertidumbres, las cuales a la postre están siendo asumidas esencialmente por los consumidores. Un modelo que parece haber sido exitoso en la introducción de incentivos para disminuir los costes del sistema, pero que ha permitido que esos beneficios redunden sobre todo en la cuenta de r esultados de las empresas eléctricas; en una cuantía muy superior a lo que cualquier modelo óptimo de incentivos recomendaría (Blázquez y Grifell-Tatjé [en prensa]; y Arocena y cols. [en prensa]). Esto ha sido especialmente palmario en la actividad de generación, como se podrá apreciar en las siguientes secciones.

2. El déficit tarifario

Una de las dificultades del marco regulador español es tratar de casar tarifas fijadas administrativamente con precios (costes) liberalizados en el mercado mayorista e influidos por las fluctuaciones de los precios de las materias primas, principalmente combustibles fósiles. A lo largo de los trece años de liberalización del sector, el maridaje ha dado como fruto fundamental un déficit tarifario en el haber de las eléctricas y en el debe de los consumidores de 20.000 millones de euros.

El déficit tarifario se define como la diferencia entre la recaudación obtenida por la Administración a través de las tarifas reguladas —suma de los importes que pagan los consumidores por el coste de la energía y los peajes de acceso— y los costes asociados a las actividades reguladas y al funcionamiento del mercado eléctrico.

Pues bien, el Gobierno y las empresas eléctricas antes de la entrada en vigor del la Ley del Sector Eléctrico (LSE) en 1997, pactaron sucesivas reducciones de tarifas entre 1997 y 2001. Posteriormente, se estableció un límite claro para ellas: hasta el año 2010 la subida anual de la tarifa media nunca superaría el 2%, en consonancia con los objetivos macroeconómicos del Gobierno. Los saneados balances de las empresas eléctricas, favorecidas por el generoso sistema del Marco Legal Estable (4), la aparición de tecnologías más eficientes como los ciclos combinados, los moderados precios de las materias primas, las expectativas de menores necesidades de inversión habida cuenta del exceso de capacidad de generación existente, un sostenido crecimiento de la demanda apoyado en el ciclo expansivo de la economía y un entorno financiero propicio parecían factores suficientes para respaldar esta decisión (Martín Calmarz, 2010).

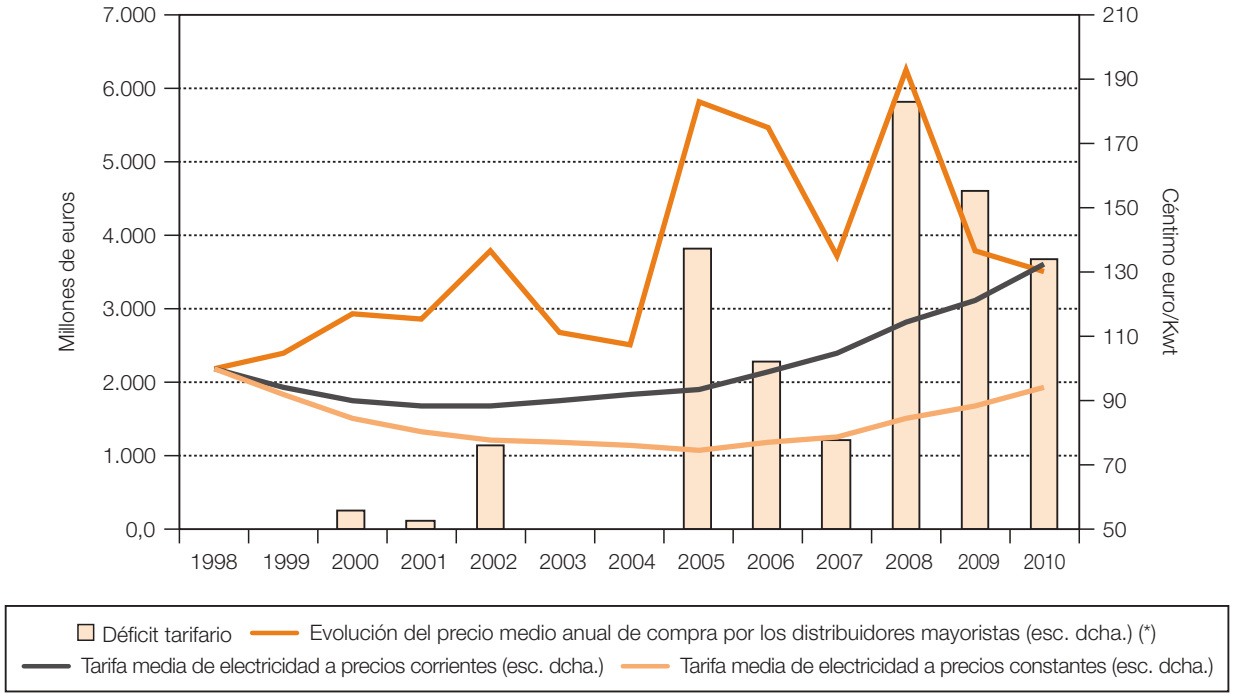
Sin embargo, a partir de 2003 y especialmente desde 2005 en adelante, el aumento de los costes fue exponencial: al ascenso de los combustibles fósiles, que alcanzó cifras máximas en 2008, se unió a partir del 2009 el incremento incontrolado de las primas a las energías renovables. El Gobierno, alarmado por el crecimiento de este desfase entre ingresos y costes, eliminó en junio de 2006 las restricciones impuestas anteriormente al crecimiento de la tarifas. Pero la medida llegaba demasiado tarde y resultaba insuficiente. Entre los ejercicios 2001-2002 y 2005-2010 el precio de compra de la energía fue sensiblemente mayor al recogido en la tarifa y el problema, inicialmente coyuntural (período 2000-2002), ha pasado a convertirse en estructural, tanto para las empresas eléctricas como para los consumidores (gráfico 1).

El problema del déficit tarifario se ha venido resolviendo mediante dos mecanismos. En primer lugar, los consumidores pagan y pagarán en las tarifas un suplemento correspondiente a los déficit pasados. En segundo lugar, hasta 2006, con cargo a los Costes de Transición a la Competencia (CTC) (5).

A partir de octubre de 2003, las compañías han podido titulizar el importe del déficit, de modo que las entidades bancarias han financiado a las generadoras, adelantándoles los numer osos pagos aplazados de los consumidores. Además, en 2007, el Gobierno arbitró un mecanismo por el que se reconoce *ex ante* la existencia del déficit. Este mecanismo se instrumenta a través de la venta, mediante subasta, del derecho a percibir un determinado porcentaje de la facturación mensual de las tarifas reguladas. Con la titulización bancaria se lograron desintermediar los déficit de 2000-2002 y 2005, y con la fórmula del déficit *ex ante* se cubrió el déficit de 2007. Pero el estallido de la crisis financiera imposibilitó dar continuidad a este sistema.

Ante estas dificultades, el Gobierno aprobó los reales decretos 6/2009 y 6/2010 que se propu-

GRÁFICO 1
DÉFICIT TARIFARIO, PRECIOS DEL *POOL* Y TARIFAS, 1998-2010



(*) A partir de julio de 2009 por los comercializadores de último recurso.
Fuente: OMEL, UNESA, CNE e INE.

sieron varios objetivos: 1) eliminar el déficit en 2013 siguiendo un calendario de reducción anual; 2) lograr la progresiva suficiencia de los peajes de acceso, es decir, elevar la tarifa y obligar a su incremento automático si el año precedente el déficit era mayor al previsto; y 3) conceder el aval expreso del Estado a los bonos de titulización (6). No obstante, cuando se cierra este informe (enero 2010), la situación de los mercados financieros no ha permitido todavía iniciar el proceso.

Todas estas medidas regulatorias se ven, sin embargo, puestas en entredicho por los repetidos episodios en los que el Gobierno no ha reflejado en las tarifas la subida de los costes del sistema, contraviniendo incluso sus propias normas, y que han devenido en una deuda acumulada para los consumidores de casi dos puntos del PIB español (7).

La crisis económica está evidenciando las incertidumbres del sistema: ahora los déficit no se pueden financiar y la caída de la demanda agrava la situación. Ante este panorama, crece la inquietud en el sector. Más aún cuando las agencias de calificación de riesgo rebajan las notas de las eléctricas, lo que encarece su financiación y mina su credibilidad.

Otro de los efectos perniciosos del déficit tarifario es que está frenando la liberalización efectiva del mercado minorista de electricidad y la transición hacia un régimen en el que se eliminen las tarifas reguladas para el segmento de baja tensión. Al ofrecer los incumbentes tarifas por debajo de los costes fijados en el mercado, los potenciales comercializadores entrantes no pueden competir porque se encuentran con márgenes negativos en el mercado liberalizado (Federico y Vives, 2008). Así, en 2007, menos del 10% de los clientes (el 25% de la energía) eran suministrados en el mercado liberalizado, suponiendo además un retroceso con relación a años anteriores. Sólo la eliminación en 2008 de la tarifa estándar de alta tensión y el establecimiento en julio de 2009 de la TUR han impulsado el mercado liberalizado, hasta suponer en junio de 2010 un 70% del total de la energía del sistema. Pero algunos datos son aún preocupantes: a finales del segundo trimestre de 2010, el 85%

de los consumidores del segmento doméstico y más de un 20% del de pymes continuaban acogidos a la TUR. Esto último resulta curioso si se piensa que desde el 1 de julio de 2009 las pymes no tienen derecho a la TUR y están sometidas, por tanto, a tarifas con recargo (8).

3. Los *windfall profits*

La demanda por parte de las eléctricas de esas multimillonarias deudas contraídas por los consumidores en la última década está enfrentando una corriente de opinión cada vez más extendida que sostiene que el déficit tarifario es de naturaleza regulatoria y no económica. Y en este sentido, pone el acento en que el déficit tarifario es la diferencia entre el precio de mercado y la tarifa eléctrica, y no entre la tarifa y el coste del suministro (CNE, 2008; Fabra Portela y Fabra Utray, 2009).

El mercado mayorista de generación eléctrica se organiza mediante un sistema que ordena y agrega las ofertas recibidas por las generadoras según precios marginales crecientes, y que casa después con las demandas de cada momento. Esta ordenación hace que primero entre en el sistema la energía nuclear (que no se puede encender y apagar), después la hidráulica, las renovables entran todas por ley, y generalmente lo que falta se completa con centrales térmicas y de ciclo combinado. De esta casación se obtiene el precio de cada período horario que es igual al precio de la central más cara programada para cubrir la demanda. Este sistema se denomina *subastas de precios uniformes* porque todas las unidades casadas reciben (y pagan) el mismo precio, independientemente de los que cada una de ellas haya ofertado.

El problema de este procedimiento es que no revela los costes reales de la producción de las diversas tecnologías que concurren. Los precios son marcados por las centrales de gas, mientras que la mayor parte del resto de las energías se elige por razones técnicas o de política energética. De este modo, los precios actuales de la electricidad no tienen relación alguna con los costes medios de generación del conjunto de las centrales, no suministrando, por lo tanto, las señales adecuadas ni sobre la nueva capacidad a instalar ni sobre la remuneración de las existentes (Martín Gallego, 2010).

Hasta ahora, las principales favorecidas por esta brecha entre los precios del mercado mayorista y los costes del *mix* energético han sido las centrales nucleares e hidroeléctricas (9), altamente amortizadas y cuyos costes son ajenos a los precios de los combustibles fósiles (y a los costes de las emisiones de CO_2) (10) y que se benefician, sin embargo, de los altos precios del mercado que fijan las térmicas. Pero puede suceder lo contrario, como de hecho ha ocurrido en numerosas horas de 2010: que el precio lo marquen las renovables, cuando junto a la nuclear sean capaces de cubrir toda la demanda. El resto de tecnologías resultarían entonces perjudicadas.

En general, lo que se produce es un desajuste en las rentabilidades de unas y otras tecnologías. Desajuste que no puede solucionarse a través del mercado de inversiones por que la moratoria nuclear y el agotamiento (en términos significativos) de las posibilidades de expansión del parque hidroeléctrico impiden la existencia efectiva de libertad de entrada en estos segmentos.

Estos *windfall profits* o beneficios regulatorios no afectarían a las instalaciones que se han realizado bajo condiciones de mercado, ya con la LSE en marcha, porque en la estimación de su rentabilidad se tuvo en cuenta la posibilidad de que los precios del mercado oscilaran. Pero las variaciones de precios sí generan *windfall profits* para quienes realizaron las inversiones bajo anteriores marcos reguladores, que garantizaban la percepción de una cierta tasa de rentabilidad, y mantienen ese tipo de inversiones en una posición monopolista. La cuestión no es marginal, ya que hidroeléctrica y nuclear tienen una cuota conjunta de participación en el mercado de en torno al 40% (11).

Otros beneficios regulatorios procederían de la energía de exportaciones y bombeo, cuyo precio aumenta la remuneración de toda generación para la demanda doméstica; de los beneficios adicionales de las centrales que resuelven restricciones técnicas; y del sobreprecio regulado de la energía y los márgenes de los comercializadores de último recurso con respecto a los distribuidores que gestionaban antes el suministro. Todos estos *windfall profits* incrementan de forma no justificable el déficit tarifario. De hecho, algunas estimaciones muestran que ambos podrían tener una magnitud muy similar.

Arocena y cols. (en prensa) muestran cómo tras la liberalización los beneficios regulatorios de las eléctricas han continuado creciendo, siguiendo la senda ya iniciada con el Marco Legal Estable. Este incremento ha venido acompañado por una sustancial mejora de la productividad del sector y de sus márgenes, especialmente en la actividad ahora liberalizada, la generación. No obstante, el análisis pone de manifiesto cómo los consumidores se han beneficiado de esos efectos, en forma de menores precios, en menor medida que en los años anteriores a las reformas.

4. El incremento de las renovables en el balance energético

El otro foco importante de tensión en el sector es el que se deriva de la evolución del *mix* energético en España, en el que las energías renovables han pasado de ser marginales hace sólo unos pocos años a tener una contribución muy significativa. Hasta la llegada de la crisis económica parecía haber sitio para todos en el mercado de generación eléctrica. Pero el imparable ascenso en las cuotas de participación de estas nuevas tecnologías, sobre todo de la eólica, y la caída del consumo en 2009 en más de un 5% pusieron de manifiesto la seria amenaza que suponen para las eléctricas tradicionales (gráfico 2). Una vez más, la crisis ha sacado a luz los excesos cometidos por unos y por otros durante los años de bonanza; excesos alentados, también en este caso, por la propia regulación.

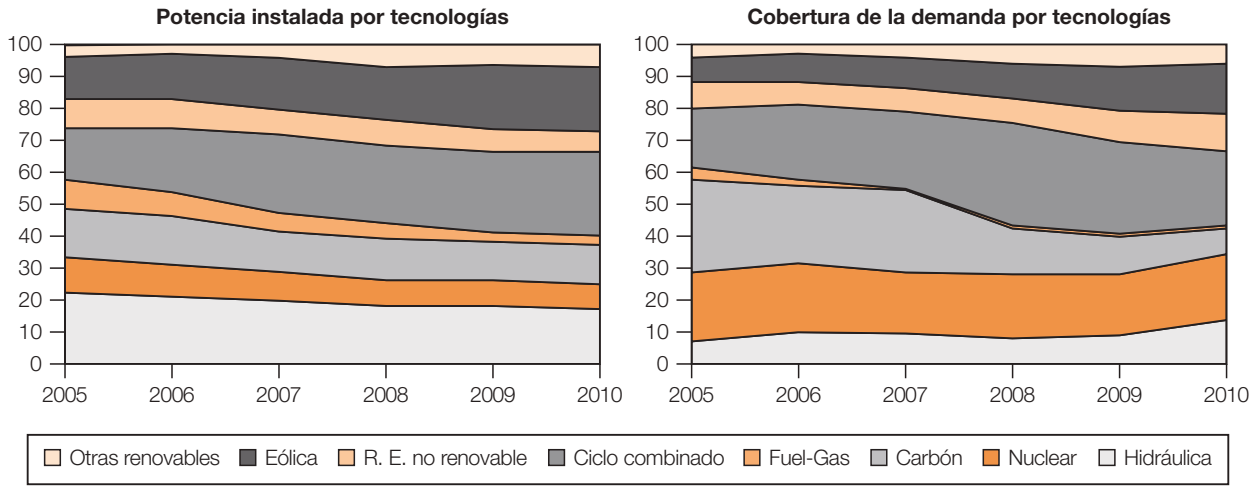
De un lado, Gas Natural y, en menor medida, Iberdrola y Endesa han acometido en la última década ambiciosos proyectos de inversión en centrales de ciclo combinado. Estas inversiones respondían al crecimiento sostenido de la demanda experimentada en España durante un dilatado período y que se traducía en unas expectativas de funcionamiento muy superiores a las que después se han hecho efectivas. Su falta de previsión —en parte derivada de la defectuosa señalización de los precios del mercado mayorista— y el aumento de las renovables han resultado en una considerable sobrecapacidad de estas centrales. Además, el gran desarrollo de las primeras ha incrementado la falta de regularidad y previsibilidad de la producción eléctrica, lo que obliga a mantener una elevada potencia de respaldo para cubrir picos de demanda y posibles restricciones técnicas; potencia otorgada por las centrales tradicionales. Sin embargo, estas centrales permanecen totalmente inactivas cuando por circunstancias climatológicas la producción de las renovables es abundante y la demanda escasa; factores estos que se han conjugado en los dos últimos años.

A lo anterior se une el hecho de que las energías renovables hacen descender el precio del *pool*, porque su imposibilidad de almacenamiento les obliga a concurrir como precio-aceptantes a las subastas del mercado mayorista, desplazando a las tecnologías basadas en materiales fósiles y mermando sus ingresos.

Estas razones son las que esgrimen las compañías tradicionales para reclamar al Gobierno el fin de las primas a las fuentes renovables y un aumento de las compensaciones por disponibilidad de las instalaciones infrautilizadas, llegando a amenazar incluso con la posibilidad de apagones.

Del lado de las renovables, parece haber consenso en que, a pesar de sus indiscutibles ventajas

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL BALANCE ENERGÉTICO ESPAÑOL
(En porcentaje)



Fuente: REE.

—reducciones de las emisiones de CO_2, descenso de importaciones de combustible y de la consiguiente dependencia energética exterior, abaratamiento neto de la factura—, el nivel de concesión de primas para incentivar su desarrollo se ha vuelto insostenible (571 millones de eur os en 2010). Su trepidante ritmo de crecimiento se ha visto favorecido en los dos últimos años por el descenso de los precios de la energía en el mercado mayorista, que hace que la diferencia entre dicho precio y el regulado para estas energías por el Gobierno se incremente.

El problema reside esencialmente en la energía fotovoltaica, que supone más de un 50% del sobrecoste de las renovables aunque sólo aporta un 11% de las mismas, lo que supone un 2% de la electricidad total. En 2006, el Gobierno fijó una prima de 450 euros por MWh producido (diez veces más que el precio medio de la electricidad en el mercado mayorista en 2009). La prima se fijó tan alta porque en ese momento el precio del silicio —el material de los paneles— era muy alto. Pero los precios de este mineral cayeron, lo que dio lugar a la creación en 2008 de una burbuja especulativa. Las elevadas primas convirtieron a esta tecnología en objetivo de fondos de inversión y especuladores, hecho acrecentado por el trasvase de fondos desde el sector de la construcción que originó la crisis inmobiliaria. El resultado fue que se multiplicó por seis la energía instalada de esta tecnología, pasándose de instalar 10 MW anuales en el 2004 o 2005 a 2.600 MW sólo en 2008 (el 42% de lo instalado en todo el mundo). Además, un elevado número de estas nuevas instalaciones presentaban serias irregularidades. En respuesta a esta situación, en octubre de 2008 se fijaron unos cupos de nuevas plantas fotovoltaicas con una selectiva elección de proyectos. Y el mismo sistema de registro y cupos se arbitró para la solar termoeléctrica, al objeto de frenar el alud ión de proyectos que se estaban solicitando.

En este clima y con la presión de las eléctricas tradicionales, en diciembre de 2010 el Gobierno, tras el preceptivo acuerdo con los sectores eólico y termosolar y sin la aprobación de la fotovoltaica, que ha sido la más afectada, aprueba la reducción de las primas y la limitación de las horas de funcionamiento con derecho a ellas, así como el retraso en la puesta en servicio de algunas instalaciones termosolares.

Estas incesantes disputas entre tecnologías por capturar al regulador en relación a los pagos de primas está provocando que se desvíe la atención de otras cuestiones clave para alcanzar la penetración de las renovables exigida por la UE: el desarrollo de la red nacional y las interconexiones, el aumento de la capacidad de almacenamiento a través del bombeo y la gestión eficiente de la demanda. Sólo potenciando estos aspectos se conseguirá dotar al sistema de la estabilidad, seguridad y flexibilidad necesarias.

Otro de los frentes abiertos en el sector durante 2010 en relación al balance energético ha sido el carbón. Los costes del carbón autóctono español han sido tradicionalmente muy superiores a los del importado. Por esa razón su consumo ha estado primado por la administración desde 1998. Sin embargo, desde 2007, el aumento de la demanda por parte de los países emergentes empujó el precio del carbón internacional en una escalada alcista aparentemente imparable que alcanzó su punto álgido en julio de 2008. Este ascenso hizo que el carbón nacional acabara siendo más rentable que el importado; circunstancia que llevó a Bruselas a cuestionar las ayudas que el Gobierno otorgaba a las eléctricas por consumirlo. Como respuesta, los incentivos al consumo del carbón nacional no fueron presupuestados en 2009. Pero a principios de ese año los precios internacionales volvieron a bajar abruptamente, hasta mínimos impensables sólo unos meses antes; de modo que las eléctricas españolas se vieron obligadas a consumir el carbón nacional pero sin los incentivos anteriores. Mientras tanto, la preferencia por el carbón importado y la caída del consumo hicieron que los excedentes acumulados en los terrenos de las centrales térmicas y de las propias minas se desbordaran. El Ministerio aprobaba en julio de 2009 una medida transitoria por la que obligaba a Hunosa a comprar y gestionar el almacenamiento de carbón a la espera de que se aprobara un decreto que diera una solución más definitiva a la situación. Tras varias propuestas y rectificaciones, una vez obtenido el beneplácito de la Comisión Europea y superados diversos recursos judiciales interpuestos por Gas Natural FENOSA, Endesa e Iberdrola (12), en enero de 2011 se vuelven a autorizar las primas del carbón nacional a las eléctricas, hasta 2014 (13).

Dos preguntas surgen al hilo de estos hechos. La primera es qué va hacer el Gobierno (y la Comisión) ahora que el carbón importado vuelve a disparar sus precios y seguramente en un corto período de tiempo haga de nuevo r entable al español, ¿dictará otro decreto *ad hoc*? La segunda es dónde quedan los alentadores compromisos asumidos en la reunión del G-20 en Pittsburg en septiembre de 2009 de racionalizar y eliminar paulatinamente los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles (14).

5. Consideraciones finales

En 2010 se han vuelto a poner de manifiesto muchas de las deficiencias del sector eléctrico español, que fundamentalmente se resumen en dos: alta incertidumbre regulatoria y falta de transparencia. La primera es propiciada por una política esencialmente coyuntural, sustentada en una profusa normativa, y que indicaría, por un lado, una falta de compromiso por parte del regulador sobre el cumplimiento de las normas que él mismo dicta, y por otro, un continuo proceso de renegociación con los diferentes agentes del sector, que ejercen de forma sistemática una estrategia de captura. La segunda está relacionada con un mercado mayorista ineficiente que no proporciona las señales de inversión y remuneración deseadas y un diseño de tarifas cada vez más opaco y complejo, al servicio en demasiadas ocasiones de objetivos políticos, sociales o empresariales cortoplacistas y no del reparto equitativo de los costes y beneficios del sector entre empresas y consumidores.

Todo ello no es óbice para reconocer los sustanciales avances efectuados en el sector desde su liberalización: posee un balance energético mucho más equilibrado que el de muchos países de nuestro entorno; unos precios, a pesar de todo, en línea con los europeos; un sistema de transporte envidiable e independiente; una experiencia de integración de mercados satisfactoria; una tasa de entrada que ha conseguido rebajar el poder de mercado a cotas muy inferiores a los previos la liberalización; y unos niveles de calidad y seguridad más que aceptables.

El contexto actual es especialmente propicio para afrontar con sosiego los retos que el sector deberá superar en el corto y el largo plazo. La holgura de capacidad de la que dispone el sistema y los avances realizados en el balance energético permiten enfrentar con confianza los objetivos del 20-20-20 y ser optimistas acerca de la reducción progresiva de nuestra alta dependencia energética exterior. Asimismo, permite postergar cuestiones de disenso político que no son prioritarias en este momento, como el debate sobre la instalación de nueva potencia nuclear, y bloquean la consecución de un pacto energético de Estado así como la solución de otros problemas más acuciantes. En un horizonte de más largo plazo, será necesario hacer compatibles los objetivos de sostenibilidad con los de eficiencia en costes. Para ello será preciso dedicar más recursos a los proyectos de investigación sobre la captura o reducción de emisiones y promover la introducción de otras fuentes renovables como los biocombustibles; centrar los esfuerzos en el desarrollo de las redes y en la apertura del mercado hacia Europa, lo que pasa por revisar el sistema de retribución de estas actividades; diseñar un sistema de incentivos para las renovables, introduciendo un robusto análisis coste-beneficio; e implementar sistemas de gestión de la demanda que permitan nivelar al máximo la curva de demanda y aumenten la competencia en el segmento minorista.

Pero la consecución de todos estos objetivos pasa por subsanar las debilidades y anomalías acumuladas por el sector a lo largo del proceso de liberalización, reforzando los logros conseguidos y acometiendo los ajustes necesarios. La actual crisis económica brinda una magnífica oportunidad para apelar a la responsabilidad del sector (y también a la del Gobierno) e instarles a consensuar las reformas necesarias para lograr un modelo de regulación transparente que incentive la competencia y la eficiencia, permitiendo además hacer partícipes a los consumidores de las potenciales ganancias y evitando que las compañías reciban beneficios regulatorios a costa de ellos.

En este sentido, quizás convenga recordar algunos principios básicos de la regulación. Desde una perspectiva *à la* Lafont-Tirole, su razón de ser es la concesión del Estado a las empresas reguladas de la explotación de actividades destinadas a la provisión de ciertos servicios públicos en régimen de (cuasi)monopolio y la fijación de las tarifas que los consumidores han de pagar por ellos. Su objetivo es, entonces, minimizar la obtención de las rentas extraordinarias del monopolio; es decir, aproximar de la forma más exacta posible la función de costes medios de las compañías reguladas. Para ello es indispensable reducir al máximo las asimetrías informativas entre el regulador y dichas compañías, lo que requiere varias condiciones. En primer lugar, unas normas contables mucho más pormenorizadas y unos requisitos de suministro de información de las empresas al regulador considerablemente más estrictos de los existentes en la actualidad. Éstos posibilitarían una valoración precisa del valor de los activos y del coste del capital de las empresas; lo que a su vez permitiría remunerar a éste de forma justa y suficiente para garantizar futuras inversiones así como disponer de correctos indicadores de viabilidad financiera. En segundo lugar, el diseño de un modelo de regulación económico y financiero que introduzca incentivos a la eficiencia, con unos claros criterios analíticos de decisión. En tercer lugar, la formulación de unas reglas de tarificación comprensibles y suficientes. Por último, el arbitraje de un sistema de penalización por incumplimiento de las normas.

Todos ellos son requerimientos imprescindibles para fijar a priori las reglas del juego, disminuir el poder de negociación de los agentes y las posibilidades de captura del regulador.

Asimismo, sería altamente recomendable volver a reconsiderar el papel de la Comisión Nacional de la Energía como regulador efectivo del sistema, dotándole de mayor capacidad ejecutiva en asuntos tan relevantes como la fijación de precios y la autorización de instalaciones, y no limitar sus funciones a meramente consultivas. Por último, reseñar la posibilidad de endurecer los límites o incluso prohibir la posibilidad de que personas que hayan ejercido cargos de alta responsabilidad política puedan formar parte de consejos de administración de empresas reguladas. Las decisiones en sectores como el energético son a muy largo plazo y las señales que se envían a los ciudadanos con estos comportamientos son de una alta corrupción del sistema. □

NOTAS

(1) *Tienen derecho al bono social las familias que tengan todos sus miembros en paro, sean familias numerosas o perceptores de pensiones mínimas. Beneficia ya a tres millones de hogares, siendo España el único país europeo que lo tiene, y supone congelar la tarifa a sus beneficiarios hasta 2013 inclusive.*

(2) *A través de estas subastas los comercializadores de último recurso adquieren a un precio fijo una fracción muy importante de la energía que abastecerá a los consumidores acogidos a la TUR (con potencia contratada inferior a 10 KV de potencia) durante los tres (o seis) meses posteriores a su celebración. Este precio se utiliza como referencia para fijar el coste de la energía incluida en la TUR. El formato es de precio descendente y una vez determinado el resultado se firman contratos bilaterales físicos. Su finalidad es, por un lado, fomentar la liquidez de los mercados a plazo y, por otro, estabilizar el coste de la energía incluido en la tarifa, haciéndolo más previsible que el valor del mercado diario. Asimismo, se pretende que parte del riesgo del mercado lo asuman los comercializadores y no únicamente los consumidores. No obstante, la CNE (2010) ha advertido que estas subastas adolecen de ciertos problemas que hacen que sean inflacionistas y sugiere una serie de medidas para corregirlos. También Federico y Vives (2008) plantean algunas sugerencias regulatorias al respecto.*

(3) *Los peajes de acceso están regulados e incluyen los siguientes conceptos: costes de transporte y distribución, gestión comercial, servicio de interrumpibilidad, compensaciones extrapeninsulares, retribución al Operador del Sistema, al Operador del Mercado, a la CNE y a ELCOGAS, moratoria nuclear, segunda parte del ciclo de combustible nuclear y las primas al régimen especial.*

(4) *Blázquez y Grifell-Tatjé (2008) analizan económicamente el funcionamiento del MLE para la actividad de distribución.*

(5) *Los CTC pretendían retribuir la posibilidad de que los ingresos de las empresas en el mercado liberalizado fueran inferiores a los garantizados bajo el Marco Legal Estable. Su valor se calculaba como la diferencia entre los ingresos obtenidos por las ventas a tarifa netos de de los costes de las actividades reguladas (transporte y distribución) y los de las compras en el mercado mayorista. El saldo de cada empresa generadora se minoraba por el exceso de ingresos generado por percibir en el mercado mayorista un precio superior a 3,606 c€/kWh. Adicionalmente, cada empresa generadora sumaba el déficit tarifario que financiaba a su saldo pendiente de CTC, haciéndose cargo de él con los ingresos del mercado que superaran los 3,606 c€/Kwh o con CTC ya cobrados. Hay que tener en cuenta que el déficit proviene de la actividad de generación, aunque sean los distribuidores (y ahora los comercializadores de último recurso) quienes lo hayan soportado al comprar la energía y venderla en el mercado. Las distribuidoras eléctricas han recibido desde el primer momento el déficit tarifario, al estar las generadoras obligadas a financiarlas.*

(6) *Esto se hará a través de la cesión de los correspondientes derechos de cobro del déficit a un fondo de titulización (FADE), de modo que serán recuperados en quince anualidades que se incluirán en los peajes de acceso como coste permanente del sistema.*

(7) *Así sucedió increíblemente en 2008, con los precios disparados de los combustibles fósiles; y así ha vuelto a ocurrir en julio de 2010, cuando se congelaron las tarifas a pesar de que el déficit de 2009 ascendió a 4.616 millones de euros y el de 2010 ha acabado en 3.684 millones de euros (superando en ambos casos el límite fijado: 3.500 y 3.000 millones de euros, respectivamente). Y en el famoso decreto del 10%, los peajes de acceso se han congelado. Resultado: a pesar de la subida, el déficit tarifario seguirá creciendo en 2011 hasta los 5.048 millones (3.000 por encima de lo autorizado para el año).*

(8) *Otro dato curioso es que antes de la entrada en vigor de la TUR no parece que exista una relación entre el precio facturado por los comercializadores y el coste de sus compras en el mercado de la energía, sino que los precios han podido estar más relacionados con la evolución de la tarifa regulada que con el coste real de la energía (CNE, 2010).*

(9) *Ya en el Libro Blanco de la Electricidad de Pérez Arriaga y cols. (2005, pág.14) se avisa de* un desequilibrio muy fuerte en contra de los consumidores, a la vista de los amplios márgenes previsibles de explotación de las tecnologías hidráulica y nuclear *y se dan algunas posibles soluciones para subsanarlo una vez hayan desaparecido los CTC.*

(10) *La obligación de cubrir la emisiones de CO_2 de las centrales térmicas con derechos de emisión también afecta a la fijación de precios en el mercado eléctrico, porque (independientemente de que los derechos de emisión se adquieran en el mercado o se asignen de forma gratuita), las empresas internalizan dicho coste de oportunidad como si se tratase de un coste efectivo. El precio de los derechos de emisión se traslada al*

precio de los kWh que perciben todas las tecnologías. incluso las no emisoras, para las que dicho incremento en el precio constituye un claro beneficio regulatorio.

(11) Posibles soluciones al problema serían impulsar la competencia por el mercado para que actuara junto a la ya establecida competencia en el mercado. Esto se podría articular a través de subastas para el acceso al mercado de energía eléctrica de nuevas instalaciones, mediante contratos financieros con el regulador que después se liquidarían por diferencias con el precio del mercado spot. Para el parque de generación existente, las posibles correcciones pasarían por fórmulas como impuestos a los beneficios regulatorios, contratos por diferencias u otros similares que no alteren los incentivos marginales de dichas centrales en el mercado (Fabra Portela y Fabra Utray, 2009).

(12) Estas empresas se quejan sobre todo de la desautorización, contemplada inicialmente en la norma, del pago del llamado lucro cesante para las centrales de ciclo combinado que sean desplazadas por las de carbón.

(13) El mecanismo prevé primar a las eléctricas por mantener sus centrales preparadas para producir con carbón nacional para abastecer picos de demanda o solucionar restricciones técnicas. Se pretende, así, que el precio regulado no modifique lo que se pague en el pool por la energía del resto de las fuentes. Estas empresas se quejan sobre todo de la desautorización, contemplada inicialmente en la norma, del pago del llamado lucro cesante para las centrales de ciclo combinado que sean desplazadas por las de carbón.

(14) Mientras en España se alargaba la vida, o la agonía, al sector, en Europa se discutía una prórroga de las ayudas de Estado al carbón que expiraba al final del 2010. In extremis, el 8 de diciembre, la Comisión Europea aceptaba extender las ayudas a las minas no competitivas hasta 2018, como reclamaba la mayor parte de los países miembros, liderados por España y Alemania.

BIBLIOGRAFÍA

Arocena, P.; Blázquez Gómez, L. y Grifell-Tatjé, E.: «Asessing the Consequences of Restructuring Reforms on Firms's Performace», **Journal of Economic Policy Reform,** en prensa.

Blázquez Gómez, L. y Grifell-Tatjé, E.: «Evaluating the Regulator: Winners and Losers in the Regulation of Electricity Distribution», **Energy Economics,** en prensa.

— (2008): «Multi-Output Compensation System in Electricity Distribution: The Case of Spain», **Hacienda Pública Española,** 185, 2, 115-148.

CNE (2008): **Informe Complementario a la Propuesta de Revisión de Tarifa Eléctrica a partir del 1 de julio de 2008. Precios y Costes de la Generación de Electricidad.**

— (2010): **Informe 11/2010 sobre la Propuesta de Orden por la que se Regulan las Subastas CESUR a que se Refiere la Orden ITC/1659/2009, de 22 de junio, a los Efectos de la Determinación del Coste Estimado de los Contratos Mayoristas para el Cálculo de la Tarifa de Último Recurso.**

— (2010): **Informe sobre el Mercado Minorista de Electricidad.**

Fabra Portela, N. y Fabra Utray, J. (2009): «Un diseño de mercado para el sector eléctrico español», **Papeles de Economía Española,** 121, 141-158.

Federico, G. y Vives, X. (2008): **Competencia y Regulación en los Mercados Españoles del Gas y la Electricidad,** Informes del Centro Sector Público-Sector Privado 1, IESE-Universidad de Navarra.

Gallego Málaga, M. (2010): «Los Problemas de la Luz no se Resuelven a Oscuras», **El País,** 30 de mayo.

Martín Calmarz, A. (2010): «El Déficit Tarifario Español», **BBVA Research.**

Pérez Arriaga, J. I.; Batlle, C.; Vázquez, C.; Rivier, M. y Rodilla, P. (2005): «Libro Blanco sobre la Reforma del Marco Regulatorio de la Generación Eléctrica en España».

RESUMEN

La crisis económica actual ha incrementado la tensión entre las compañías eléctricas, y entre éstas y el Gobierno, a cuenta de la evolución del balance energético y la acumulación de una deuda por parte de los consumidores y a favor de las empresas de una magnitud cercana a los dos puntos del PIB. Pero estos eventos no son sino la expresión de dos de los atributos que han caracterizado a la regulación del sector desde su liberalización en 1997: una excesiva incertidumbre regulatoria y una acusada falta de transparencia; cuyas consecuencias están siendo a la postre asumidas por los consumidores. La necesidad de que empresas, agencias reguladoras y fuerzas políticas aborden con seriedad estas dos circunstancias y acometan las reformas necesarias para su resolución es perentoria. De lo contrario, será imposible para el sector enfrentar los importantísimos retos que se le presentan en el futuro.

Palabras clave: *Sector eléctrico español, Liberalización, Incertidumbre regulatoria, Déficit tarifario, Balance energético.*

La actividad turística

Vicente M. Monfort (*)
Director del Instituto de Estudios Turísticos

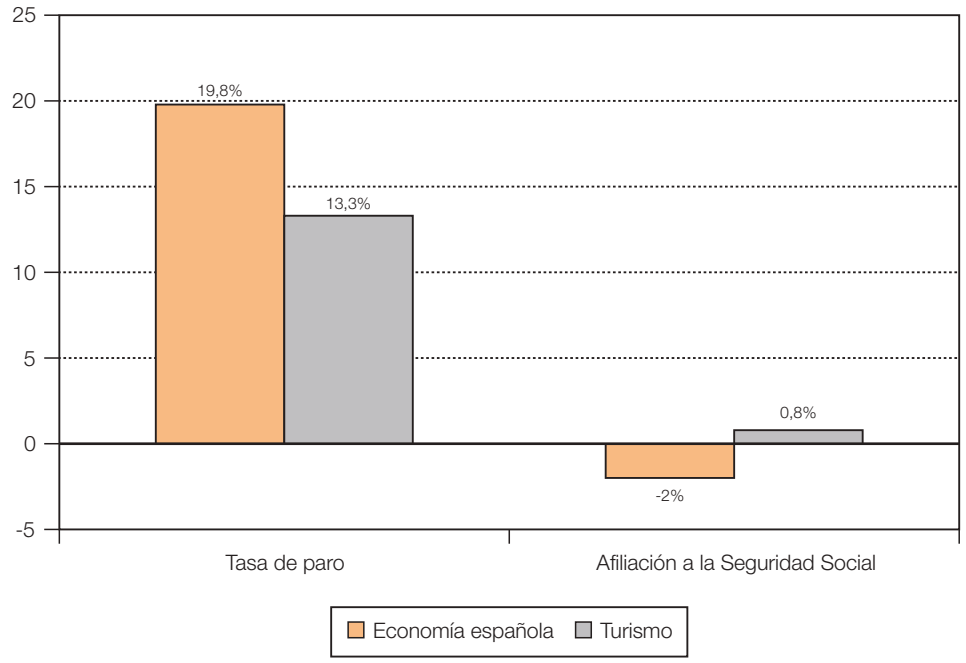
1. Panorama turístico en España

En el complejo e incierto contexto económico nacional e internacional que ha imperado en el año 2010, el turismo español ha dado prueba suficiente de su competitividad y liderazgo por su alta capacidad de recuperación. Que el turismo desempeña un rol estratégico por el lugar central que ocupa en la economía española es una idea fuera de discusión, reafirmada y reivindicada en diversos foros académicos y profesionales. Entre los variados argumentos que sostienen esta proposición, destaca su peso relativo en el PIB (10% en 2009), sus externalidades en materia de creación de empleo y de generación ingresos y su fuerte grado de entrelazamiento con numerosas actividades productivas, a lo que se suma el saldo positivo de la balanza turística, capaz de sufragar gran parte del déficit comercial español (un 57% en 2009 y un 62% en los primeros nueve meses de 2010).

La naturaleza de bien superior, reflejada en la elevada elasticidad-ingreso de la demanda, hace del turismo una actividad nada ajena a las dificultades y desafíos que viene planteando la coyuntura nacional e internacional. En ese sentido, cabe afirmar que si el año 2009 fue un claro ejemplo de la rápida e intensa propagación de los efectos de la crisis hacia el sector, el ejercicio 2010 se ha caracterizado por la sostenida mejora de las magnitudes turísticas. Esta proposición cobra aún más ímpetu si se tiene en cuenta que el escenario económico se vio afectado por un conjunto de contingencias de impacto directo e inmediato en la evolución de los flujos y gastos asociados al turismo, tales como las restricciones al tráfico aéreo derivadas de los efectos del volcán islandés Eyjafjalla, la huelga de controladores aéreos en Francia y en España, el aumento del IVA, etc. De ahí la fortaleza del turismo, que en este contexto poco favorable ha evidenciado un gran potencial de resistencia en comparación con otros sectores y con la economía en su conjunto, demostrando nuevamente que su liderazgo y competitividad son inobjetables.

Desde la perspectiva de la oferta, cabe señalar que una de las principales contribuciones del turismo al desarrollo económico de los países se vincula con su capacidad de generar empleo. En ese sentido, la comparación de la creación de empleo en actividades turísticas frente a la del conjunto de la economía en 2010, permite afianzar la idea de ese mayor dinamismo del sector turístico. Así, la tasa de variación interanual del número de trabajadores afiliados a la

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO TURÍSTICO Y TOTAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN 2010 (*)
(En porcentaje)



(*) Tasa de paro de la EPA correspondiente al tercer trimestre de 2010 y variación interanual de afiliados a la Seguridad Social enero-noviembre de 2010.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración e INE.

Seguridad Social del sector turismo fue del 0,8% para el período enero-noviembre, mientras que para la totalidad de la economía era del -2%. De igual modo, las tasas de paro del tercer trimestre del año 2010, según la Encuesta de Población Activa, fueron del 13,3% en turismo y del 19,8% en el total de la economía, en tanto que los ocupados en el sector turístico representaron casi un 12% del empleo español en ese período, con aproximadamente 2,2 millones de trabajadores.

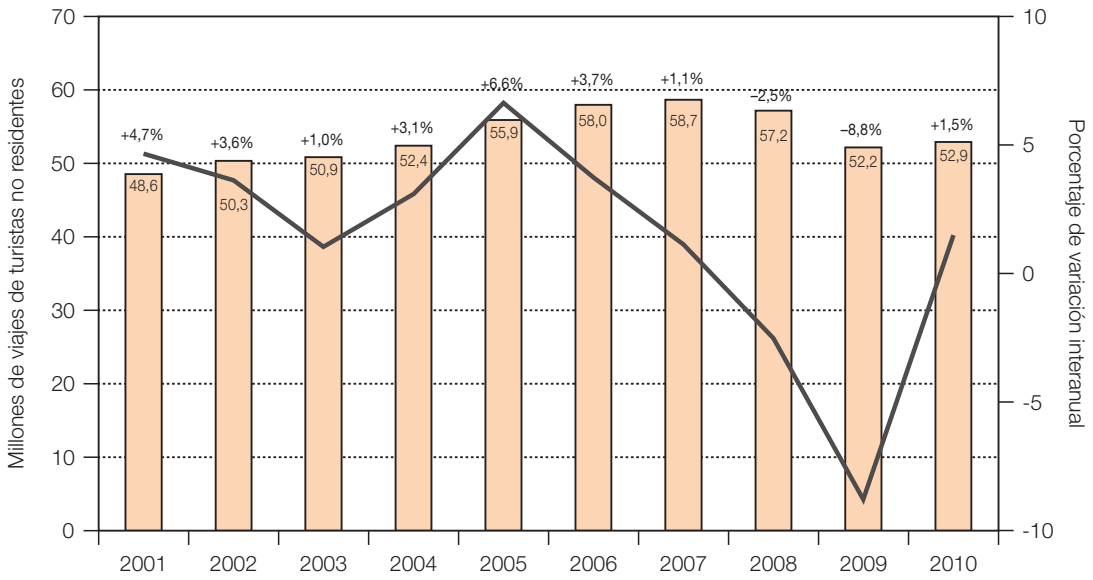
En 2009, los ingresos por turismo supusieron más del doble de la factura total en importaciones de petróleo de España, lo cual confirma y subraya nuevamente el papel capital que el turismo ha alcanzado, fruto del esfuerzo de las innumerables pequeñas y medianas empresas que conforman su tejido productivo y de los demás agentes públicos y privados intervinientes, con lo que se podría colegir que será uno de los pilares clave en el impulso económico del país.

1.1. Demanda turística (1)

1.1.1. Demanda de los turistas internacionales

Los principales indicadores de demanda externa revelan el cambio de tendencia en el año 2010, tras dos años difíciles. Variables como la entrada de turistas internacionales, pernoctaciones y gasto total, por ejemplo, arrojan tasas de variación interanual positivas, después de registrar valores negativos desde mediados de 2008. La evolución de los viajes de turistas no residentes, proporcionada por la encuesta FRONTUR del Instituto de Estudios Turísticos (IET), muestra que, después de experimentar caídas en 2008 y 2009, de un 2,5% y 8,8%, respectivamente, se espera cerrar el año 2010 con un incremento estimado del 1,5%, lo que supondría alcanzar los 53 millones de turistas. El esfuerzo en la diversificación de mercados de origen, con efectos ya apreciables desde el segundo trimestre de 2010, la debilidad relativa del euro durante gran parte del año

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE VIAJES DE LOS TURISTAS INTERNACIONALES EN ESPAÑA 2000-2010 (*)



(*) Las cifras de 2010 son estimadas.
Fuente: IET.

y la incipiente recuperación de la economía en los principales mercados de origen, son factores que explican el incremento en la llegada de turistas internacionales, que se ha intensificado a partir de los meses de verano, período en el que se han registrado tasas de crecimiento superiores al 4% interanual.

Esta reversión de la tendencia es respaldada por las pernoctaciones hoteleras de los turistas extranjeros, obtenidas por la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), que en noviembre de 2010 mostraban un incremento interanual acumulado del 9,2% y con variaciones en los meses de verano superiores al 11%, con un crecimiento máximo del 16,3% en agosto. En ese sentido, la política de moderación de precios del sector hotelero, con la finalidad de garantizar la ocupación, ha permitido aprovechar el tímido despertar de los principales mercados de origen.

Asimismo, conviene poner el acento en que el incremento en el número de turistas hacia España en 2010 esconde un comportamiento desigual entre los diferentes mercados emisores en relación a 2009. De tal modo que Reino Unido y Alemania, que en conjunto se espera que alcancen una cuota de mercado superior al 40% en 2010, aún así sufrirán caídas estimadas del 5,2% y 0,5%, respectivamente. Mas desde el tercer trimestre de 2010 se viene observado una mejora significativa en el volumen de turistas con origen en esos dos países, comenzando a constatarse las primeras tasas positivas de crecimiento. La moderación de la caída del turismo procedente de Reino Unido —principal mercado de origen— no es en absoluto despreciable, teniendo en cuenta que diversas circunstancias (fluctuación del tipo de cambio, el volcán islandés o el fuerte ajuste fiscal, entre otros) han tenido una mayor incidencia en la evolución de la demanda de este país. De tal manera que las tasas de variación interanual registradas a partir del segundo semestr e de 2010, aunque modestas, contrastan con la caída experimentada un año antes (-15,7%) y resaltan el grado de fidelidad del turista británico. En definitiva, el más lento despegue de este mercado se vincula con la intensidad de la crisis económica en el Reino Unido, país donde las familias están altamente endeudadas y en el que la burbuja inmobiliaria alcanzó una dimensión notable. La incertidumbre

CUADRO 1
MAGNITUDES DE DEMANDA EXTERNA EN 2010 (*)

Origen	Número de turistas		Gasto total	
	Valor (millones)	Variación interanual (%)	Valor (miles de millones de euros)	Variación interanual (%)
Reino Unido	12,5	-5,2	10,1	-6,0
Alemania	8,8	-0,5	8,5	-1,6
Francia	8,0	1,8	4,8	2,1
Italia	3,5	10,8	2,8	3,4
Países nórdicos	3,5	8,9	4,1	12,3
Total turistas internacionales	52,9	1,5	49,1	2,6

(*) Cifras estimadas.
Fuente: IET.

y desconfianza asociada a esta compleja coyuntura macroeconómica se ha visto reflejada en unos indicadores de confianza que se han mantenido en valores deprimidos en el año 2010.

Por otra parte, la evolución del turismo de los residentes en Alemania ha mostrado una capacidad de recuperación más acelerada, fruto de la mayor fortaleza y dinamismo de su economía, en sintonía con unos indicadores que exhiben una percepción más optimista de sus agentes en relación a la coyuntura actual y a la evolución de la economía hacia el futuro. Por último, hay que destacar los avances que se esperan en la demanda de los mercados que siguen en importancia: Francia, un 1,8%; Italia, un 10,8%, y el conjunto de países nórdicos, un 8,9%.

En referencia a las principales comunidades autónomas de destino, destacan las previsiones favorables para el turismo en Andalucía, Baleares, Canarias y Cataluña durante el año 2010, después de haber sido las autonomías con mayor merma en la actividad turística en 2009, año en el que sufrieron caídas del 6,5%, 9,9%, 12,3% y 11,4%, respectivamente. El aumento del turismo de esas comunidades, a partir de un incremento estimado del 0,8%, 3,5%, 5% y 4,2% en cada una de ellas, compensa ampliamente los retrocesos que se presumen para la Comunidad Valenciana (-0,3%) y la Comunidad de Madrid (-4,6%). Los datos más positivos vienen de la mano del turismo de ocio —sol y playa sobre todo—, en contraposición al turismo urbano, cuya ralentización obedece al recorte en los viajes de negocios, modalidad, esta última, especialmente vulnerable en momentos de crisis.

Desde el lado del gasto turístico, los principales resultados de la encuesta EGATUR del IET, también muestran una mejoría en relación a 2009. Cabe subrayar que en 2010 el gasto total de los turistas internacionales se estima que sobrepasará los 49.000 millones de euros, lo que significará un incremento en torno al 2,6% respecto a lo ingresado en 2009. Adviértase que en el período enero-noviembre de 2010, tanto el gasto medio por turista como el gasto medio diario presentaban ya avances interanuales —del 1,2% y 3,7%, respectivamente— situándose en los 927 y 98 euros, cada uno de ellos.

1.1.2. Demanda turística de los residentes en España

La trayectoria descrita por las principales variables que perfilan el turismo de los residentes en España no ha sido ajena a la coyuntura macroeconómica nacional, marcada por la fragilidad que caracteriza la transición que está atravesando la economía mundial. Las medidas de austeridad fiscal adoptadas por el Gobierno español en el año 2010, unido a las restricciones para el acceso a la financiación, con una elevada tasa de paro mantenida a lo largo del año, han supuesto un escenario complejo. El legado más importante de la crisis es el alto grado de incertidumbre que se asocia, en gran medida, a las dudas sobre el impacto de nuevos aspectos tales como las reformas del sistema de pensiones, del mercado laboral y del sistema financiero, entre otros. Este clima lo refleja el Indicador de Confianza del Consumidor (ICC) (2), elaborado por el Instituto de Crédito Oficial que, con un valor de 70 puntos en noviembre de 2010, alcanza cierta estabilidad, pero aún oscila en valores que proyectan un cierto pesimismo acerca de la evolución inmediata de la economía.

De esta manera, las mejoras en las cifras de llegadas de los turistas internacionales que viajan a España se han visto ensombrecidas por los descensos estimados en los viajes efectuados por los residentes. Según la encuesta FAMILITUR del IET, en el año 2010 se estima que el número de viajes internos de los residentes alcance una tasa del -4,7% (aproximadamente 151 millones de viajes), que si bien implica una intensificación en el ritmo de caída en relación a 2009 (-0,7%), es notorio que la trayectoria negativa se ha ido suavizando con el transcurso del año. Por el contrario, los viajes al exterior experimentarán un ascenso del 6,7%, aunque su peso relativo apenas se prevé que sume el 8,3% del total de desplazamientos realizados en 2010 por el conjunto de los residentes.

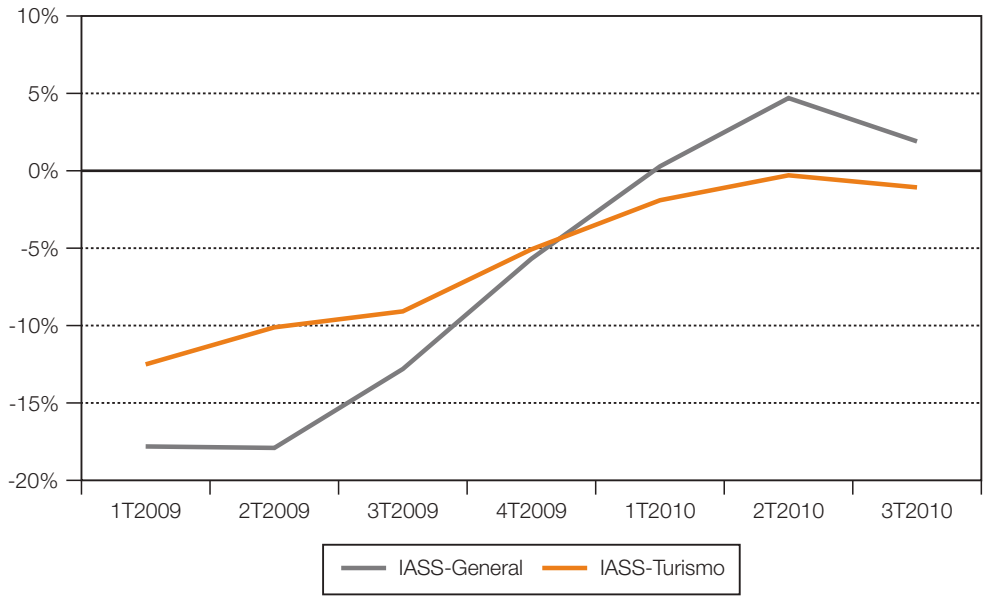
Por otra parte, procede enfatizar la importante vitalidad observada en el segmento de los turistas que eligen un hotel como forma de alojamiento. En ese sentido, entre enero y noviembre de 2010, de acuerdo con la EOH, el número de viajeros residentes que se alojaron en hoteles registró una tasa de crecimiento interanual del 2,7%.

En síntesis, el año 2010 ha confirmado la previsión de que iba a ser un ejercicio de transición en el que la demanda externa se recuperaría frente a un menor dinamismo del turismo de los españoles, cuestión que en buena medida se explica por la mejor coyuntura macroeconómica de los principales mercados emisores en comparación con España. Esta dinámica contrasta con la evolución del turismo en el año 2009, momento en que la crisis alcanzó su máxima dimensión y en el que la demanda nacional mostró un mejor comportamiento relativo frente a la contracción del turismo extranjero golpeado por la caída de los ingresos familiares.

1.2. Oferta turística

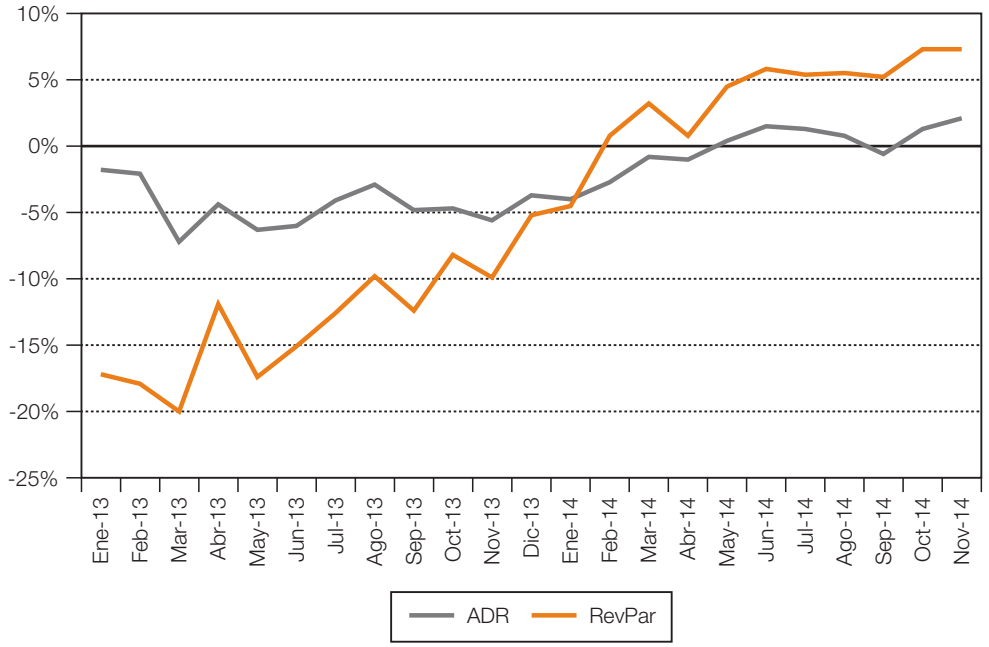
Las variables de oferta, sin embargo, parecen mostrar signos favorables, aunque sea aún de forma muy tenue. Los componentes del Índice de Actividad del Sector Servicios (IASS) (3) del INE, vinculados al turismo, revelan un mejor comportamiento de la oferta del sector en 2010. Frente a mínimos interanuales situados por debajo del -9% en los tres primeros trimestres de 2009, el acumulado enero-septiembre de 2010 indica una moderación en el ritmo de caída en el entorno del -1%. No obstante, es necesario distinguir el desigual dinamismo entre las diferentes actividades asociadas al turismo, con tasas positivas en ese

GRÁFICO 3
ÍNDICE DE ACTIVIDAD DEL SECTOR SERVICIOS (IASS)
(Tasas de crecimiento interanual 2009-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE.

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL ADR Y REVPAR
(Tasas de crecimiento interanual 2009-2010)



ADR: Tarifa media diaria.
RevPAR: Ingresos por habitación disponible.
Fuente: Elaboración propia a partir de INE.

período para la rúbrica alojamiento (2,3%), mientras que la de comidas y bebidas y la de agencias de viaje muestran una evolución menos favorable, registrando un -3,4% y un 0,3%, respectivamente. En idéntico sentido, la comparación entre el IASS general y el relativo al turismo señalan una mayor resistencia de este último durante la crisis en 2009, pero también un avance más lento en el período enero-septiembre de 2010, frente al IASS general que revela ya un incremento del 2,4%. A pesar de lo cual, cabe matizar que la reducción en el IASS turismo (-1,1%) es menor que la del resto de componentes del IASS que también presentan caídas, con la excepción del dato positivo del comercio (3,1%) —de las pocas rúbricas que ofrecen alzas— y cuyo avance obedece en parte a las ayudas y ventajas fiscales orientadas al consumo.

El repunte de los precios de consumo en 2010, tras los retrocesos registrados durante 2009, no se ha trasladado con la misma intensidad a los precios relacionados con el turismo. El componente turístico del IPC en los meses estivales indica incrementos por debajo del nivel general. Así, por ejemplo, el crecimiento interanual en el índice general y de servicios en agosto de 2010 fue del 1,8% y del 1,6%, respectivamente, frente al 1,2% de la rúbrica turismo. En general, a lo largo del año, las variaciones interanuales de los precios de las actividades turísticas han estado aproximadamente un punto por debajo de las correspondientes al índice general. Por otra parte, el Índice de Precios Hoteleros, que mide la evolución de los precios recibidos por los empresarios hoteleros considerando todos sus clientes (hogares, empresas, turoperadores y agencias de viajes), arroja continuos descensos interanuales desde noviembre de 2008, alcanzando mínimos a finales de 2009 (entre -6% y -7%), pero suavizando la tendencia y acercándose a valores positivos en las postrimerías de 2010.

En sintonía con el crecimiento de la demanda y tras la guerra de precios desatada en el sector hotelero en 2009, los márgenes de rentabilidad han entrado en una fase de recuperación en 2010. De acuerdo con el INE, el índice RevPAR (ingresos por habitación disponible) comienza a mostrar signos de mejoría a partir de febrero de 2010, alcanzando desde mayo un ritmo de crecimiento interanual superior al 4,5%. Este resultado se aso-

cia con la moderación en el grado de deterioro del ADR (tarifa media diaria), que en ese mismo mes comienza a reflejar avances y, en mayor medida, como consecuencia del aumento del grado de ocupación por plazas a partir de febrero de 2010, que crece por encima del 4% interanual en los meses de verano y llega a un máximo de 6,6% en octubre, después de sufrir caídas ininterrumpidas desde junio de 2008.

El proceso de ajuste en los precios y márgenes de rentabilidad se ha visto acompañado por una modificación cuantitativa en la oferta hotelera. El continuo crecimiento en el número de plazas y establecimientos se ve interrumpido en el año 2010, un ejercicio en el que se identifica un cambio en la tendencia de ambas variables. En ese sentido, los datos confirman que los hoteles de categoría superior (4 y 5 estrellas) constituyen el segmento más castigado, en parte por el mayor impacto que la crisis ha podido tener sobre el turismo de negocios.

2. Desafíos del turismo y política turística

La fortaleza del sector turístico queda evidenciada por una mayor capacidad de resistencia frente a la crisis y por la recuperación más rápida en comparación con otros sectores económicos. En ese sentido, el gran reto hacia el futuro será ver cómo afectará la retirada de los estímulos fiscales en España y en el resto de países de la Unión Europea, entre los cuales se encuentran sus principales mercados emisores.

Sin embargo, más allá de la evolución favorable del sector turístico español en el año 2010, cabe señalar que desde una óptica estructural y de largo plazo, los desafíos que plantean la globalización y la emergencia de nuevos destinos competidores se traducen en la necesidad creciente de robustecer las bases del turismo español, con objeto de mantener su posición de liderazgo y de fortalecer la competitividad de este sector que tan elevados dividendos sociales produce. De tal modo que la reorientación del modelo turístico español requiere tener en cuenta las especificidades del actual entorno al que se enfrentan las empresas turísticas, marcado por el progreso tecnológico, la creciente preocupación por el medioambiente (cambio climático) y la emergencia de un nuevo tipo de consumidor más exigente, fruto de una mayor experiencia en el consumo turístico.

En el ámbito de los negocios turísticos, como máximos exponentes del entramado de la competitividad del sector, debe advertirse que las empresas productoras de los servicios tan apreciados por los turistas se enfrentan a la integración de los valores de la sostenibilidad, que abogan por un uso racional de los recursos desde la perspectiva ambiental, sociocultural y económica en un horizonte de largo plazo, con los principios de la Responsabilidad Social Corporativa y la Ética empresarial aplicada en el modo de interactuar de las empresas.

En definitiva, la cultura corporativa de cada empresa se erige en un factor estratégico distintivo, susceptible de favorecer posicionamientos turísticos reveladores de ventajas competitivas garantes de una rentabilidad superior a los beneficios obtenidos por otros negocios y destinos. En este enfoque también gana enteros la implantación de sistemas de gestión de la calidad adecuados y eficientes, y es a partir de la integración de todos estos valores, unido a la gestión empresarial afianzada en la incorporación de recursos intangibles, como estrategia competitiva, con lo que se construye una sólida imagen y se fortalece la actividad turística, permitiendo ulteriormente alcanzar mejores resultados económicos.

No hay que olvidar que la mayor competitividad de las empresas turísticas que integran un destino es la que hace que este último sea más competitivo. De esta manera, los mayores progresos económicos obtenidos se traducen en ganancias de bienestar de las sociedades receptoras de turistas que se reflejan, entre otros aspectos, a través del aumento en los indicadores de renta y empleo turístico.

El consenso alcanzado en torno a los retos del turismo español, gracias al debate y a la aportación de diferentes agentes de la administración pública y del mundo empresarial, profesional y académico, quedó plasmado en el Plan del Turismo Español Horizonte 2020. Este plan constituye una hoja de ruta que apuesta por un desarrollo del sector a largo plazo que maximice el bienestar social a partir del conocimiento, la innovación, la mejora de la productividad y la adopción de los principios de la sostenibilidad como eje articulador del proceso productivo. El Plan 2020 y las políticas promovidas desde Turespaña enmarcadas en esta estrategia, apuntan a modernizar y transformar la oferta turística, evitando reproducir el modelo de desarrollo urbanístico congestivo y el carácter extensivo del turismo de las últimas décadas. A tal fin se han contemplado acciones relacionadas con la desestacionalización, la diversificación de productos, la innovación y la formación de recursos humanos, entre otras.

En este sentido, el año 2010 se ha circunscrito a dicha estrategia con la continuidad de una serie de políticas como el FOMIT (Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas) o la financiación destinada a mejorar la competitividad a través del FUTURE, cifrada en 400 millones de euros. Asimismo, desde una perspectiva más integral, merecen una mención especial los *proyectos extraordinarios de recualificación de destinos turísticos maduros* que, mediante la actuación en diferentes ámbitos de interés para el turismo, como el medioambiental, social, tecnológico y urbanístico, procurarán renovar la imagen de determinados destinos considerados maduros, siendo ejemplos de ello las acciones programadas en la playa de Palma, en la Costa del Sol occidental, en el sur de Gran Canaria y en el puerto de la Cruz.

Todas estas actuaciones que corresponden a la órbita de la política turística no son suficientes, sino que el éxito futuro del turismo español en materia competitiva dependerá de que esta planificación estratégica se conjugue con unos esfuerzos y compromisos competitivos empresariales, que apuesten por los activos intangibles como fórmula novedosa y diferencial en la gestión de los negocios, lo que contribuirá a fortalecer la imagen de los destinos y consecuentemente la posición competitiva del sector turístico de España. En tales iniciativas no debe olvidarse que tienen gran responsabilidad las comunidades autónomas, como impulsoras de la política turística en sus respectivos ámbitos, así como las administraciones locales, que son las que canalizan el producto en cada destino y las que mantienen la relación más cercana con los turistas.□

NOTAS

(*) El autor agradece la ayuda de Alejandro Obernauer y de Andrés Fernández, consultores del IET, en la elaboración y preparación de los datos e información que ha permitido redactar este artículo. Y reconoce su deuda con el profesor Juan Muro, catedrático en la Universidad de Alcalá, quien ha realizado las estimaciones del número de turistas internacionales y del gasto de dichos turistas, así como de los viajes de los residentes en España, correspondientes en todas las ocasiones al conjunto del año 2010. En cualquier caso debe significarse que los datos utilizados en este trabajo son los disponibles a fecha 27 de diciembre 2010.

(1) Las cifras anuales utilizadas en este apartado derivadas de las encuestas FRONTUR, EGATUR y FAMILITUR constituyen una estimación del año 2010 realizada con el modelo TRAMO-SEATS.

(2) El ICC es un indicador mensual elaborado a partir de una encuesta a mil consumidores de todo el territorio español. Se calcula como la media aritmética entre un índice que recoge la situación actual de la economía familiar, de la economía española y el empleo respecto a seis meses atrás, y las expectativas relativas a los seis meses posteriores. El indicador toma valores que oscilan entre 0 y 200: un valor por encima de 100 indica una percepción favorable/optimista, mientras que si se encuentra por debajo de ese nivel indica una percepción desfavorable/pesimista.

(3) El índice de turismo del IASS es la agregación de las actividades de hostelería (alojamiento y restauración) y agencias de viaje, con la estructura de ponderaciones de la Encuesta Anual de Servicios del año base. Este indicador, que anteriormente publicaba el INE de manera explícita y con esta misma metodología, es objeto del mismo cálculo mediante la nueva metodología a partir del año 2010.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de España (2010): ***Boletín Económico,*** *noviembre, Madrid.*

Fondo Monetario Internacional (2010): ***Perspectivas de la economía mundial. Recuperación, riesgo y reequilibrio,*** *octubre, Estudios económicos y financieros, Washington.*

Monfort, V. M. (2009): «El valor de lo intangible en la competitividad turística», en Rodríguez, G. y Martínez, F. (coords.), ***Nuevos retos para el turismo,*** *Editorial Netbiblo, S.L., La Coruña. págs. 177-194.*

— (2010): «Intangibles y turismo sostenible», en XII Congreso AECIT, Antón, S. (coord.), ***Conocimiento, creatividad y tecnología para un turismo sostenible y competitivo,*** *AECIT, Tarragona, págs. 141-158.*

SITIOS WEB CONSULTADOS

Instituto de Estudios Turísticos (varios años), [en línea]. Madrid: IET, http: www.iet.tourspain.es.

Instituto Nacional de Estadística (varios años), [en línea]. Madrid: INE, http: www.ine.es.

RESUMEN

Turísticamente el año 2010 puede calificarse como un ejercicio de tránsito en el que se advierten los primeros síntomas de una tenue recuperación, tras la crisis que se inicia en 2008 y que se agudiza en 2009. Sin embargo el desafío persiste y el turismo español vive un claroscuro: con una mejora de la demanda de los turistas internacionales y un estancamiento de los viajes de los residentes. Ante ello, el reto de la competitividad es irrenunciable para España, pues debe fundamentar su estrategia turística en la singularización de su oferta ante destinos ora competidores ora emergentes, afianzando su diferenciación en la intangibilidad de su modelo de gestión turística, que le procure sostenibilidad y ventaja competitiva.

Palabras clave: *Turismo, Turistas, Demanda y oferta turística, Política turística, Competitividad.*

El mercado y la política de vivienda

Julio Rodríguez
Doctor en CC. Económicas por la UCM.
Vocal del CES de la Comunidad de Madrid
y del Consejo Superior de Estadística.
Ex presidente del Banco Hipotecario de España
y de Caja Granada

1. Introducción

La evolución del mercado de vivienda en España durante 2010 fue menos negativa que en los dos ejercicios precedentes. El ligero aumento de las ventas, el nuevo descenso de los precios de las viviendas y la fuerte caída de las viviendas iniciadas fueron los aspectos más relevantes. En el segundo apartado de este trabajo se comenta la evolución de los precios de la vivienda. En el tercero se analiza la demanda de vivienda y la financiación. En el cuarto se describe la situación del parque de viviendas y de la nueva oferta. En el quinto se resumen los aspectos más relevantes de la política de vivienda en el pasado ejercicio. Por último, en el apartado sexto se realiza una somera previsión del comportamiento previsto para las principales variables del mercado de vivienda en 2011.

2. Mercado de vivienda. Los precios

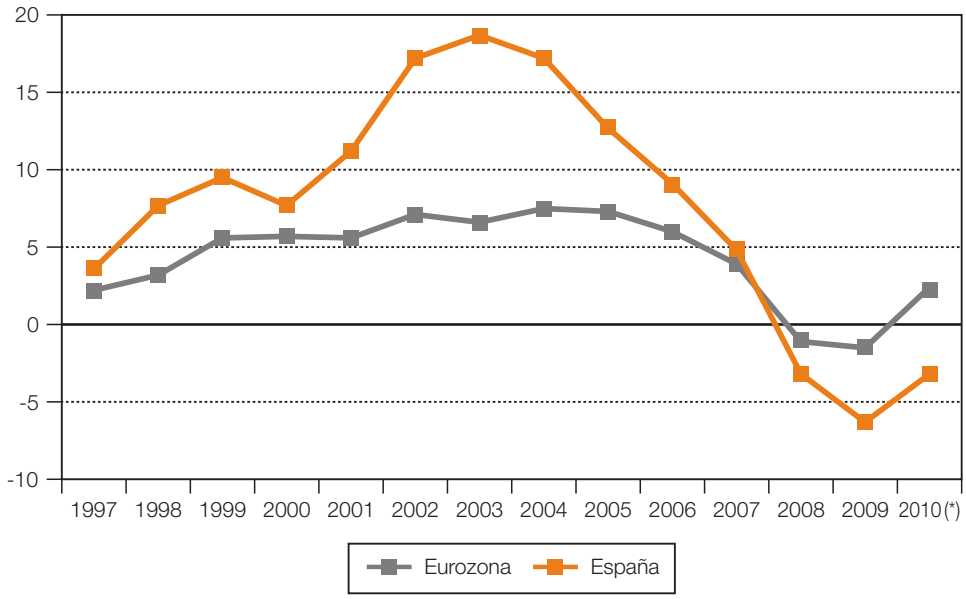
En 2010 los precios de la vivienda volvieron a descender en España por tercer año consecutivo. En el tercer trimestre de este ejercicio el descenso interanual de los precios de la vivienda fue del -3,7% (-4% en media anual). La prolongada etapa de diez años de aumentos consecutivos de precios terminó en el primer trimestre de 2008. Después de este período los precios de la vivienda han disminuido en España durante diez trimestres consecutivos.

La evolución a la baja de los precios de la vivienda en España en 2010 estuvo explicada por el comportamiento de las principales variables explicativas de la evolución de dichos precios (descenso del empleo, aumento del coste de capital, crecimiento del *stock* de viviendas). A dicha evolución se unió la presencia del racionamiento de crédito que, aunque menos acusado que en los dos años precedentes, todavía ha tenido incidencia en 2010.

Según la estadística de precios de vivienda del desaparecido Ministerio de Vivienda, el retroceso acumulado entre el primer trimestre de 2008 y el tercero de 2010 ha sido del -12,8% en términos nominales y del 18% en términos reales. Según la estadística de precios de Tinsa, principal empresa tasadora del mercado español, el descenso nominal sufrido en la actual recesión del mercado de vivienda entre el mayor nivel de precios alcanzado y el más reducido ha sido del 18,1%. Esto implica un mayor recorrido a la baja de los precios de la vivienda que el que se deriva de los precios hasta ahora estimados por el Ministerio citado.

GRÁFICO 1

PRECIOS DE LA VIVIENDA. ESPAÑA Y EUROZONA. TASAS INTERANUALES DE VARIACIÓN, 1997-2010
(En porcentaje)



(*) Tasa interanual del tercer trimestre.
Fuente: Comisión Europea, Índice de precios de vivienda experimental.

Respecto de la Eurozona, la fluctuación cíclica sufrida por los precios de vivienda en España fue más acusada que en el conjunto de dicha área económica. Así, mientras que en la fase de expansión el aumento medio anual de los precios de la vivienda en España duplicó al de la Eurozona (11,5% frente a 5,8%), en la fase de recesión el descenso de los precios en España ha resultado ser bastante más acusado (gráfico 1). Se considera que los precios de la vivienda estaban ampliamente sobrevalorados en la Eurozona en el momento de iniciarse la crisis en 2007 (European Commission, 2010). España figura entre los países en los que dicha sobrevaloración era más elevada.

De acuerdo con el índice experimental de precios de vivienda elaborado por la Comisión (European Comisión, 2010), el descenso de los precios citados en España desde el inicio de la crisis ha sido del -12,2% frente al -3,6% registrado en el conjunto del área económica citada. Las mayores correcciones reales a la baja de los precios de la vivienda han sucedido en los países donde previamente fueron mayores los aumentos en la fase de auge, como ha sido el caso de Irlanda (-37%), España (-18%) y Francia (-15%).

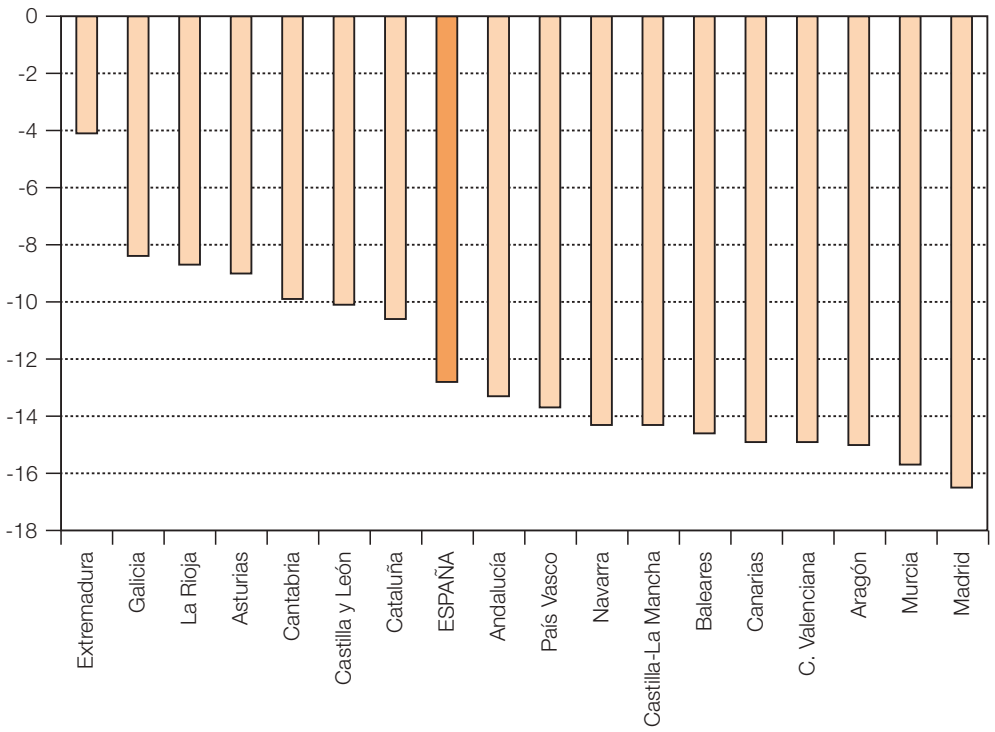
En la evolución de los precios de la vivienda en 2010 en la Eurozona ha destacado la dispersión entre los diferentes países. En los tres primeros trimestres de 2010 los precios crecieron en el conjunto de la Eurozona, correspondiendo los aumentos mayores a Bélgica, Francia y Finlandia. Un conjunto de países de dicha área ha seguido registrando descensos de precios a lo largo de 2010, como ha sido el caso de Irlanda, Grecia, España, Holanda, Eslovaquia y Estonia (BCE, 2010). El escaso apoyo del mercado inmobiliario a la recuperación de la economía en la actual fase cíclica de moderada recuperación ha sido generalizado (OCDE, 2010).

Dentro de España destacó también la dispersión en los descensos de precios sufridos entre 2008 y 2010 (gráfico 2). En las zonas del interior y del norte (Extremadura, -4,1%; Galicia, -8,3%) los precios han bajado bastante menos que en las zonas costeras mediterráneas (Murcia, -15,7%) y que en Madrid (-16,5%). En general, los descensos mayores de precios han sucedido allí donde fueron mayores los aumentos del *stock* de viviendas en la fase de auge. Se dispone de datos sobre dicha evolución a partir de 2001 (año del último Censo de

GRÁFICO 2

PRECIOS DE LAS VIVIENDAS. VARIACIONES ENTRE EL NIVEL MÁXIMO (2008 I) Y MÍNIMO (2010 III), POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(En porcentaje)



Fuente: Secretaría de Estado de Vivienda.

Viviendas) y 2008, último año para el que el Ministerio de Vivienda actualizó la estimación del *stock*.

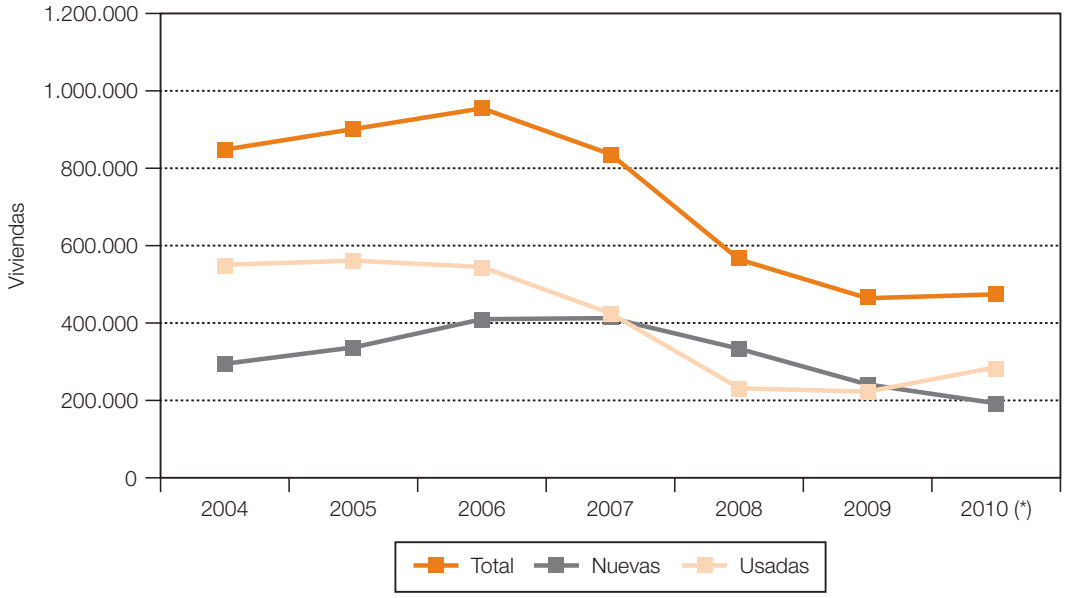
El aumento del parque de viviendas entre 2001 y 2008 fue del 19,5% para el conjunto de España. El *stock* citado pasó desde los 21 millones de viviendas de 2001 hasta 25,1 millones en 2008. Murcia (30,8%) y Andalucía (24%) registraron los mayores aumentos relativos, mientras que en Extremadura (13,2%) y País Vasco (11,8%) tuvieron lugar los aumentos más reducidos. Resulta evidente la concentración de la nueva oferta en las zonas turísticas, en especial en el denominado *arco mediterráneo*, que es también donde ahora existen las mayores concentraciones de viviendas sin vender.

3. Demanda de vivienda. Financiación

En 2010 ha tenido lugar una modesta recuperación de las ventas de viviendas, a la vista del comportamiento de las transmisiones de viviendas en los tres primeros trimestres de 2010, según información procedente de los notarios (gráfico 3). La variación interanual (provisional) de dicho período sobre 2009 fue del 2,2%. Esta evolución sucedió a los importantes descensos sufridos por dicha magnitud en los tres ejercicios anuales precedentes. En 2010 ha destacado el dispar comportamiento registrado entre las transmisiones de viviendas nuevas, que descendieron en un 20,2%, y las correspondientes a las viviendas usadas, que crecieron en un 28,2%.

Las medidas fiscales introducidas o previstas en 2010 han afectado a la evolución estimada de las ventas de viviendas. En el segundo trimestre se reactivaron las ventas como consecuencias del aumento inminente del IVA desde el 7% hasta el 8% en las compras de vivienda nueva a partir del 1 de julio de este año. En dicha fecha también subió el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales en algunas autonomías. Dicho tributo afecta a las ventas de viviendas usadas. La reducción sensi-

GRÁFICO 3
TRANSMISIONES DE VIVIENDAS, SEGÚN NOTARIOS, 2004-2010



(*) Estimación, con datos hasta el tercer trimestre.
Fuente: Ministerio de Vivienda.

ble del ámbito de hogares a los que afectan las desgravaciones para compra de vivienda habitual en el IRPF desde el 1 de enero de 2011 puede haber elevado las ventas de viviendas en los meses finales de 2010.

El descenso acumulado de las ventas de viviendas en España en la fase recesiva del mercado de vivienda, concretamente entre 2007 y 2010, ha sido del 43,4% (gráfico 4). Dicho descenso ha resultado ser más intenso en Murcia (-54,4%), Canarias (-53,8%) y Baleares (-51,7%), autonomías con fuerte peso del turismo en su actividad productiva. En el País Vasco (-7,4%), Madrid (-23,7%) y Extremadura (-34,7%) el descenso citado ha resultado ser menos acusado.

En 2010 se puede decir, pues, que las ventas de vivienda han tocado fondo, aunque no se ha advertido a fin de dicho ejercicio una recuperación definitiva. El comportamiento futuro de las ventas dependerá de la evolución del empleo y de las disponibilidades efectivas de financiación crediticia a comprador de vivienda. El nivel de empleo medio ha descendido en un -3,3% entre 2007 y 2010, correspondiente a un retroceso absoluto de 1.937.000 puestos de trabajo. Dentro de dicho descenso, el 55,3% tuvo lugar en el sector de la construcción, según datos de la EPA y de la Contabilidad Nacional Trimestral del INE) (gráfico 5). La disminución del empleo en la construcción, asociada con el fuerte retroceso de la obra construida, sobre todo en la construcción residencial, parece un proceso ajeno a la normativa laboral hasta ahora vigente en España.

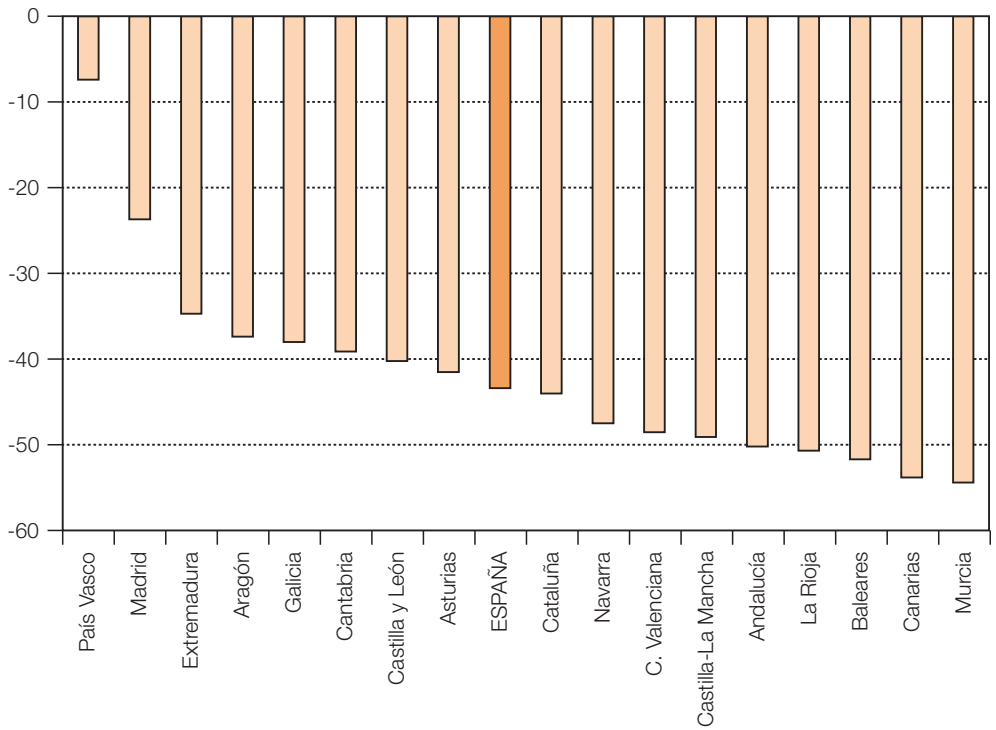
La prolongada caída del empleo sufrida en los tres últimos años ha afectado al ritmo de creación de nuevos hogares. Estos últimos redujeron el aumento neto anual desde los 442.500 de 2008 hasta los 85.000 previstos para 2010. Se dice con frecuencia que en España se crean unos 300.000 empleos al año, lo que no resulta riguroso. De la estructura demográfica de España se deriva la potencialidad de crear dicha variación de hogares, pero la creación efectiva depende de la evolución del empleo, como lo confirma la fuerte desaceleración de dicho aumento en 2009-2010.

En 2010 persistió una evolución alcista del coste de capital (gráfico 6), derivada de las expectativas de nuevos descensos de los precios de las viviendas. Tales expectativas han compensado el retroceso de los tipos de interés a largo plazo y han frenado la demanda de vivienda, donde son trascendentes las previsiones sobre los precios espe-

GRÁFICO 4

VIVIENDAS. VARIACIÓN ACUMULADA DE LAS TRANSMISIONES ANUALES DE VIVIENDAS, 2007-2010. ESPAÑA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*)

(En porcentaje)



(*) Las transmisiones de 2010 se han estimado con datos hasta el tercer trimestre.
Fuente: Ministerio de Vivienda y Consejo Superior del Notariado.

rados de las viviendas. Empleo a la baja, mayor coste de capital y persistencia de un flujo *racionado* de créditos a comprador explican el comportamiento de la demanda de vivienda en España en 2010.

Según la Encuesta de Crédito del Banco de España, los créditos a comprador de vivienda retrocedieron por cuarto año consecutivo, a la vista de la evolución de enero-octubre de 2010. En dicho período los nuevos créditos formalizados descendieron frente al mismo período del año precedente en un -9,7% (gráfico 7). Dicho descenso ha resultado menos intenso en 2010 que en los tres años anteriores, pero ha sido más acusado en el caso de las cajas de ahorr os (-20,4%).

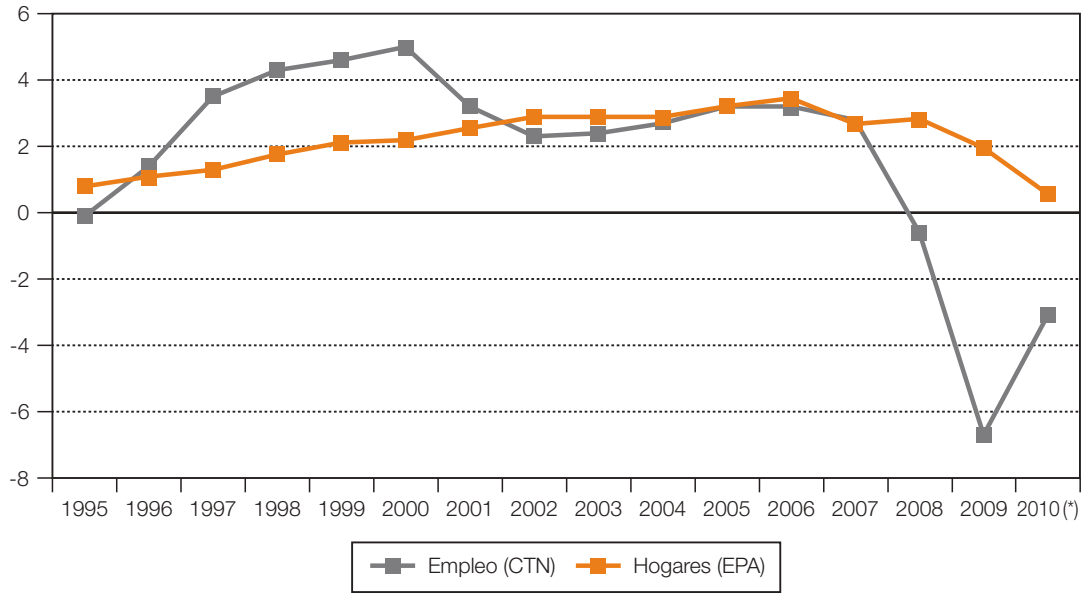
Las cajas están perdiendo cuota de mercado frente al resto de entidades de crédito en lo relativo al crédito a comprador de vivienda. La cuota citada ha descendido desde el 59,5% de 2006 hasta el 48,6% en los tres primeros trimestres de 2010. La previsión de nuevas formalizaciones de crédito a comprador de vivienda para 2010 es de unos 66.000 millones de euros, equivalentes al 6,5% del PIB de España previsto para 2010, lejos del 17,3% que supuso dicha magnitud en 2006.

En 2010 el saldo vivo de los créditos a hogares para compra de vivienda aumentó en un 0,6% en octubre sobre el mismo mes del año precedente. Dicho comportamiento contrastó con la caída observada en el mismo período en el caso de los créditos a promotor (-1,3%) y a constructor de viviendas (-9,6%). El saldo correspondiente al conjunto del crédito inmobiliario (promotor, constructor y comprador) descendió a 30 de septiembre sobre 2009 en un -1,2%.

El saldo del crédito inmobiliario de las entidades de crédito ascendió a 30.9.2010 a 1,1 billones de euros, equivalentes al 103,4% del PIB.

GRÁFICO 5

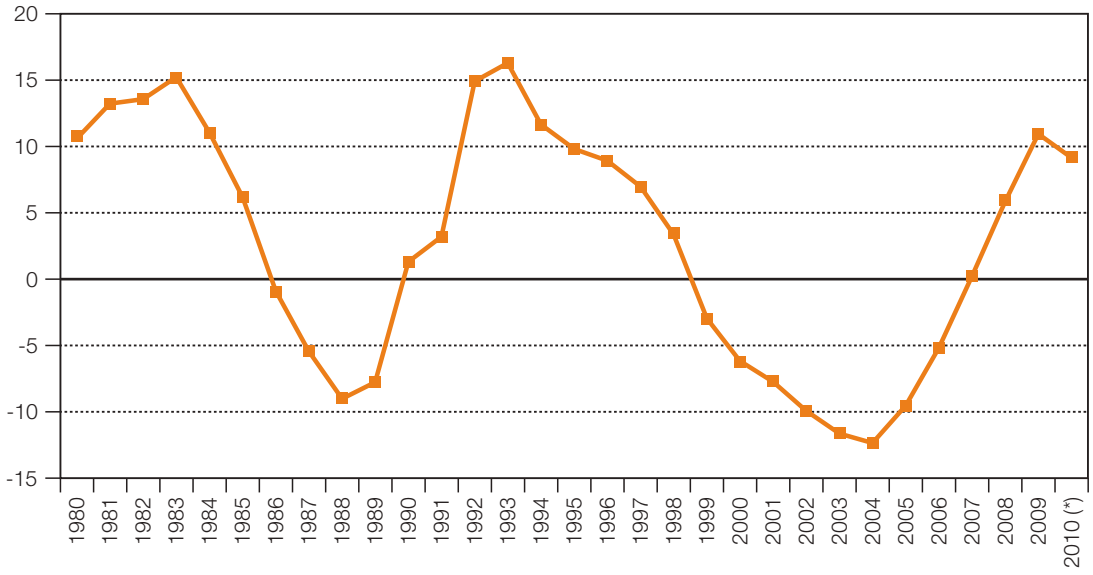
EMPLEO Y HOGARES. VARIACIONES INTERANUALES, 1995-2010
(En porcentaje)



(*) Previsión.
Fuente: INE.

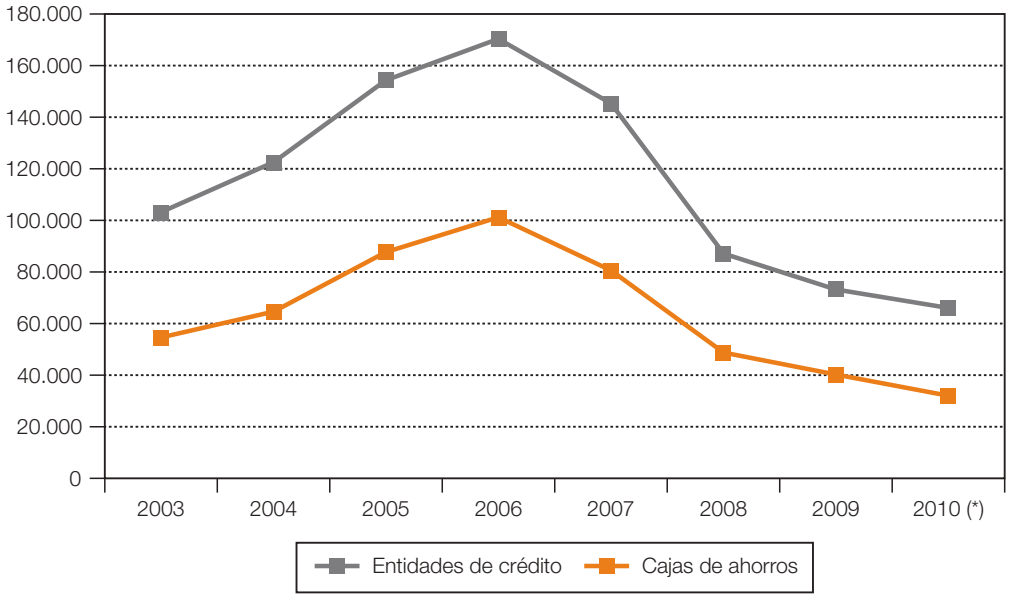
GRÁFICO 6

VIVIENDA: COSTE DEL CAPITAL. VALORES MEDIOS ANUALES, 1980-2010
(En porcentaje)



(*) Previsión.
Coste del capital: suma de los tipos de interés a largo plazo y de la depreciación anual de la vivienda, menos las expectativas de aumentos de precios de las viviendas.
Fuente: Estimación propia.

GRÁFICO 7
CRÉDITOS A COMPRADOR DE VIVIENDA, 2003-2010
(Totales anuales, millones de euros)



(*) Datos hasta octubre .
Fuente: Banco de España.

Dicha magnitud suponía en dicha fecha el 59,4% del conjunto del crédito al sector privado de las entidades de crédito. El 61,8% de dicho saldo corresponde al crédito a comprador, el 29,2% era la cuota del crédito a promotor y la del crédito a constructor se elevaba al 9% de dicho total. La tasa de morosidad en la misma fecha ascendía al 2,62% para el crédito a comprador, al 10,4% para el crédito a constructor y al 11,8% para el crédito a promotor.

Según el Banco de España (Banco de España, 2010), la inversión potencialmente problemática del sector bancario en construcción y promoción ascendía a 180.800 millones de euros en junio de 2010. Dicha cifra equivalía al 41,2% de la inversión crediticia a promotor inmobiliario y a la construcción. Dentro de dicha partida los activos adjudicados y adquiridos se elevaba a 70.000 millones de euros, partida que debe de corresponder sobre todo a garantías inmobiliarias adjudicadas, en su mayoría viviendas.

Por otra parte, en la fase de auge inmobiliario una parte importante de la financiación de las entidades de crédito se efectuó en los mer cados mayoristas de dinero. En aquel tiempo los depósitos no bastaban para satisfacer la potente demanda de financiación provocada por las excepcionales condiciones de financiación. Con la crisis de la deuda de 2010, la situación de dichos mercados está afectando a la capacidad de refinanciarse de dichas entidades en 2010-2011, lo que incide sobre la oferta efectiva de financiación a comprador de vivienda.

Las crisis de los mercados de deuda sufridas en mayo y noviembre de 2010, ligadas a las situaciones problemáticas de Grecia e Irlanda, países miembros de la Eurozona, han afectado a la fortaleza del euro, han aumentado la volatilidad de dichos mercados y han encarecido la apelación a los mismos. En el caso de la deuda pública española dicha tensión se ha dejado sentir en el diferencial que debe de pagar la deuda española con el de la deuda alemana. Dicho diferencial ha pasado de estar por debajo del 1% en los cuatro primeros meses de 2010 a superar los dos puntos porcentuales en la media de noviembre de 2010 en el plazo de diez años, lo que afecta a la situación de la deuda privada *viva*.

El diferencial medio de noviembre fue superado ampliamente en algunos días de dicho mes. Las previsiones para 2011 apuntan a que dichas tensiones de los mercados de deuda pueden per-

sistir, lo que no facilitará la presencia de unos flujos más holgados de financiación a comprador de vivienda en dicho ejercicio respecto de 2010.

En 2010 el descenso de los precios de la vivienda y los bajos tipos de interés de los préstamos a comprador, los más reducidos de la historia económica de España, han contribuido a reducir el esfuerzo de acceso a la vivienda. La relación precio de venta de la vivienda/salario medio anual ha descendido desde 9,0 en 2007 hasta 7,3 en 2010. El esfuerzo de acceso medio para la familia monosalarial ha bajado desde el 51,2% de 2007 hasta el 32,5% en 2010.

Los menores precios de venta de la vivienda en 2010 y los más bajos tipos de interés han elevado las posibilidades de acceso a la vivienda en propiedad con un esfuerzo razonable para los hogares de nueva creación. El problema general de 2010 es el del empleo y también el de la mayor dificultad de acceso a la financiación crediticia, en especial si la vivienda que se pretende adquirir no forma parte de las puestas a la venta por las entidades de crédito. Estas últimas provienen de las adjudicaciones y también de las promociones entregadas en dación de pago por los promotores a las entidades de crédito.

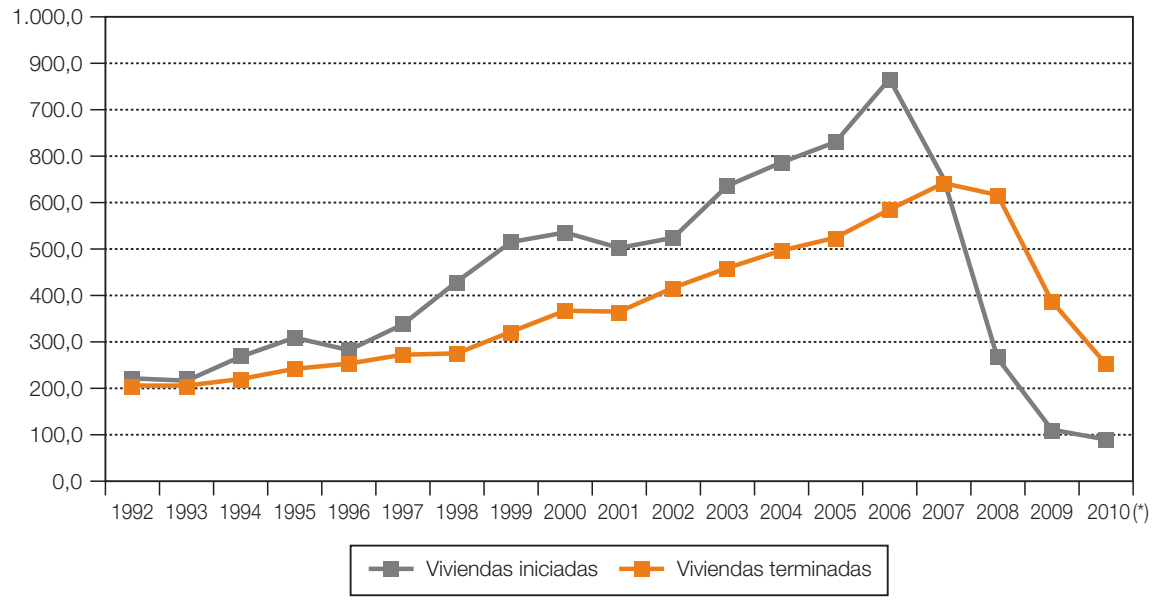
4. Oferta de viviendas

El débil aumento de la demanda de vivienda en 2010 ha provocado un ligero aumento de las ventas en dicho ejercicio, mientras que ha persistido un descenso moderado en los precios de las viviendas. A fines de 2010 era elevado el *stock* de viviendas de nueva construcción no vendidas. Una parte significativa de dicho *stock* se encuentra bajo el control de las entidades de crédito que financiaron su construcción.

En el contexto de debilidad de demanda, de amplios volúmenes de viviendas nuevas no vendidas y de descensos insuficientes de los precios de venta, el ajuste del mercado de vivienda ha descansado en 2010 sobre la nueva oferta de viviendas. En 2010 volvieron a descender las viviendas iniciadas en un -18,4%. Dicha evolución corresponde a los visados de dirección de obra nueva emitidos por los Colegios de Arquitectos Técnicos (gráfico 8). En dicho año descendieron los proyectos para ampliación de viviendas (-12,1%) y aumentaron de forma moderada los destinados a la rehabilitación de viviendas (4,6%). Estos últimos han reforzado su participación en el total de proyectos visados hasta el 26,3% (4,3% en 2007).

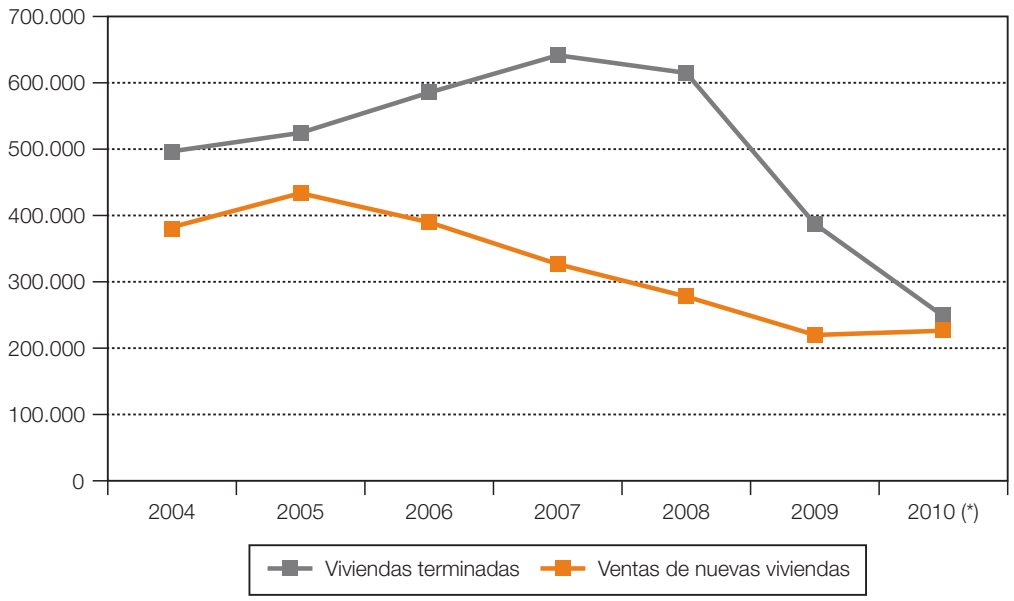
GRÁFICO 8

VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS, SEGÚN VISADOS DE APAREJADORES, 1992-2010



(*) Estimación con datos hasta octubre.
Fuente: Ministerio de Fomento.

GRÁFICO 9
VIVIENDAS DE NUEVA CONSTRUCCIÓN TERMINADAS Y VENDIDAS, 2004-2010



(*) Estimación con datos hasta octubre.
Fuente: Estimación propia, Ministerio de Fomento e INE.

La previsión para 2010 es de unas iniciaciones de viviendas que se situarán en el entorno de las 91.000 (110.800 en 2009). Las viviendas terminadas han descendido en dicho año en un 34,9% sobre el año precedente. Dicha evolución refleja la fuerte caída en las iniciaciones de hace dos años y la realidad de abundantes promociones de viviendas cuya construcción se ha visto interrumpida antes del final de las obras. La previsión para 2010, con datos hasta octubre de dicho año, es de unas 252.000 viviendas terminadas.

A la vista de la evolución de las viviendas terminadas en 2008-2010, el *stock* de viviendas de España a fines de 2010 podría situarse en unos 25,7 millones de viviendas familiares, frente a unos 17,2 millones de hogares en la misma fecha. Ello implica una relación viviendas /hogares próxima a 1,5, muy por encima de la media de la Eurozona. Cuatro autonomías, Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid, concentraban en la fecha citada el 57% del parque de viviendas de España. Destaca asimismo el que cinco provincias (Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante y Málaga) tengan un parque de más de un millón de viviendas.

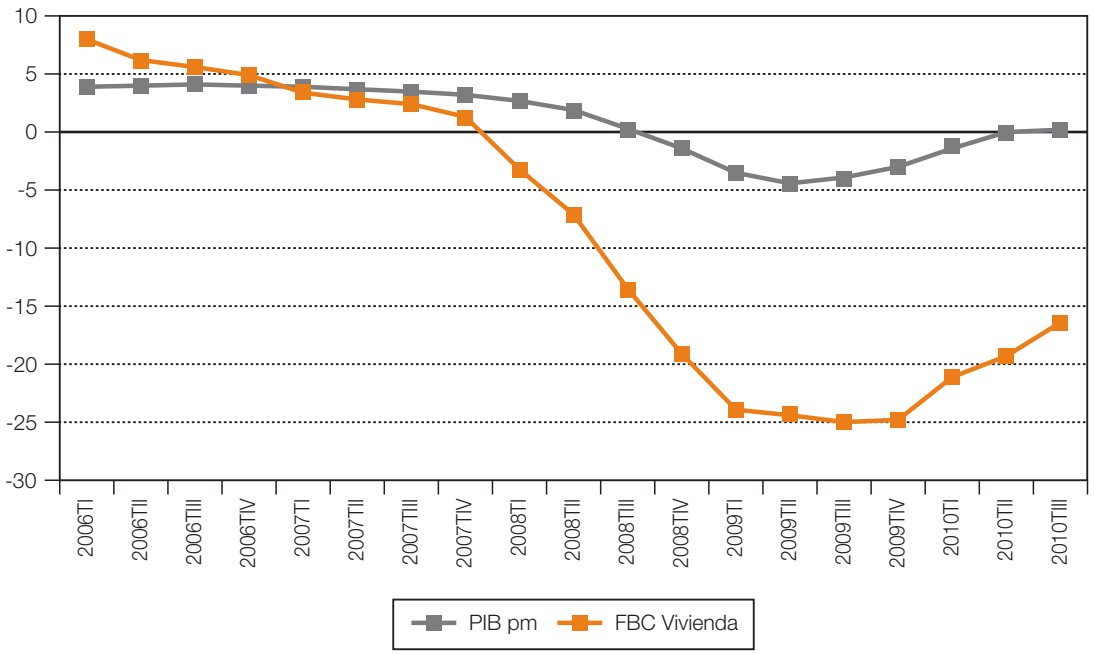
La evolución anual desde 2004 de las viviendas terminadas y de las ventas de nuevas viviendas revela que entre 2006 y 2008 el número de viviendas terminadas superó ampliamente al de las ventas de viviendas de nueva construcción (gráfico 9). Esto implica que en la fase expansiva del mercado de vivienda se construyeron nuevas viviendas con unas previsiones deficientes de la demanda real. Lo prolongado de la situación de fuerte disparidad entre la nueva oferta de viviendas y las compras efectivas de nuevas viviendas dio lugar a la creación de un amplio *stock* de viviendas de nueva construcción no vendidas.

Las estimaciones del *stock* aparente de viviendas terminadas y no vendidas oscilan entre 670.000 y 1.100.000 viviendas a fines de 2010. El resultado de la estimación depende de si se consideran o no como viviendas vendidas a todas las viviendas autopromovidas (cooperativas, comunidades de propietarios y autopromoción), una parte de las cuales puede corresponder a promociones encubiertas de viviendas.

El descenso de las viviendas iniciadas posteriormente a 2006 ha provocado retrocesos importantes en la inversión en vivienda. Según la Contabilidad Nacional Trimestral de España, esta última magnitud refleja la evolución de la obra construida. Desde el inicio de la crisis hasta el tercer trimestre de 2010 el

GRÁFICO 10

PIB E INVERSIÓN EN VIVIENDA. TASAS INTERANUALES DE CRECIMIENTO, 2006-2010
(Datos trimestrales, en porcentaje)



Fuente: INE.

PIB de la economía española descendió en seis trimestres consecutivos, lo que implicó un retroceso de dicha magnitud del -4,5% (gráfico 10). En el caso de la inversión en vivienda, dicha magnitud ha descendido durante tres años (de 2007 III a 2010 III) consecutivos, lo que ha supuesto un retroceso del 45,7% de la obra construida a precios constantes.

La inversión en vivienda llegó a suponer el 9,4% del PIB en 2006 y el 9,2% en 2007. La previsión para 2010 es de una participación del 4,0%, la más reducida en veinte años. El impacto del retroceso de la construcción residencial ha sido de una detracción media anual de 1,4 puntos porcentuales al crecimiento del PIB y de una disminución acusada del empleo en el sector de la construcción. Se considera que dos tercios del empleo de dicho sector corresponden al segmento de la construcción residencial.

5. La política de vivienda en 2010

El precio medio de la vivienda de 90 metros construidos en España fue de 164.880 euros en el tercer trimestre de 2010. El salario medio de España en el mismo período fue de 1.779,3 euros/mes, unos 21.351 euros al año. Una vivienda media costaba, pues, 7,7 salarios anuales, por debajo de los nueve de 2007. El esfuerzo de acceso a dicha vivienda en propiedad para un hogar que ganase el salario medio citado equivaldría al 34% de los ingresos familiares. Pero los hogares de nueva creación tienen unos ingresos inferiores a dicho salario medio. Además, en las áreas metropolitanas los precios de venta de la vivienda superan a la media territorial citada.

En 2010 no ha resultado fácil, pues, acceder a una vivienda en propiedad en España para quienes tienen un empleo. El que dicho esfuerzo de acceso sea ahora menor que el de 2007 no implica que los hogares de nueva creación puedan cubrir las cuotas del préstamo con menos de la tercera parte de los ingresos familiares. Los precios de las viviendas todavía están lejos de los niveles salariales percibidos por los nuevos hogares. El empleo es ahora el principal problema, mientras que el del acceso a la vivienda ha pasado a segundo plano, aunque todo

apunta a que este último puede reaparecer en cuanto se recupere la economía.

Junto al acceso a la vivienda en propiedad, en los últimos años parece tomar algo más de fuerza el acceso en forma de alquiler. La encuesta de condiciones de vida del INE, correspondiente a 2009, ha señalado la presencia de un leve aumento de la proporción de viviendas de alquiler entre los hogares, el 11,5% (una décima más que el año precedente). Dicha encuesta señala asimismo que el alquiler es más frecuente entre hogares con menores recursos, entre inmigrantes y también entre los hogares más jóvenes. También parece haber crecido la oferta de vivienda de alquiler en el mercado, procedente en parte de las viviendas adquiridas con fines de inversión en la fase de auge pasada. Los datos del mercado de vivienda en España justifican la mayor atención concedida al alquiler dentro de la política de vivienda.

En 2005 se creó la Sociedad para el Alquiler para mejorar la transparencia y la seguridad en el mercado del alquiler. En 2007 se estableció la figura de la ayuda directa a los arrendatarios, limitada a jóvenes entre 22 y 30 años, con una cuantía mensual de 210 euros durante cuatro años. Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2008 introdujeron la desgravación fiscal al arrendatario. Se aproximaban así las ayudas al alquiler con las de las viviendas en propiedad, política que se ha reforzado algo en los PGE de 2011.

El vigente Plan de Vivienda 2009-2012 se ha visto afectado en su implantación por el racionamiento de crédito derivado de la crisis financiera iniciada en 2007. Las viviendas protegidas han sufrido dichas restricciones, que han sido mayores en el caso de las destinadas al alquiler. El retorno al Ministerio de Fomento de las competencias en materia de política de vivienda puede ser una buena ocasión para repasar los objetivos e instrumentos de la política de vivienda a nivel estatal. Desde 2008 parecería como si el objetivo de la política de vivienda en España fuese el de reducir el *stock* de viviendas de nueva construcción no vendidas, a la vista de las frecuentes declaraciones sobre este punto de los políticos responsables de la política en cuestión.

En 2011 la política de ajuste del gasto público va a afectar al alcance de las ayudas incluidas en el actual Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2013 (PEVyR), regulado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre (BOE de 24.12.2008). El Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre (BOE de 18.12.2010), vigente desde 1 de enero de 2011, recorta algunas de las ayudas contempladas en la norma que regula el plan vigente.

Entre los cambios introducidos en el contenido del PEVyR destaca, en primer lugar, el que en los préstamos convenidos para la promoción, compra y rehabilitación de viviendas el tipo de interés efectivo podrá ser variable o fijo. En el caso de los préstamos a promotores de viviendas protegidas para venta o alquiler las entidades de crédito podrán aplicar un tipo de interés superior al euribor a un año del mes anterior al de la fecha de formalización, en un intervalo que oscila entre el 0,25% y el 2,50%. En los préstamos a adquirentes de viviendas y promotores de rehabilitación dicho diferencial podrá oscilar entre el 0,25% y el 1,25%. La mayor carestía posible del préstamo a promotor implica reconocer una mayor prima de riesgo en dichos préstamos.

En segundo lugar, se elimina desde 2011 la Ayuda Estatal de Entrada (AEDE) en los préstamos a comprador. Se podrá alargar hasta quince años la subsidiación a los préstamos convenidos para la adquisición de las viviendas (ahora no pasaba de los diez años). En tercer lugar se suprime la subvención a la actuación protegida relativa a la compra y urbanización de suelo para vivienda protegida. En cuarto lugar, se reduce la cuantía de las subvenciones contempladas a promotores en la promoción de viviendas protegidas destinadas al alquiler, de diez y venticinco años de plazo, así como las de los promotores de alojamientos protegidos.

El peso de la vivienda protegida en el mercado de vivienda ha oscilado entre el 10% y el 11% dentro del conjunto de compraventas registradas y de transmisiones inmobiliarias en 2009 y 2010. Dicha participación es más alta en las transacciones de viviendas de nueva construcción que entre las usadas. Tal presencia en el mercado implica que las viviendas protegidas desempeñan todavía un papel cualitativamente importante en España. Ello no elimina la conveniencia de proceder a realizar modificaciones sensibles en el diseño de dicho componente de la política de vivienda.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 (PGE 2011), entre otros aspectos, incorpora la elevación desde el 7% hasta el 8% del tipo impositivo del IVA sobre el precio de venta de las viviendas de nueva construcción en vigor desde el 1 de julio de 2010. También recoge la deducción por obras de mejora de la vivienda habitual, establecida previamente en el RD 6/2010, relativa a las obras realizadas entre 2010 y 2012 y para contribuyentes con base imponible inferior a 53.007 euros anuales. Los PGE 2011 eliminan la desgra-

vación a la compra de vivienda habitual en el IRPF (el 15% de las cantidades satisfechas en el año, con un total de 9.015 euros) para los contribuyentes con ingresos anuales superiores a 24.107 euros desde el 1 de enero de 2011.

Los contribuyentes con ingresos comprendidos entre 17.707 euros anuales y 24.107 podrán desgravar por compra de vivienda habitual por la cuantía de sus ingresos que supere a los 17.707 euros. En algunas comunidades autónomas, como es el caso de Madrid, la deducción fiscal a la compra de vivienda habitual no desaparecerá del todo para contribuyentes con rentas superiores a 24.170 euros, por aplicarla las autonomías en cuestión en el tramo transferido del IRPF. Los PGE 2011 mantienen la deducción por alquiler para hogares con base imponible inferior a 24.020 euros. Se refuerza la desgravación a los particulares que pongan en alquiler una vivienda de su propiedad, pasando la reducción de los rendimientos desde el 50% hasta el 60%. Dicha reducción será del 100% si la vivienda se alquila a un menor de 30 años.

Las ayudas previstas a la vivienda en los PGE 2011 ascienden a 7.626 millones de euros: las ayudas directas suponen el 15,9%, mientras que las ayudas fiscales alcanzan el 84,9%, destacando la relevancia de las desgravaciones en el IRPF. Tales ayudas equivalen al 0,71% del PIB previsto para 2011, proporción inferior a la de los dos años precedentes. La política de vivienda en España no necesita tanto un aumento de las ayudas, sino de una actualización de las mismas y una clarificación de objetivos.

6. Previsiones del mercado de vivienda, 2010-2011

En 2010 el mercado de vivienda presentó en la primera parte del año algo más de dinamismo que en el segundo semestre. Los precios han mantenido una tónica de ligero descenso, más moderada que la registrada en el año precedente. Las ventas tocaron fondo en dicho año e incluso aumentaron ligeramente, mientras que la nueva oferta volvió a retroceder con intensidad. Esto ha afectado a la baja al ritmo de nueva construcción y al empleo en la construcción.

En 2011 la evolución de la demanda dependerá del comportamiento del empleo, así como de la disponibilidad crediticia con destino a la compra de vivienda. La estrategia que sigan en 2011 las entidades de crédito con los precios de venta de las abundantes viviendas nuevas no vendidas en su poder afectará sin duda a la demanda. La nueva oferta tocará fondo en 2011, pero la inversión en vivienda volverá a descen-

CUADRO 1

PREVISIONES DEL MERCADO INMOBILIARIO, 2009, 2010, 2011

España. Mercado Inmobiliario. Indicadores	2009	2010 (P)	2011 (P)
1. Hogares. Datos EPA			
1.1. Variación relativa del *stock* (%)	2,0	0,6	0,5
1.2. Variación absoluta	326.200	85.000	85.500
2. Tipos de interés. Créditos-vivienda (medias anuales)			
Valores absolutos (TAE) (%)	3,44	2,78	3,00
3. Créditos a comprador de vivienda (mill. euros)	73.154	66.500	77.000
4. Viviendas iniciadas (*)	110.800	90.500	100.000
5. Viviendas terminadas (*)	387.100	252.000	150.000
6. Ventas de viviendas			
6.1. Transmisiones de viviendas (notarios) (**)	463.719	475.000	490.000
7. Precios de las viviendas (cuarto trimestre)			
Previsiones de variación (%)	-6,3	-4,0	2,0
8. Inversión en vivienda. Contabilidad Nacional			
Variaciones interanuales (%)	-24,5	-18,5	-5,0

(P) Previsión.
(*) Colegios de Arquitectos Técnicos.
(**) Consejo Superior del Notariado.
Fuente: Estimación propia, Secretaría de Estado de Vivienda, INE, Banco de España, Funcas.

der, aunque con menos fuerza, a la vista de los niveles decrecientes de viviendas iniciadas de 2009-2010.

Con fin de establecer unos órdenes de magnitud al anticipar la evolución del mercado de vivienda en 2011, en el cuadro 1 se ha recogido lo que puede ser el comportamiento de algunas de las principales magnitudes de dicho mercado en el próximo ejercicio anual.

Bajo los supuestos de una relativa normalización de los mercados de capitales en el conjunto de 2011 y de un ligero aumento del empleo, la variación del número de hogares en 2011 sería equivalente a la de 2010 (85.500 nuevos hogares). Los tipos de interés de los créditos a comprador se situarían en niveles ligeramente superiores a los del final de 2010 (3%). Los créditos a comprador (77.000 millones de euros) aumentarían en torno al 15% sobre el volumen concedido en 2010, de no empeorar las condiciones de los mercados de capitales.

En 2011 las ventas de viviendas aumentarían en un 3,2% sobre el año anterior (490.000) y los precios todavía descenderían en un 2% en el conjunto del año. Las viviendas iniciadas podrían dejar de caer y crecerían en torno al 10%, situándose en las 100.000. La inversión en vivienda descendería sólo en un -5%. El comportamiento del mercado de vivienda en el próximo año dependerá en buena medida de la evolución de los mercados de capitales y de sus condiciones de financiación. También influirá el ritmo de realización de las reformas del sistema financiero, a la vista del importante papel de las entidades de crédito. La actuación de estas últimas será decisiva en la concesión de nueva financiación y del impulso que impriman a las ventas de las viviendas cuya oferta controlan.□

BIBLIOGRAFÍA

Banco de España (2010): «Situación y perspectivas del sector bancario español», www.bde.es.

*Banco Central Europeo (BCE) (2010): «Evolución reciente de los mercados de vivienda en la eurozona», **Boletín mensual**, diciembre.*

*European Commision (2010): «Experimental house price indices for the euro area and European Union», **Research Paper, BCE**, diciembre.*

European Commision (2010): «Quaterly Review of the Euro Area», III trimestre.

*OCDE (2010): «Housing markets developments», **Economic Outlook,** diciembre.*

RESUMEN

2010 fue el tercer año de recesión del mercado de vivienda en España. El cambio de ciclo fue consecuencia de la crisis iniciada en el verano de 2007 y sucedió a una larga e intensa fase de expansión previa. En 2010 tocaron fondo las ventas de viviendas, tras dos ejercicios previos de retrocesos acusados. En la primera mitad de 2010 dichas ventas parecieron recuperarse, pero perdieron fuerza una vez superada la fecha de elevación del tipo del IVA que afecta a las ventas de viviendas de nueva construcción.

Los precios de las viviendas descendieron en 2010, aunque con menos intensidad que en el año anterior. El retroceso de los precios de la vivienda en España ha tenido hasta 2010 menos fuerza que en otros países en los que el cambio cíclico fue de una intensidad equivalente al de España. El peso del ajuste ha recaído sobre la nueva oferta de viviendas, que volvió a descender con intensidad en 2010. La caída continuada de las viviendas iniciadas provocó un nuevo retroceso de la construcción residencial y del empleo derivado de la misma.

La política de vivienda en España va a sufrir desde 2011 recortes en el alcance de las ayudas directas a la promoción de viviendas protegidas para la venta y el alquiler. En dicho ejercicio desaparecerá la ayuda fiscal al acceso a la vivienda en propiedad para un segmento importante de los nuevos adquirentes. En 2011 resultará decisivo el papel de las entidades de crédito en el mercado de vivienda, en principio por la trascendencia de la posible recuperación del flujo de nuevos préstamos a comprador. También influirán dichas entidades sobre los precios de venta de las viviendas en España, por su control de un segmento relevante de la oferta de viviendas pendientes de venta.

Palabras clave: *Precios de las viviendas, Nueva oferta,* Stock *de viviendas nuevas no vendidas, Política de vivienda.*

La **hora** de los **economistas**

Entrevistas a **cuarenta economistas** que han contribuido a la modernización de la economía española

Coordinadores
Luis Perdices de Blas
y **Thomas Baumert**

ENTREVISTAS A:

ANTONIO FLORES DE LEMUS
LUIS DE OLARIAGA PUJANA
RAMÓN CARANDE THOVAR
VALENTÍN ANDRÉS ÁLVAREZ
JOSÉ CASTAÑEDA CHORNET
ROMÁN PERPIÑÁ GRAU
MANUEL DE TORRES MARTÍNEZ
JOSÉ LARRAZ LÓPEZ
MARJORIE GRICE-HUTCHINSON
JOAN SARDÀ DEXEUS
LUCAS BELTRÁN FLÓREZ
ALBERTO ULLASTRES CALVO
JOSÉ LUIS SAMPEDRO SÁEZ
ÁNGEL ALCAIDE INCHAUSTI
JOSÉ BAREA TEJEIRA
FABIÁN ESTAPÉ RODRÍGUEZ
ENRIQUE FUENTES QUINTANA
MANUEL VARELA PARACHE
JUAN VELARDE FUERTES
JOSÉ ÁNGEL SÁNCHEZ ASIAÍN
GONZALO ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN
RAMÓN TAMAMES GÓMEZ
LUIS ÁNGEL ROJO DUQUE
JOAQUIM MUNS I ALBUIXECH
PEDRO SCHWARTZ GIRÓN
GABRIEL TORTELLA CASARES
ERNEST LLUCH MARTÍN
JOSÉ TOMÁS RAGA GIL
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ
JUAN RAMÓN CUADRADO ROURA
ANDRÉS SANTIAGO SUÁREZ SUÁREZ
MANUEL LAGARES CALVO
ÁLVARO CUERVO GARCÍA
LUIS GÁMIR CASARES
JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO
ANDREU MAS-COLELL
EMILIO ALBI IBÁÑEZ
EUGENIO DOMINGO SOLANS
JESÚS HUERTA DE SOTO
XAVIER SALA I MARTÍN

ISBN: 978-84-96877-36-8
Páginas: 654
Formato: 17 x 24 cm
Precio: 37,90 €



c/ Cristo, 3. 28015 Madrid
Tel.: +34 91 559 51 30 - Fax: +34 91 559 50 72
www.ecobook.com - ecobook@ecobook.com

Ecobook
EDITORIAL del ECONOMISTA

La industria y los servicios: competitividad y recuperación

Rafael Myro
Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

El débil pulso de la demanda interna en España durante 2010 ha impedido una reactivación apreciable de la producción, que ha debido buscar los estímulos de la demanda externa, e intentado aprovecharlos al máximo, diversificando mercados y mejorando la calidad de los productos, en un contexto difícil, de exacerbación de la competencia internacional, y de mantenimiento de una importante restricción crediticia.

Aunque con frecuencia se alude a la baja competitividad de las producciones españolas como un obstáculo para el crecimiento económico a corto y a medio plazo, resulta bastante obvio que la causa principal del retraso que España muestra en la recuperación económica con respecto a otras economías desarrolladas se encuentra en la dificultad que encuentran familias, empresas y administraciones públicas para ajustar sus balances financieros y poder afrontar el futuro con mayor confianza.

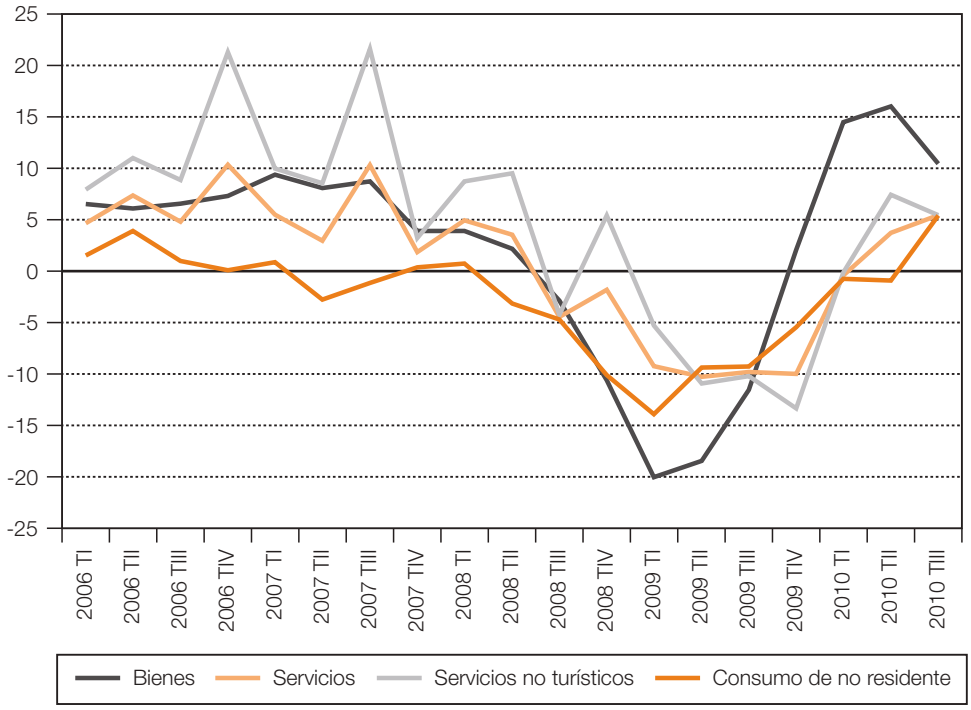
En este mismo sentido, es precisamente el buen comportamiento mostrado por las manufacturas y los servicios en los mercados exteriores el que explica casi por completo el tímido avance conseguido en la producción, lo que no quiere decir que no deban afianzarse las bases de la competitividad exterior de las empresas españolas, sobre todo habida cuenta que el crecimiento económico en el futuro habrá de sustentarse en una mayor medida en la demanda externa.

En las páginas que siguen, se da cuenta del comportamiento de las producciones industriales y de servicios en los mercados exteriores durante 2010, revelador de una apreciable competitividad, y de los esfuerzos que las empresas han tratado de hacer para apuntalar ésta.

2. La competitividad revelada por las exportaciones españolas

Las exportaciones españolas han venido creciendo desde el comienzo del segundo trimestre de 2009 a tasas intertrimestrales positivas que se convirtieron ya en tasas interanuales positivas y elevadas en el primer trimestre de 2010. En los tres primeros trimestres de este último año se incrementaron un 10%, con respecto al mismo período en el año anterior, un ascenso muy apreciable en el contexto de incipiente recuperación que vive el mundo desarrollado, al que predominantemente se dirigen nuestros productos (gráfico 1).

GRÁFICO 1
EXPORTACIONES DE ESPAÑA EN TÉRMINOS REALES
(Tasas de variación interanuales, en porcentaje)



Fuente: INE, Contabilidad Trimestral de España.

Las exportaciones de bienes, que suponen en torno al 70% del total, aumentaron a un ritmo aún más rápido, anticipándose en el tiempo, y alcanzando una tasa anual de casi el 14% en los nueve primeros meses del año. Tras las devaluaciones de 1992 y 1993, el aumento registrado llegó a alcanzar el 20% en 1994, sólo algo superior al anotado ahora sin posibilidad de devaluación. Pero la comparación simple entre ambos períodos, sin que medie un análisis más detenido, no es tan útil como a primera vista pudiera parecer, porque entonces el nivel de partida de las exportaciones españolas era más alto, lo que hacía más difícil un aumento tan pronunciado. Sin embargo, favorecía su logro el que los mercados internacionales no atravesaran una coyuntura tan adversa.

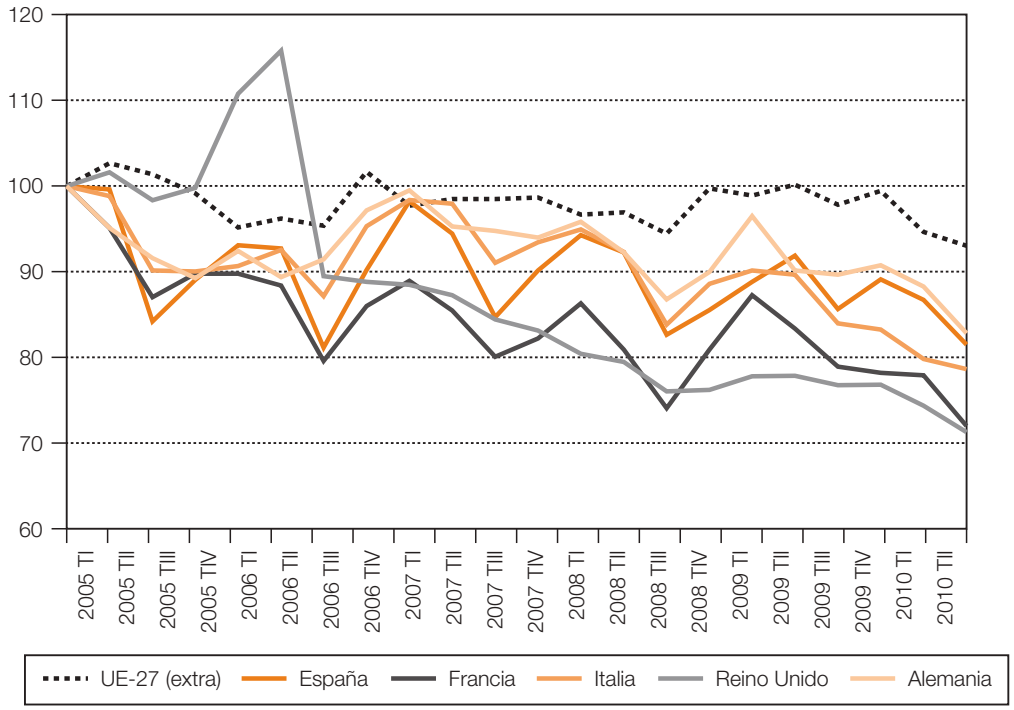
En todo caso, merece destacarse también el ascenso en la exportación de servicios no ligados al turismo, que ha compensado el débil pulso de los servicios ligados a éste (consumo de no residentes en el territorio nacional). Por lo demás, las diferentes evoluciones según los sectores se traducen en que durante 2010 casi se ha conseguido recuperar el nivel de exportaciones de bienes alcanzado en 2007, algo que desde luego se ha logrado por completo en los servicios no ligados al turismo, que por cierto superan en valor a los relacionados a esta actividad ya desde 2006. Conviene resaltar este último hecho, expresivo de la capacidad de diversificación que posee el tejido productivo español.

Por otra parte, en términos comparados, el crecimiento de las exportaciones españolas resulta también muy destacado, como revela el que la cuota de España en las exportaciones mundiales de bienes se haya defendido mejor que la de nuestros socios comunitarios de la presión competitiva que ejercen las economías emergentes, y haya seguido una línea evolutiva muy similar a la de Alemania (gráfico 2) (1).

Examinando ahora las manufacturas desde una perspectiva desagregada sectorialmente, con

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS DE EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS
(Porcentaje de las exportaciones mundiales, índices base 100 en 2005 TI)



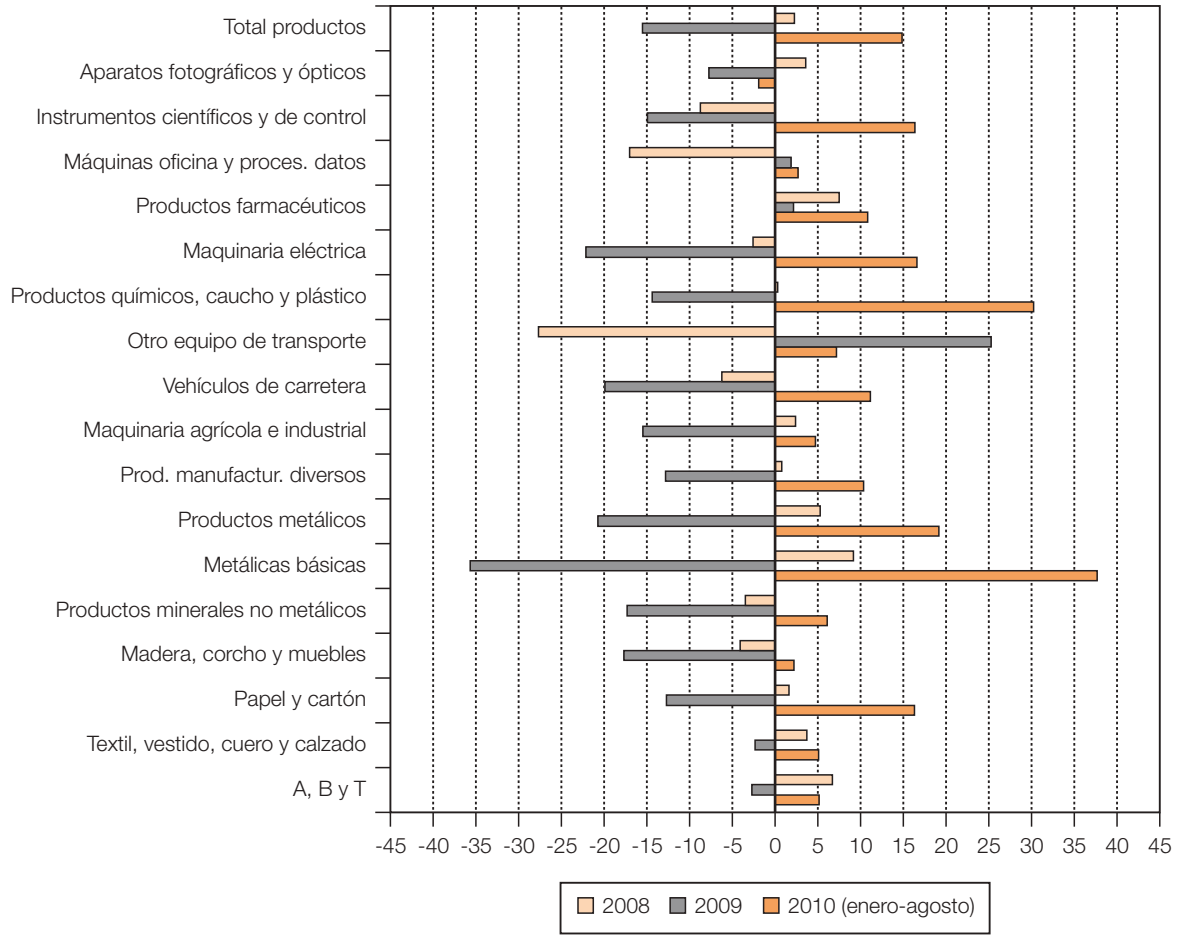
Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC.

la guía de los datos recogidos en el gráfico 3, destaca el ascenso en las ventas exteriores de algunas industrias tradicionales, de exportación frecuente, como alimentos, metálicas básicas, productos metálicos, material de transporte, o papel, junto al de otras avanzadas en las que se está afianzando en los últimos años el patrón productivo español, como química, farmacia, caucho y plásticos, maquinaria eléctrica o instrumentos científicos y de contr ol. Todos estos sectores más avanzados se enfr entan a una demanda internacional relativamente expansiva, esto es, que crece por encima del nivel medio.

España ha continuado alterando en estos años de crisis su estructura de exportaciones en favor de bienes con mayor demanda, de la misma manera que ha avanzado en nuevos mercados, aunque sin duda a un ritmo menos rápido del que sería deseable (Álvarez López y Vega Crespo, 2011). Al mismo tiempo, está extendiendo la gama de productos de exportación, ya muy amplia y destacada, como lo es también la singularidad de los mismos, puesta de relieve por recientes investigaciones (Hidalgo y Hausmann, 2009). También se ha resaltado muy recientemente el destacado papel desempeñado en este proceso por las grandes empresas exportadoras de capital doméstico, con ganancias de eficiencias superiores a la media (Antrás, Segura Cayuela y Rodríguez, 2010).

La mayoría de los sectores que han destacado por el crecimiento de sus exportaciones en 2010 han vito expandirse su producción también en una medida superior a la media, lo que puede comprobarse examinando los correspondientes Índices de Producción Industrial que elabora el INE. El coeficiente de correlación entre aumentos en la exportación y en la producción por sectores en 2010 es de 29, un valor elevado (si se tiene en cuenta que las propensiones a exportar difieren entre sectores) que sin duda indica que las ventas exteriores han desempeñado un papel

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS DE PRODUCTOS
(Tasas de variación anuales, en porcentaje)



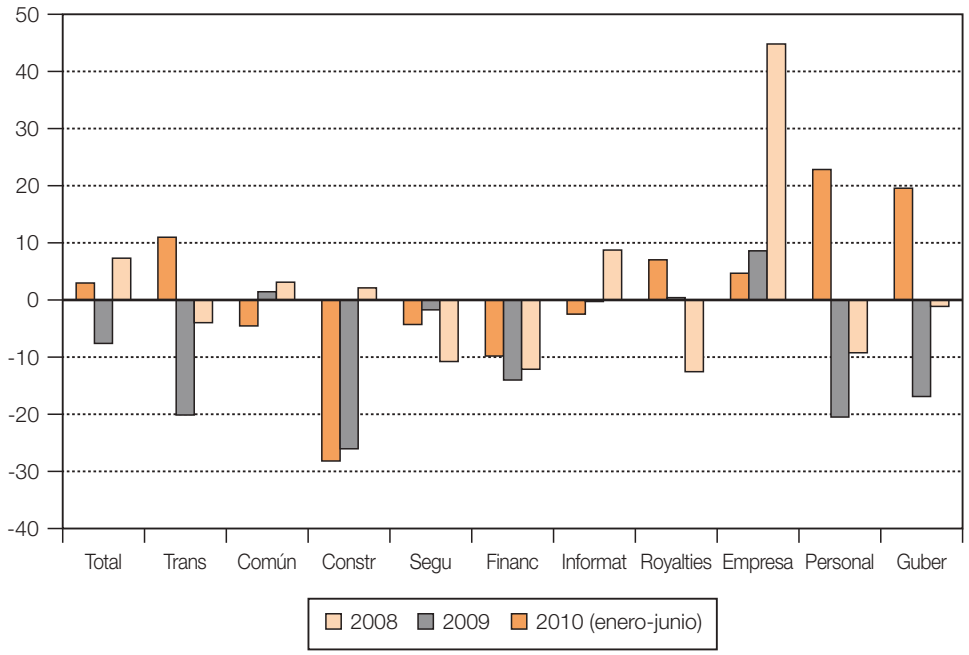
Fuente: Elaboración propia con datos de DATACOMEX.

clave en el comienzo de la recuperación de las manufacturas (2).

Si examinamos ahora las exportaciones de servicios, cuyo detalle se recoge en el gráfico 4, observamos aumentos positivos en los servicios a empresas, que aun en un año tan crítico como 2009 registraron ascensos en sus ventas al resto del mundo, y en los servicios personales, gubernamentales y de transporte, además de en royalties.

Aunque la recuperación en las exportaciones de servicios ha sido algo más lenta que la de bienes, no es algo que deba preocupar, pues España dispone de una balanza muy favorable, debido al turismo. Pero en los servicios no ligados a éste es desfavorable, y las importaciones tienden a crecer rápidamente. Por ello, un nuevo modelo de crecimiento para España más apoyado en la demanda externa requiere también de un ascenso de la propensión a exportar servicios, sobre todo de los no ligados al turismo. El considerable fortalecimiento que las empresas que los ofrecen han experimentado en la etapa expansiva más reciente de la economía española debe ahora sostener su expansión internacional, no sólo a través de la Inversión Exterior Directa, que es sin duda el vehículo fundamental, sino también a través de la exportación.

GRÁFICO 4
EXPORTACIONES ESPAÑOLAS DE SERVICIOS
(Tasas de variación anuales, en porcentaje)



Fuente: INE, Índices de Comercio Exterior de Servicios.

3. Crisis y reestructuración de la producción

La crisis económica, que ha golpeado de forma muy intensa a la industria manufacturera, ha propiciado una reestructuración de la producción, sobre todo mediante la desaparición de empresas de pequeña dimensión, así como de la supresión de labores complementarias y auxiliares, de reducida productividad, dentro de las medianas y pequeñas empresas. Sólo de esta forma se explica la evolución contracíclica de la productividad del trabajo, algo distintivo de la economía española en el marco de los países desarrollados, expresiva de que la reducción en el valor añadido ha ido acompañada de una reducción aún más elevada del empleo (3).

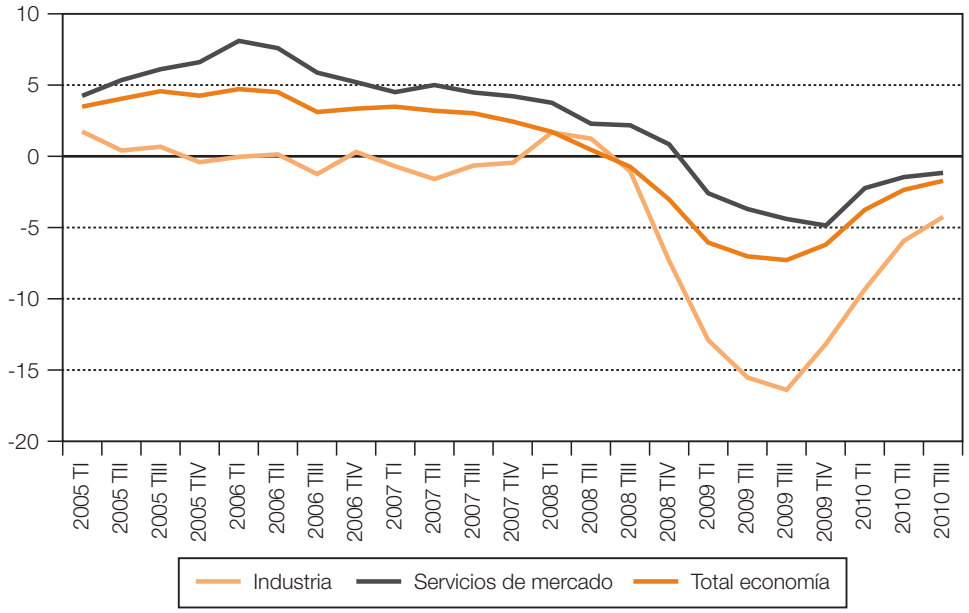
La industria y los servicios han continuado perdiendo empleo durante 2010, pero a un ritmo sensiblemente menor. Medidas en tasas anuales, las disminuciones en el empleo han sido aún notorias, habida cuenta de la intensa disminución que se produjo en el número de trabajadores a lo largo del año 2009 (gráfico 5). Al final del año 2010, las manufacturas habrán reducido su empleo alrededor de un 6% con respecto a 2009. Los servicios lo habrán hecho en cerca de un 1,5%.

Merced a este ajuste, y a otros de menor relieve en las técnicas productivas y en la organización de la producción, la productividad del trabajo habrá ascendido notoriamente (gráfico 6), en torno a un 7% en las manufacturas y a un 1,5% en los servicios.

Estos avances en la productividad del trabajo destacan en el panorama que ofrece la década recién concluida, en la que el crecimiento de esta variable clave fue modesto en la industria y no tuvo lugar en los servicios, en los que predominó la tónica de reducción con respecto al nivel alcanzado al comienzo, en 2000.

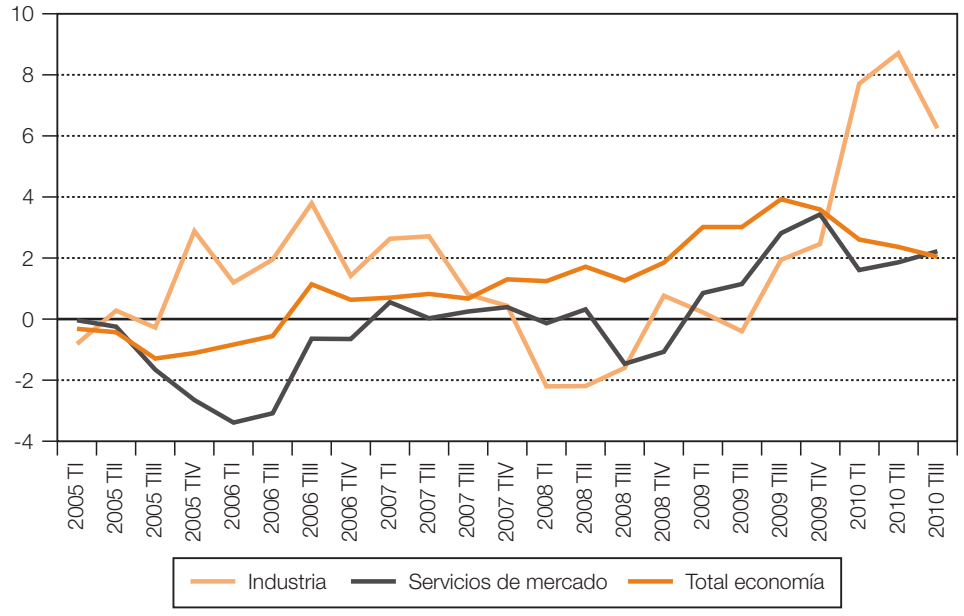
Los actuales avances en la productividad son pues el resultado del ajuste empresarial que ha venido produciéndose durante 2009 y 2010, que, como ya se ha señalado, ha cobrado más relieve en la industria manufacturera que en los servicios de mercado, debido a la mayor incidencia de la reducción de la demanda privada sobre el primero de estos dos agregados.

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN ESPAÑA
(Tasas de variación interanuales, en porcentaje)



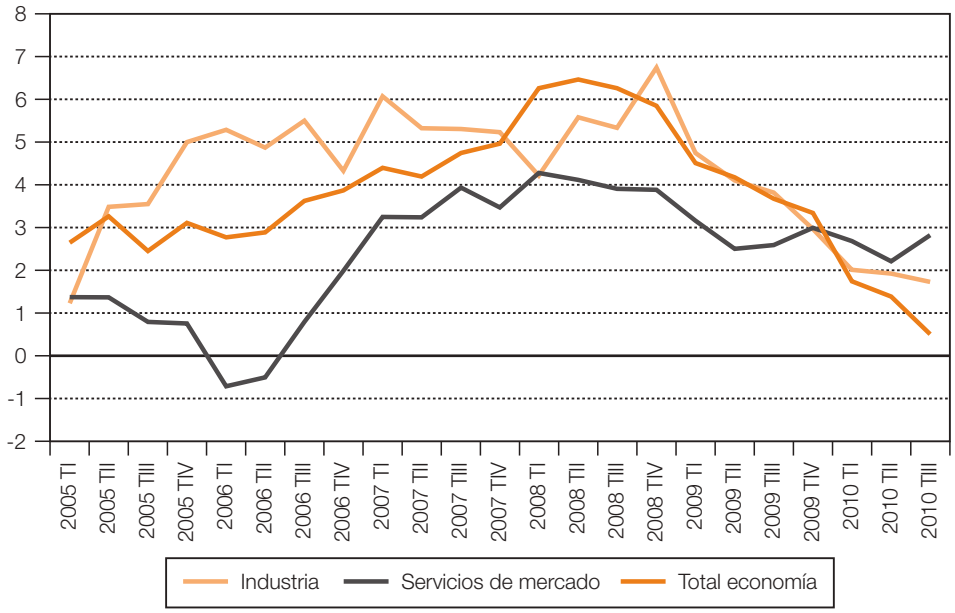
Fuente: INE, Contabilidad Trimestral de España.

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN ESPAÑA
(Tasas de variación interanuales, en porcentaje)



Fuente: INE, Contabilidad Trimestral de España.

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN MEDIA POR ASALARIADO EN ESPAÑA
(Tasas de variación interanuales, en porcentaje)



Fuente: INE, Contabilidad Trimestral de España.

No obstante, también ha desempeñado un papel no despreciable el notable ascenso de salarios que ha tenido lugar (gráfico 7), sorprendente en un período de intensa reducción del empleo y expresivo de los desajustes de nuestro mercado de trabajo. El ascenso aludido fue sensiblemente superior en las manufacturas, superando el 5% en 2008, y acercándose al 4% en 2009. A pesar de ello, las empresas manufactureras apenas redujeron el empleo en 2008, único año en el que la productividad del trabajo mostró el comportamiento procíclico esperable en una recesión. Algo similar, aunque de menor intensidad ocurrió en los servicios de mercado (4).

La interpretación de este comportamiento es simple: las empresas mantuvieron el empleo hasta comprender la magnitud de la crisis que se avecinaba. Cuando lo hicieron, el ajuste adquirió una notable envergadura. De alguna forma, el apreciable crecimiento comparado del PIB durante la primera parte de 2008 contribuyó a hacer poco creíble la crisis que acabaría por llegar. Probablemente el Gobierno ayudó a este proceso, manteniendo previsiones de un crecimiento económico elevado hasta bien entrado ese año. Pero caben pocas dudas de que la crisis cogió a todos por sorpresa, incluidas las empresas. Tampoco caben muchas dudas de que el Gobierno tardó más en asumir su considerable magnitud.

La importancia del empleo temporal (por definición no renovable después de dos años), unida al alza de salarios, favoreció el ajuste de plantillas durante 2009 en las grandes y medianas empresas y sobre todo, en las pequeñas, al que acompañó el cierre de muchas microempresas. Con ello se inició una reestructuración de la producción liderada por la industria manufacturera que conducirá a una mayor competitividad de ésta, susceptible de sostener nuevos avances en su proyección hacia los mercados internacionales. En los servicios este proceso avanza con algo más de lentitud, lo que probablemente limita su rápida orientación hacia el resto del mundo, que muy probablemente requerirá del estímulo de diversas políticas microeconómicas, comenzando por el incremento de la competencia a través de la eliminación de las barreras artificiales hoy existentes, un proceso que sin duda se verá favorecido por la concreción y puesta en marcha de las medidas derivadas de la iniciativa *Bolkestein* aprobadas el año pasado. Con todo, las relaciones entre productividad y competitividad exterior no son simples y

menos aún a corto plazo (5), y de hecho aquellos sectores de servicios que más han incrementado sus exportaciones en 2010 no par ecen haber aumentado su productividad en el año, siempre según los datos de los Indicadores de Actividad del Sector Servicios.

4. Conclusiones

La industria española ha apoyado su incipiente recuperación durante 2010 en la exportación, defendiendo admirablemente su participación en el comercio mundial en términos comparados con sus socios comunitarios. Además ha diversificado los productos dirigidos al exterior y los mercados de destino, orientándose en ambos casos hacia segmentos más expansivos. El parco crecimiento de su valor añadido no guarda relación con problemas apreciables de competitividad pues, sino con la restricción financiera internacional y la atonía de la demanda interna. Además, el esfuerzo exportador de las manufacturas está encontrando apoyo en una importante reestructuración empresarial que se manifiesta en ascensos considerables en la productividad, destacados en términos comparados con los años anteriores a la crisis.

En los servicios está desarrollándose un proceso similar que, sin embargo, avanza a un ritmo más lento, quizá porque el impacto de la crisis económica no ha alcanzado un extremo tan agudo y la posición comercial exterior del sector en su conjunto es favorable, gracias al turismo. Pero el crecimiento futuro de la economía española debe descansar también en una internacionalización mayor del amplio sector de los servicios no ligados al turismo, cuyas exportaciones han avanzado muy rápidamente en los últimos años pero sin llegar a alcanzar a las importaciones, que también tienden a crecer con inusitada rapidez.

La orientación de los servicios hacia los mercados exteriores no sólo debe producirse a través de la Inversión Directa Exterior, que ya ha propiciado una amplia presencia internacional de las empresas, sino también a través de la exportación. Las empresas de servicios se han beneficiado en los años anteriores a la crisis de una elevada expansión del mer cado nacional que ha favorecido el aumento de su dimensión. Hace falta ahora que incrementen también su productividad y reduzcan sus costes. Una mayor competencia en los mercados mediante el despliegue de las normativas de raíz europea aprobadas el año pasado sin duda ayudará a ello.□

NOTAS

(1) Los gráficos que tiene como base la Organización Mundial de Comercio y DATACOMEX han sido elaborados por la profesora Elisa Álvarez, a quien quiero expresar mi agradecimiento.

(2) En los meses de noviembre y diciembre de 2010, las exportaciones de bienes intermedios se incrementaron notablemente, como consecuencia del aumento en los pedidos de este tipo de bienes desde el centro de Europa (Alemania, Francia e Italia). Esta expansión de la demanda externa justificó un alza apreciable del Índice de Producción Industrial.

(3) La productividad del trabajo en las grandes empresas de la industria y los servicios ha mostrado un comportamiento procíclico, como revelan los datos de la Central de Balances del Banco de España. Pero en las empresas de menos de 200 trabajadores de la industria sí se ha registrado un comportamiento anticíclico de esta variable, que sin duda las ayudó a afrontar en mejores condiciones la reducción de la demanda mundial durante 2009 (Antràs, Segura-Cayuela y Rodríguez, 2010).

(4) Los Indicadores de Actividad del Sector Servicios que elabora el INE muestran un comportamiento de la productividad procíclico, en contraste con la Contabilidad Trimestral de España.

(5) Ver Myro y Álvarez, 2010.

BIBLIOGRAFÍA

*Álvarez López, E. y Vega Crespo, J. (2011): «Estrategias de competitividad exterior de la economía española», **Principios,** próxima publicación.*

Antràs, P.; Segura-Cayuela, R. y Rodríguez Rodríguez, D. (2010): «Firms in international trade (with an application to Spain)», conferencia accesible a través del blog «nada es gratis», de FEDEA.

*Hidalgo, C. A. y Hausmann, R. (2009): «The building blocks of economic complexity», **PNAS,** vol. 106, núm. 26, págs. 10570-10575.*

*Myro, R. y Álvarez, E. (2010): «El imperativo de la competitividad para la economía española», **Claves de la Economía Mundial,** núm. 10, págs. 155-162.*

RESUMEN

La industria y los servicios españoles han mostrado una notable competitividad en los mercados exteriores durante 2010, encontrando en ellos un estímulo fundamental para el inicio de la reactivación de su producción ante la notable debilidad de la demanda interna y el mantenimiento de una importante restricción financiera. Han sostenido su expansión exterior con ajustes de empleo y la producción de gran importancia, que se han reflejado en destacados aumentos en la productividad. La industria manufacturera ha liderado este proceso.

Palabras clave: *Industria, Servicios, Producción, Recuperación económica, Comercio internacional, Productividad del trabajo.*

El transporte terrestre de mercancías

Juan Miguel Sánchez García
Presidente del Comité de Regulación Ferroviaria. Ex director general de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento

1. Introducción

La elaboración por parte del Ministerio de Fomento del Plan Estratégico de Impulso del Transporte de Mercancías por Ferrocarril (en adelante PEITMF), en 2010, supone una gran oportunidad para abordar un problema abandonado durante décadas y para el que no ha existido ni el tiempo suficiente ni los recursos para plantarle cara, quizá sumidos en la presión más imperiosa de otros cometidos, como la construcción de la red y prestación de los servicios de la alta velocidad, por un lado, o en la liberalización y reorganización del sistema ferroviario. Llega ahora este ansiado plan, y todos esperamos que no sea demasiado tarde para recuperar un modo de transporte centenario, y aunque no el hegemónico, sí de gran importancia en todos los países desarrollados. Resulta una iniciativa sin precedentes, porque hasta el momento ningún documento de intención política ni de planificación técnica le había dedicado tanto esfuerzo de análisis y de propuestas. Y lo hace de una manera que permite concebir esperanzas sobre su desarrollo: a) con una visión global del funcionamiento del sistema ferroviario y del mercado de transportes; b) contando con todos los agentes del mismo, especialmente operadores y cargadores (clientes), de los que más de medio centenar de asociaciones y empresas han participado en los grupos de trabajo y han emitido su opinión; y c) lo que es tanto o más importante, se hace contando con otros modos, pero con la idea-fuerza de la comodalidad, y teniendo en cuenta, especialmente, al sector del transporte de mercancías por carretera, quien debe ser un colaborador privilegiado con el modo ferroviario, es decir, que lejos de una visión de sustitución de un modo por otro, agresiva y maniquea, el enfoque que el plan da es el de invitar a desarrollar ese *do ut des* entre modos que tanto puede beneficiar a todos.

Pero esta buena nueva llega en un momento difícil para la economía y después de dos años de caída de la actividad, 2008 y 2009, para los dos modos terrestres del transporte, la carretera y el ferrocarril. La crisis económica y financiera ha dejado exhaustos a los operadores del transporte terrestre; en este contexto, plantearse una recuperación del modo más débil, el ferroviario, para que sea útil para la sociedad y para la economía española, no va a ser tarea fácil. Y sin embargo, paradójicamente, es el modo que podría conseguir en determinados flujos y mercancías un mayor ahorro de coste por unidad transportada si consigue desarrollar todo su potencial.

Sin embargo, tampoco conviene pecar de ingenuidad, aunque las ventajas económicas y ecológicas del ferrocarril son evidente, sus servicios tienen una clarísima limitación que nunca podrá sustituir al transporte por carretera, por lo que la hegemonía de éste, como ocurre en todos los países, seguirá siendo una realidad, y, por lo tanto, es un modo que, dada su complejidad normativa, social y económica, requiere un especial cuidado y vigilancia por parte de las administraciones públicas, ya que todavía tiene suficiente recorrido como para conseguir importantes cotas de mejora en su eficiencia económica, en seguridad, en calidad y en respeto medioambiental. De ahí que desarrollar el plan PETRA II (plan estratégico de transportes; ver la web del Ministerio de Fomento) ha sido otro hecho destacable de 2010 y que deberá de continuar en los futuros años.

La estructura de los dos sectores, ferrocarril y carretera, radicalmente diferente, aunque ambas con sus debilidades, sumada a una coyuntura tan adversa como la actual, puede tener efectos complicados sobre la evolución de la competencia, así como en la competitividad de nuestras empresas. Además, con los efectos de la crisis, no va a ser fácil desplegar a un tiempo todas las medidas contempladas en el PEITMF en estos momentos, a pesar de su realismo y de su objetivo, pegado al terreno, de alcanzar un 10% en la cuota de participación modal en el plazo de diez años, es decir, para 2020, partiendo de un exiguo 4% que tiene en la actualidad. Todos tendrán que contribuir a que sea un éxito, organismos públicos (Estado y CC.AA.), empresas, públicas y privadas, y, entre todos ellos, el Comité de Regulación Ferroviaria, órgano llamado a garantizar el pluralismo en el incipiente mercado de carga ferroviario.

2. Situación del transporte terrestre en España en 2010: estructura, crisis y competencia

El año 2010 cierra una década de especial y constante ímpetu político y legislativo del transporte ferroviario, tanto en España como en la Unión Europea. Esta última aprobó en ese período tres paquetes ferroviarios, que han sido traspuestos a la legislación española, aunque no sin cierta polémica con la Comisión de la Unión Europea, en cuanto a su correcta interpretación, lo que ha llevado a ésta a presentar una demanda ante el Tribunal de Luxemburgo (como a otros 22 países, aunque parezca consuelo de necios).

Por su parte, en España, la década ha dado lugar a momentos trascendentales para el sistema ferroviario, como ha sido la separación orgánica entre el operador público (Renfe Operadora) y el administrador de infraestructura (ADIF), la liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril, y más recientemente, el día 1 de enero de 2010, la liberalización del transporte de viajeros internacional por ferrocarril.

Mientras tanto, el transporte por carretera ha vivido un período de máximo crecimiento durante la década, con un ligero aumento del tamaño de las empresas y una especialización cada vez mayor. En cualquier caso, la situación es diferente entre los que prestan sus servicios de mero traslado o acarreo de mercancías, —con sus diferencias, según el sector para el que trabajan, las peculiaridades del mercado y de la reglamentación, el grado de tecnificación, la estructura empresarial, el tipo de gerencia, en su mayoría familiar, etcétera, y donde en general existe una mayor cantidad de microempresas—, y la de aquellos cuyo negocio principal es la comercialización y los servicios logísticos añadidos, además de transporte, y entre los que se construye una red de servicios, existe una tamaño mayor de empresa y un nivel más elevado de concentración.

2.1. Transporte de mercancías por ferrocarril

Quizá cinco años transcurridos desde la liberalización formal son pocos para la constitución de un mercado donde antes sólo había un monopolio estatal. Pero, lamentablemente, el último lustro, lejos de vitalizar con la competencia el mercado, ha mostrado un hundimiento de los tráficos del transporte de mercancías por ferrocarril que han pasado de una cuota intermodal a finales de la década de los noventa del 10% de las t-km, a otra de menos del 4% en 2008 (último dato de reparto intermodal publicado por el Ministerio de Fomento). Otros países de referencia nuestra, como Alemania, Francia y Reino Unido muestran unas cuotas más relevantes, del 22, 16 y el 12%, respectivamente, aunque la tendencia en alguno de ellos, como es el caso de Francia, dibuje una paulatina pérdida de negocio y, a la par, unos resultados en las cuentas de la empresa pública insostenibles.

La pérdida de mercado se debe sobre todo a varias razones, todas ellas apuntadas en la elaboración del diagnóstico, que da pie al plan de acciones y de soluciones, recientemente presentado:

— La escasa competencia real en el transporte de mercancías por ferrocarril.

— La capacidad de acceso a las terminales ferroviarias y a las condiciones de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares, no resulta igual para los nuevos entrantes que para el operador dominante.

— A nivel de material, el alto grado de envejecimiento, sobre todo del remolcado.

— Descoordinación de las administraciones públicas para la creación de nodos logísticos y centros de transportes, así como descoordinación entre los gestores públicos de la infraestructura y la operación de transporte, tras producirse la separación formal.

— Un significativo retraso en las tecnologías de la información, que lo desfasa respecto a las necesidades de los clientes.

— Hasta el momento, una nula participación como operadores ferroviarios de los operadores de otros modos como la carretera, que conocen muy bien el negocio y el mercado y podrían introducir elementos competitivos de mayor calado.

— Problemas derivados del sistema, como las interferencias de los servicios de cercanías en las grandes ciudades.

— Y a todo lo anterior hay que añadir los problemas de infraestructuras, electrificación, pendientes, gálibos, apartaderos, escasos acceso a centros logísticos de empresas productoras y a puertos, triple ancho de vía en la península, etcétera.

En los datos de tráficos de Renfe Operadora se puede observar la evolución del tráfico ferroviario de mercancías en los últimos veinte años. En t-km la evolución muestra un aumento, durante la primera década, desde los 7,1 M t-km en 1993 hasta su máximo histórico en 2004 con casi 12 M t-km. A partir de ese año, el tráfico cae, siendo el descenso especialmente acusado entre los años 2008 y 2009. En este último año el tráfico alcanza un 6,9 M t-km, prácticamente el mismo valor del año 1993.

La liberalización, efectuada formalmente entre el 2003 y el 2005, ha dado pocos resultados hasta el momento. El sector privado es todavía muy débil, ligado en su mayoría a empresas constructoras alejadas del objeto social del transporte, y está formado por pocas empresas, y con la hegemonía aplastante de Renfe Operadora. A finales de 2010, existen doce empresas, algunas públicas, —una del Estado y dos autonómicas—, y el resto privadas, autorizadas a operar en la red ferroviaria de interés general (REFIG). A las anteriores hay que añadir otras dos empresas que ya han solicitado su licencia y que están a la espera de su otorgamiento. De todas ellas, sólo operan Renfe y seis privadas, que son las que disponen de certificado de seguridad para acceder a la REFIG. A ellos, hay que añadir seis empresas operadoras que están habilitadas para solicitar reserva de capacidad o de surcos, es decir, no son transportistas, no poseen tracción propia, pero pueden solicitar franjas horarias para llevar a cabo una actividad con el servicio de una empresa transportista en la citada red. Por otro lado, y en su propia infraestructura que gestionan, también operan algunas empresas públicas en ámbitos más localizados, como algunas autonómicas, el caso de FGC en Cataluña, y la estatal FEVE, sobre todo, esta última en los tráficos de la cornisa cantábrica y en Castilla y León.

Por lo tanto, una estructura del sector aún muy débil, sin competencia real y donde la poca competencia que existe no se traduce en captar nuevos tráficos, sino que éstos cambian de una empresa ferroviaria a otra. Los datos son, por sí mismo, demoledores. En la actualidad, Renfe sigue siendo, con mucho, el operador más importante que existe en España, con una cuota de participación en el mercado del transporte ferroviario de mercancías del 94% en t-km, le sigue FEVE con un 4%, y los ferrocarriles autonómicos, 0,6%, y, por último, las empresas privadas que operan con licencia y con certificado de seguridad, 0,5%. Aunque el dato se vuelve más contundente si tomamos sólo la red de interés general, donde Renfe se alza con el 96% de las t-km producidas.

Además, los costes son altos, sobre todo los de estructura y los de personal, para las empresas públicas, aunque los cánones por el uso de la infraestructura se hayan situado en un nivel bajo, comparativamente con el transporte de viajeros y con Europa.

En la actividad de transporte de mercancías por ferrocarril se mira con un ojo a la vía y con el otro a la carretera, porque es el transporte de mercancías por carretera quien fija los precios en el mercado, con unos costes muy ajustados y un nivel de competencia muy fuerte, a veces fratricida.

2.2. Estructura del transporte de mercancías por carretera

Mientras se ha producido la liberalización, unida al declive más acentuado del transporte de mercancías por ferrocarril, el otro componente poderoso del sistema logístico español, el transporte de mercancías por carretera, contemplaba, con cierto desdén, la suerte de ese otro modo que se encamina por rieles; aunque en la última década la carretera se ha sentido más asediada por las decisiones públicas, es decir, políticamente y legalmente, las normas europeas y las decisiones de

algunos gobiernos europeos han ido reduciendo el espacio y el tiempo de la actividad, lo que ha venido a encarecer sus costes, por ejemplo, al introducir normas sobre tarificación por el uso de infraestructuras (euroviñeta), los tiempos de conducción y descanso, lo limitadores de velocidad, el tacógrafo, las restricciones de circulación en fines de semana, etcétera.

Sin embargo es un sector vital para el correcto funcionamiento de la cadena de suministros y distribución en cualquier país, su flexibilidad ha sido fundamental para su crecimiento, la demanda lo ha elegido por ser un modo que permite acceder al medio rural y facilita la distribución tanto capilar en las grandes ciudades, como a corta y media distancia. Baste comparar la infraestructura de uno y otro modo, cerca de 165.000 kilómetros de carreteras, frente a los 15.000 km de la red del ferrocarril, eso sí, uniendo ésta las principales ciudades (aunque con unos déficit grandes tanto en infraestructuras lineales como nodales). Por lo tanto, el transporte por carretera cuenta con una infraestructura en su mayor parte adecuada y eso le da mayor eficacia en las operaciones y permite un alto grado de penetración en el territorio.

Su éxito se vio reflejado en la evolución de su creciente importancia, al pasar de un modesto 15% en 1950 a realizar, en 2008, al 84% de las t-km que se producen en España en transporte interior. En total, en el año 2010, el transporte de mercancías por carretera está compuesto por 114.000 empresas de transporte público (profesional o por cuenta ajena), con 356.900 camiones de más de dos toneladas, a las que hay que añadir 91.679 empresas que utilizan transporte privado (complementario a la propia actividad principal de la empresa), con 182.536 camiones de más de 3,5 toneladas de masa máxima autorizada. Bien es cierto que de ellas el 94% de las t-km producidas en 2009, las realizó el transporte público o profesional y por ello nos debemos centrar en éste y en sus circunstancias, porque el futuro del sector del transporte terrestre tiene mucho que ver con la evolución de este sector.

Desde 1999 hasta 2009 el transporte de mercancías por carretera ha aumentado de forma significativa en España, con un 59% de incremento en t-km, que llegó a ser de un 82% entre 1999 y 2007, año a partir de cual se ha venido produciendo un descenso —del 5,2% en 2008 y un 12,1% en 2009—, debido a la caída de demanda de transporte derivada de la crisis económica. La punta máxima de transporte de mercancías se alcanza en el año 2007 con una demanda total de 185.495 M t-km en el conjunto del transporte interurbano.

Por el lado de las debilidades, se trata de un sector muy fragmentado en empresas, 114.000 empresas de transporte por carretera, con un 68% de ellas que son personas físicas, y una media de vehículo por empresa de 3,57 (aunque con una evolución modesta pero importante en la última década hacia la concentración, ya que partía de una media en 1999 de 2,08). La pluralidad de la oferta, sobre todo cuando lo que se ofrece es mero acarreo sin especialización alguna, asegura una competencia sin tregua y de poca calidad, lo que debilita enormemente a los miembros de este sector y los aboca a una peligrosa guerra de precios, descapitalización de las empresas y, en ocasiones, a una actividad que raya o entra de lleno en la competencia desleal y en el *dumping*, lo que puede tener una deriva muy peligrosa en materia de seguridad y de salud en el trabajo, además del propio conflicto sectorial que en ocasiones prende. En este sentido, la flexibilidad empresarial se vuelve debilidad y su maleabilidad se torna como un fleje violento cuando explota el conflicto con diversa etiología, pero sobre todo cuando el detonante tiene que ver con los costes, como es el crecimiento desmesurado de los precios del combustible, conflictos que tienen una difícil resolución, como ha ocurrido en la última década en los años 2000, 2005 y 2008. Desgraciadamente, el coste del gasóleo, aun manteniéndose los impuestos especiales invariables y siendo neutro el IVA que ha subido este año, está alcanzando precios similares a los que padecieron en junio de 2008, lo que muy probablemente vuelva a poner al descubierto los conflictos subterráneos en este mercado.

En cualquier caso, la microempresa, lo que en México llaman hombre-camión, ha constituido la base fundamental del sector y la mayoría de la flota del mismo hasta 1999, en que, con el desarrollo del plan PETRA, se comienza a modificar su peso y a estructurarse la composición del sector. En 2010, el trabajador autónomo con un solo camión (52,9% de las empresas) representa el 13,3% de la flota total, frente a un 50% que representaba en el año 2000. Las empr esas de más de cinco vehículos han pasado de representar un 5%, a un 10%, y su flota ha pasado de representar el 20%, al 50%, en el período de los últimos diez años.

La estructura empresarial, sobre todo en subsectores poco especializados, unida a la falta de cooperación empresarial, mantiene el coste de estas empresas en niveles altos comparados con las economías que consiguen grupos empresariales integrados, que aplican nuevas tecnologías

al servicio de una mejor gestión de flotas y consiguen economías importantes en los suministros y mejores productividades.

La acción pública no es sencilla en un sector liberalizado, donde no se pueden ni se deben hacer intervenciones en materia de precios o de cantidad de oferta o de ayudas públicas, aunque sea a la concentración, por lo que lo más sensato será desarrollar el plan PETRA, una de las herramientas más novedosas que ahora cumple una década, de cara a profundizar en los aspectos de una mayor profesionalización en la organización y en la gestión que ofrezca redes de servicio cada vez más eficaces y eficientes en calidad y en sostenibilidad. Sus herramientas son las tradicionales, normativa, ayudas compatibles con la normativa de competencia —sobre todo reestructurando el sector mediante ayudas al cese de la actividad de autónomos—, inspección y control, gestión de autorizaciones para el acceso al mercado, etc., a las que se le añaden la formación en el sector y la profundización en la información y el conocimiento.

En este campo del transporte por carretera, habrá que continuar con la tendencia regulatoria marcada por la Unión Europea, que incide, cada vez más, en aspectos de mejora y exigencia de carácter cualitativo para la empresa y sus gestores. La tarea de acomodación de la normativa europea va a ser uno de los desafíos inmediatos para 2011 y los años siguientes, lo que obligará a modificar gran parte del conjunto del ordenamiento de transporte por carretera, empezando por la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre y su Reglamento de desarrollo; y todo ello, unido a la insistencia y profundización en las tareas de investigación y difusión, informativas, y formativas.

3. La crisis: impacto en el sector

Una mención especial merece la crisis económica, que ha tendido una virulencia en el sector del transporte por carretera, con una cifra provisional de 8.000 empresas que han dejado la actividad. La caída de la demanda derivada de la menor actividad industrial y la caída del consumo, se ha traducido en una menor actividad, que, en términos generales para todo el sector, ha supuesto una caída acumulada de más del 20%.

Como consecuencia de la caída de la actividad y de las dificultades financieras, la flota se ha reducido en un -7,3% entre 2008 y 2010, y lo que es peor, las inversiones para renovación de la misma han caído también, provocando una menor matriculación de vehículos industriales, lo que ha hecho que la flota de vehículos pesados con menos de dos años haya caído del 19,7%, en 2008, al 9,9% en 2010, con el consiguiente envejecimiento y la marcha atrás en el proceso de modernización de la flota y de incorporación a la misma de vehículos con motores de menor consumo y menor emisión de gases de efecto invernadero.

Como dato positivo, los recorridos en vacío se han reducido, representaban un 22% de los kilómetros totales en 2008, y han pasado al 17% en 2010, lo que significa una manera de producir más eficiente, un aumento de la productividad y una reducción de los recorridos de posicionamiento operacionales no comerciales, en definitiva no rentables.

En el ferrocarril, la crisis no ha tenido hasta el momento consecuencias de pérdidas de empresas en el ya precario elenco de actores, pero la actividad ha descendido: se perdió un 7,7% de t-km en 2008, y un 28,3% en 2009 respecto a los años anteriores.

A pesar de todo, alguna esperanza se atisba en el panorama del transporte terrestre, y de la economía, a tenor de las cifras provisionales que las encuestas y las previsiones están contemplando. Así, en el transporte por carretera, los tres primeros trimestres apuntan prácticamente a un mantenimiento de la actividad, con un crecimiento importante, superior al 8% en las t-km del transporte internacional.

Y por lo que respecta a los datos provisionales de la actividad ferroviaria, entre enero y octubre de 2010, en la REFIG (red estatal ferroviaria de interés general), se observa un incremento del 3,2% de los kilómetro-tren producidos respecto al mismo período de 2009.

4. Plan Estratégico de Impulso del Transporte de Mercancías por Ferrocarril

Hacer despegar el modo ferroviario en la actual coyuntura no es tarea fácil. El ministro de Fomento expuso ante la Comisión de Fomento del Senado, el pasado 21 de octubre de 2010, el PEITMF. Es la primera vez en la historia del ferrocarril en España que se aborda de una forma global, con un plan de actuación, el desarrollo de este modo con el consenso político y de las fuerzas económicas y sociales, que ya venían r eclamando desde hace tiempo una actuación decidida en esta materia.

Para hacer frente a todos los problemas detectados y que forman parte del diagnóstico elaborado conjuntamente por las administraciones y los

agentes del sector, el PEITMF propone tres líneas estratégicas de trabajo, cada línea estratégica se estructura en programas y éstos en acciones entre las que cabe destacar como más importantes:

1. Propone impulsar un nuevo modelo de gestión del sistema basado en varios programas:

1.1. Impulso de la liberalización del mercado, entre cuyas medidas se encuentran: la autonomía de gestión de Renfe Mercancías y su transformación en varias sociedades especializadas en mercados concretos, con posible participación privada en las mismas; la intensificación y diversificación de las fórmulas de acceso al mercado; nuevas fórmulas de prestación de servicios adicionales, complementarios y auxiliares; dinamización de los procesos de homologación y certificación de material rodante; aumento de la oferta de material rodante y la liberalización de la prestación del servicio de cambio de ejes para tráfico internacional.

1.2. Nuevos modelos de gestión de infraestructuras lineales y nodales, entre cuyas actuaciones están la definición de itinerarios con prioridad para la circulación de trenes de mercancías, los nuevos modelos de promoción y gestión de terminales logísticas intermodales, las nuevas fórmulas de desarrollo de infraestructuras de acceso a nodos generadores de carga, la gestión única de complejos ferroportuarios, la gestión única de complejos fronterizos, la mejora en la gestión tanto en la oferta de surcos como en los corredores internacionales y en las infraestructuras nodales y, por último, la búsqueda de nuevas fórmulas de explotación de infraestructuras lineales de mercancías que no formen parte de la red básica.

1.3. Acción institucional y desarrollo de la normativa, entre cuyas medidas se encuentran la potenciación del Comité de Regulación Ferroviaria, la puesta en actividad de la Agencia Estatal de Seguridad del Transporte Terrestre, las actuaciones de gestión del propio Ministerio de Fomento, la cooperación con las comunidades autónomas, la coordinación interministerial para el impulso del transporte ferroviario de mercancías, el desarrollo de nueva normativa y la puesta en marcha del Observatorio del transporte ferroviario de mercancías.

1.4. Ayudas e incentivos, para el desarrollo del transporte ferroviario de mercancías, para la renovación del parque de vagones y de equipos de transporte intermodal, y para el desarrollo de nuevos apartaderos o modificación de apartaderos existentes.

2. En segundo lugar, promover la calidad del servicio y eficiencia:

2.1. Mejora de la calidad y fiabilidad de los servicios de transporte ferroviario de mercancías, con las medidas de integrar los servicios de transporte ferroviario en las cadenas logísticas, aumentar la fiabilidad de los servicios de transporte ferroviario de mercancías y racionalizar y simplificar los procesos administrativos y documentales.

2.2. Incremento de la eficiencia de los servicios de transporte ferroviario de mercancías con medidas como la mejora de la productividad, la optimización de los costes en las entidades públicas ferroviarias y la implantación de nuevas tipologías de servicios ferroviarios.

2.3. Investigación, desarrollo e innovación, mediante la coordinación en materia de I+D+i, la localización y trazabilidad en la cadena logística integral, el conocimiento y planificación de la demanda y oferta de servicios, la optimización de los costes de gestión a través de la innovación y las TIC, las aplicaciones de I+D+i para la seguridad del transporte ferroviario de mercancías, la innovación tecnológica en la operación y material móvil ferroviario, las ayudas e incentivos a la I+D+i y su divulgación.

3. Y por último, la mejora de las infraestructuras ferroviarias:

3.1. Definición de la red básica de mercancías (e integración en los corredores europeos) y sus características y condiciones de operación.

3.2. Infraestructuras nodales, con la planificación de la red de terminales logísticas intermodales y los criterios de diseño y modificación de terminales logísticas intermodales.

3.3. Intermodalidad ferroportuaria, con la necesidad de conectar de forma eficiente los puertos a la red básica de mercancías, y adaptar las redes ferroviarias interiores a los puertos.

Sin duda conviene atacar de una manera ordenada y coordinada todos estos elementos. Poner fin a años de abandono, o de ocupar el último puesto en la escala de preocupaciones, no se solventa en uno o dos años de actuación. Hará falta un esfuerzo, en momentos difíciles de restricciones presupuestarias. Pero el secreto está en ordenar las prioridades y coordinar los esfuerzos entre el Ministerio de Fomento, y demás departamentos del Gobierno, con las CC.AA., el organismo regulador (Comité de Regulación Ferroviaria), el ADIF y demás agentes del mercado.

Empezar a hacer eficientes algunos corredores estratégicos, priorizar las obras a acometer y abordar una visión de la administración de la infraestructura (cánones, accesos, servicios adicionales, auxiliares y complementarios, etc.) que promueva la pluralidad del mercado y el empuje al transpor-

te ferroviario, serán un elemento de máxima importancia en la ejecución del plan de impulso del transporte de mercancías por ferrocarril.

5. El Comité de Regulación Ferroviaria y su papel de regulador en España

En el refuerzo de la competencia en este incipiente mercado, y en velar porque haya una pluralidad de empresas operadoras y competencia en el mercado, deberá jugar un papel relevante el Comité de Regulación Ferroviaria. Este órgano, diseñado por la UE para que sea una pieza clave en el juego de los diferentes actores que forman parte del mercado ferroviario, ha tenido hasta el momento un escaso desarrollo en nuestro país. Cuestión esta que ya se ha propuesto modificar tanto el proyecto de la Ley de Economía Sostenible, como el Ministerio de Fomento, con la renovación reciente de los miembros del citado órgano y su compromiso de potenciarlo, realizado a través del ya comentado PEITMF, y puesto de manifiesto tanto por el ministro de Fomento como por el secretario general de Transportes en sede parlamentaria.

Este cambio de posición de la Administración General del Estado frente al transporte ferroviario de mercancías, que ya pudo contemplarse desde el principio de la legislatura actual, está apoyado por un clamor de las empresas cargadoras, operadores de otros modos que necesitan beneficiarse de un ferrocarril más eficiente, y en general, de una posición de las fuerzas políticas a favor de la apuesta para que el transporte de mercancías por ferrocarril recupere su capacidad y aumente su participación en el mercado de transportes. Su objetivo puede parecer modesto pero es ingente la tarea que hay que llevar a cabo y sobre todo la recuperación de la confianza perdida.

El órgano fue diseñado con enormes limitaciones, tratando de pegarse al pie de la letra al texto de la directiva para cumplir el mínimo exigido, pero sin ánimo de crear un órgano eficiente como se ha hecho en otros países miembros de la Unión Europea: se le encomendaban unas funciones, pero sin herramientas ni capacidad suficientes para llevarlas a cabo. Se han desoído las recomendaciones de órganos importantes, como el Consejo de Estado, el Consejo Económico y Social o la Comisión Nacional de la Competencia, que han sugerido un modelo más independiente y ágil para llevar a cabo su cometido. Su actual situación ha sido uno de los motivos esgrimidos por la Comisión de la Unión Europea para presentar una demanda contra España ante el Tribunal de Luxemburgo, basándose en la escasa independencia del órgano diseñado. Todo ello ha llevado a un compromiso político de potenciar el órgano, incluido en el citado plan, y a una modificación prevista en el proyecto de Ley de Economía Sostenible —que, lamentablemente, en su redacción actual, se quedará obsoleta de nuevo si prospera la reciente propuesta de directiva de la Comisión, en la que entre otras cuestiones, amplía las competencias de estos órganos reguladores e impone de una manera fuera de dudas su independencia.

Su intervención en el sistema ferroviario tiene como finalidad salvaguardar la pluralidad de la oferta, pudiendo actuar, a petición de parte o de oficio, en los conflictos que puedan derivarse de actuaciones que pongan en riesgo el funcionamiento del mercado, sobre todo en la adjudicación de capacidades, interpretación, tanto de normas, como de la declaración de red del administrador de infraestructura (ADIF), de contratos de servicios públicos o de acuerdos privados que puedan limitar la actividad o discriminar a unos frente a otros.

De momento su tarea no va a ser sencilla, y junto a una fase de dar a conocer su existencia, habrá que desplegar sus funciones con la limitación de medios a que lo somete la actual normativa vigente. Para ello, su primera tarea debe ir dirigida a ayudar a visualizar el CRF y sus funciones, y que sus actuaciones consigan imponer una línea de confianza y de seguridad jurídica que permita a las empresas abordar inversiones y planes de expansión, así como proyectos conjuntos entre operadores de varios modos y cargadores, para el desarrollo del ferrocarril.

6. Conclusiones

En definitiva, y esto vale para los dos modos de transporte terrestre, la búsqueda de consensos amplios en materia de logística y transportes, como los que hemos vivido en los últimos tiempos —con casos paradigmáticos como la Ley del Contrato de Transporte Terrestre, aprobada en 2009, la Ley de Puertos, en 2010, y el aquí comentado Plan Estratégico de Impulso del Transporte de Mercancías por Ferrocarril—, serán imprescindibles en el futuro para abordar, sin pasos en falso y con decisión, los cambios regulatorios en España.

Para ello, y para contribuir a la potenciación de todo el aparato logístico del país al servicio de la economía, habrá que insistir en la modernización

de aparato empresarial del transporte por carretera, y potenciar el transporte de mercancías por ferrocarril, y hacerlo de la mano de los operadores y de sus clientes; ese debe ser el objetivo y el reto para las Administraciones, los reguladores, y para todos los agentes del mercado, con la idea de impulsar unas condiciones que favorezcan la aparición de redes de servicio seguras, de calidad y sostenibles.□

RESUMEN

El transporte de mercancías por vías terrestres afronta en 2011 diversos retos de carácter estructural que tienen como dificultad añadida la crisis, que ha impactado, durante los años 2008 a 2010, en las empresas del sector. Destacan como retos, en definitiva, mayor concentración, formación, incorporación tecnológica, respeto medioambiental y presencia internacional, en el transporte de mercancías por carretera. Mientras que para el transporte ferroviario de mercancías tiene aún que encontrar el camino de la competencia, la pluralidad real de oferentes y una evolución de un producto de calidad que gane en fiabilidad para sus clientes, para quienes parece que la sostenibilidad es un valor seguro en este modo de transporte. El plan de impulso del transporte de mercancías por ferrocarril, elaborado en 2010, será el programa diseñado para potenciar este modo, que ha visto reducido peligrosamente su cuota de mercado en los últimos ejercicios. En esta travesía arriesgada, es importante el plan, y la puesta en funcionamiento del Comité de Regulación Ferroviaria que aporte garantía de pluralidad y seguridad jurídica en el sistema ferroviario.

Palabras clave: *Transporte de mercancías, Competencia en los mercados de transporte, Estructura empresarial, Planificación estratégica, Comité de Regulación Ferroviaria.*

La sanidad en tiempos de crisis

Beatriz González López-Valcárcel
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

1. Introducción. Un año marcado por la insuficiencia financiera y la amenaza de insolvencia

En sanidad, el año 2010 ha sido de transición hacia el reconocimiento explícito de las limitaciones económicas y de las r estricciones presupuestarias. Ha estado marcado, como los anteriores, por la insuficiencia financiera, que por primera vez obliga a ejercer *el arte de cortar* (cómo desinvertir en sanidad ocasionando los mínimos daños). La sanidad tiene un gran potencial desestabilizador de las cuentas públicas y es materia sensible para la opinión pública. El debate sobre si la sanidad debería ser inmune a las restricciones presupuestarias se superpone a la tensión entre lo público y lo privado.

Insuficiencia, sostenibilidad y solvencia han sido términos ampliamente utilizados en sanidad durante 2010. El *déficit* sanitario ha empezado a aflorar en los textos y en los discursos. A mediados de 2010, esa insuficiencia de ingresos para hacer frente a los gastos necesarios —incluso comprometidos— del sector sanitario público había llegado a acumular una deuda entre 7.500 y 15.000 millones de euros (Otero-Ochoa, 2010). El discurso de la sostenibilidad hace hincapié en cómo el sistema de salud español podrá continuar manteniendo los niveles de calidad y prestaciones ya consolidados. Otro discurso pone en duda no ya la sostenibilidad sino la solvencia del sistema.

Relacionado con ese problema financiero, y como telón de fondo, 2010 ha sido el año de consolidación del encaje privado en la gestión pública. La tensión entre lo público y lo privado, en un contexto institucional ineficiente, aún persiste, pero la necesidad de financiación de infraestructuras sanitarias y la huida de las rigideces del derecho público han saldado la balanza a favor del acomodo de la iniciativa privada.

2. Los antecedentes. La insuficiencia financiera crónica del sistema sanitario español y los presupuestos continuistas de 2010

El sector sanitario es sobre todo un sector de gasto. Sus efectos multiplicadores y de arrastre sobre la economía son limitados, según concluyen los análisis *input-output*. No obstante, genera empleos cualificados, contribuye a la calidad de vida y a la cohesión social y tiene un gran potencial como motor de un incipiente núcleo de investigación biomédica que a largo plazo podría

CUADRO 1

PRESUPUESTOS INCIALES PARA SANIDAD DE LAS CC.AA. ESPAÑA, 2007-2010

Comunidades autónomas	Presupuesto de gastos corrientes (millones de euros)	% Variación			Presupuesto de gastos de capital (millones de euros)	% Variación			Presupuesto de gastos total (millones de euros)	% Variación		
	2010	08/07	09/08	10/09	2010	08/07	09/08	10/09	2010	08/07	09/08	10/09
Andalucía	9.368,98	8,84	2,86	0,12	458,40	25,99	0,16	-2,18	9.827,38	9,57	2,73	0,01
Aragón	1.846,74	8,36	8,74	2,11	60,90	-17,24	-15,39	-13,88	1.907,64	6,78	7,58	1,51
Asturias	1.616,31	3,16	15,12	5,61	23,65	-22,99	-26,56	-17,19	1.639,96	2,22	13,93	5,19
Baleares	1.120,14	9,79	5,27	-6,55	56,21	18,41	0,44	-4,63	1.176,35	10,18	5,03	-6,46
Canarias	2.802,37	13,87	6,57	-1,15	54,63	-23,45	-33,78	-42,35	2.857,01	11,15	4,51	-2,49
Cantabria	763,80	5,04	5,85	2,50	32,13	-1,71	-3,67	-33,65	795,93	4,64	5,22	0,30
Castilla y León	3.282,87	8,13	3,23	3,50	235,77	26,78	-9,18	-0,44	3.518,64	9,37	2,26	3,22
Castilla-La Mancha	2.581,35	10,25	8,65	3,08	337,15	4,32	5,76	-3,23	2.918,50	9,47	8,29	2,31
Cataluña	9.535,67	5,91	2,28	4,36	352,61	-1,29	24,73	21,86	9.888,28	5,54	2,85	4,90
Comunidad Valenciana	5.486,97	7,48	3,90	0,99	233,29	0,29	0,48	2,98	5.720,26	7,16	3,76	1,07
Extremadura	1.588,77	9,85	8,41	-1,74	75,54	6,34	-7,04	-24,99	1.664,31	9,60	7,36	-3,11
Galicia	3.565,36	7,41	3,75	-0,27	163,46	7,26	-0,54	-14,99	3.728,81	7,40	3,52	-1,02
Madrid	7.035,09	8,27	3,01	1,63	46,15	-22,43	-12,59	-76,95	7.081,23	6,90	2,50	-0,58
Murcia	1.940,69	12,86	5,34	9,56	44,14	3,73	-2,13	-46,33	1.984,83	12,38	4,98	7,08
Navarra	897,77	8,28	4,14	4,36	88,99	6,27	-1,08	90,74	986,76	8,17	3,86	8,80
País Vasco	3.539,60	11,46	9,27	3,39	90,68	18,05	-8,77	-26,23	3.630,28	11,69	8,52	2,36
Rioja	396,65	15,88	5,83	-10,50	15,33	-68,03	-87,44	63,64	411,98	-3,15	-8,27	-8,97
Total	57.369,11	8,45	4,61	1,84	2.369,03	0,30	-4,92	-9,77	59.738,14	7,99	4,15	1,32

Fuente: MSPS http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/recursosEconomicos.htm .

reconvertir el modelo económico de este país del ladrillo. La sanidad acumulaba 888.000 empleos en el primer trimestre de 2010 (datos de EPA), de los que casi medio millón trabajan en la red pública. La remuneraciones del personal del sector con cargo a presupuestos públicos ronda los 30.000 millones de euros.

Algo más del 70% del gasto sanitario en España es gasto público, responsabilidad de las CC.AA., y representa más de un tercio, en algunas hasta el 40%, de sus respectivos presupuestos anuales. Las CC.AA. presupuestaron en 2010 59.738,14 millones de euros para sanidad, 1.332 euros por persona, oscilando entre 1.098 euros por persona en Baleares y 1.705 euros en el País Vasco.

De los presupuestos iniciales a los liquidados va un trecho, y el gasto real de cada año incluye cantidades de *gasto desplazado,* esto es, pagos de deudas de años previos. Según el Grupo de Trabajo sobre el Gasto Sanitario, ese *gasto desplazado*, que había sido 2.757 millones de euros en 1998, alcanzó los 5.574 millones de euros en 2005 (1).

Con perspectiva de largo plazo, los déficit sanitarios no son algo nuevo en España, pues constituyen más bien la regla que la excepción. Es un fenómeno recurrente que ha sido atribuido bien a la insuficiencia dinámica crónica de la financiación sanitaria, o a la incapacidad del sector para autolimitar su gasto, enfrentando eficazmente las fuerzas que lo propulsan. Cada cambio de fórmula de financiación autonómica ha llevado aparejada una regularización, con afloramiento de la deuda sanitaria, y su pago con cargo a fondos suplementarios del Estado. La novedad de la situación actual es que al haber perdido la financiación autonómica su carácter finalista, no es posible aislar la deuda sanitaria, y las CC.AA. tienen mayor grado de corresponsabilidad fiscal que en las crisis financieras del pasado.

El gasto sanitario en España ha venido creciendo más que el PIB, y más que el de otros países desarrollados. El crecimiento real medio acumulativo del gasto sanitario *per cápita* en España entre 2000 y 2008 ha sido del 4,7% anual (OCDE, 2010), 2,8 puntos por encima del crecimiento real del PIB *per cápita;* por encima también de la media de la OCDE (4,2%, dos puntos sobre el PIB) y de la UE-15 (3,9%, 2,2 puntos por encima del crecimiento del PIB). Dentro de la UE-15, sólo nos ha superado Irlanda (7,6%), Grecia (6,9%) y Luxemburgo (4,9%).

A pesar de que la crisis económica entró oficialmente en España el tercer trimestre de 2007, todavía los presupuestos sanitarios de las CC.AA. siguieron su deriva alcista sin acusar restricciones hasta 2010, incluso hasta 2011. Se ha gobernado la crisis bajo la ilusión de la abundancia, con una deriva de gasto que venía de los buenos años anteriores. Este hecho es independiente del color político de los gobiernos. El cuadro 1 refleja los presupuestos iniciales para sanidad de las CC.AA. 2007-2010. Los gastos corrientes aumentaron un 8,45% en 2008, un 4,61% en 2009 y un 1,84% en 2010. La contracción de los gastos de inversión, muy acusada en algunas CC.AA., atemperó el aumento total.

3. Huidas hacia delante, reglas del juego y tensiones entre *modelos*. El año que se consolidó el encaje de la iniciativa privada en la gestión pública de la sanidad

No hay modelos bien diferenciados de sistemas autonómicos de salud en España. Las diferencias más notables estriban en el peso y la articulación de la colaboración público-privada y en la integración organizativa entre niveles asistenciales: atención primaria y especializada; y en la atención a los pacientes crónicos.

Los conciertos complementarios con la asistencia pública son la solución tradicional vigente en la mayor parte de CC.AA.. El Servicio Regional de Salud manda a un paciente para ser intervenido en una clínica concertada, con cargo al seguro público, cuando la oferta de la red propia no es suficiente. Desde los primeros años noventa se empezaron a firmar contratos programa con los centros propios, en un intento de mejorar la gestión pública y monitorizar el cumplimiento de objetivos. A raíz de la Ley 15/1997, de 25 de abril, se desarrollaron iniciativas de gestión directa basada en derecho privado, mediante fundaciones y empresas públicas, entre otras figuras, para huir de las rigideces que impone la gestión pública bajo el derecho público. La externalización (*outsourcing*) de servicios no esenciales, como el mantenimiento, la seguridad o la limpieza, es una práctica generalizada que se ha ido extendiendo a la subcontratación de servicios de diagnóstico por imagen y a los laboratorios de análisis clínicos en muchos hospitales públicos.

Más recientemente, la necesidad de financiación de nuevas infraestructuras sanitarias ha desembocado en el uso generalizado del llamado Modelo de Financiación Privada *(Private Finance Initiative, FPI)*, que se había experimentado para la construcción de hospitales en el Reino Unido). Siete de los ocho nuevos hospitales del plan de infraestructuras 2004-2007 de la Comunidad de Madrid (2), inaugurados en 2008, se construyeron con esa fórmula, que consiste en licitar la construcción a una empresa privada, a cambio de ceder la gestión de determinados servicios o instalaciones, y/o del pago por utilización de las instalaciones por el Servicio Madrileño de Salud. La gestión de los servicios asistenciales, y del propio hospital, sigue siendo pública. Por tanto, no hay transferencia de riesgos al sector privado, salvo en la fase de construcción, pero se produce un deslizamiento presupuestario, pues el Servicio Regional de Salud difiere el pago de la inversión a lo largo de todos los años que dura la concesión. Las empresas concesionarias son grandes constructoras, que a raíz de la convocatoria madrileña entraron en un nuevo sector, pero no cambiaron en lo esencial su actividad. El modelo FPI se está generalizando en España y no suscita ya gran debate social (3, 4).

En la búsqueda de fórmulas para una *nueva gestión pública,* la Comunidad Valenciana dio un paso más allá en 1999 con una experiencia piloto en la comarca de Alzira. En el *modelo Alzira,* una empresa privada, con fines de lucr o, asume la cobertura sanitaria integral, de la atención primaria y especializada, de los habitantes de una comarca, con financiación pública capitativa del Servicio Público de Salud (5). La empr esa privada que asume las obras de infraestructura del nuevo hospital tiene una concesión administrativa de explotación en exclusiva del centro por un número de años determinado, de forma similar a la concesión de autopistas. La diferencia es que es más difícil controlar los aspectos no medibles de la calidad de la atención médica que el buen servicio de una autopista. Las empresas que se hacen cargo de estos contratos suelen ser conglomerados de constructoras, financiadoras (cajas de ahorros o bancos) y aseguradoras sanitarias. A diferencia de los FPI, en el modelo Alzira hay transferencia de riesgo financiero a la empresa que gestiona el servicio. El pago capitativo, con una rebaja respecto a las áreas de salud de gestión propia con objeto de socializar las ganancias de eficiencia, promueve la efectividad a largo plazo y los objetivos de salud.

Actualmente el modelo Alzira está operativo en cinco de los 24 departamentos de salud de la Comunidad Valenciana (Alzira, Torrevieja, Denia, Manises y Elche II). La atención sanitaria del 17% de la población está a cargo de empresas privadas, con fuerte concentración empresarial.

En 2010 ha continuado la expansión de la oferta en Madrid. A principios de 2011 hay dos nuevos hospitales en construcción (Móstoles y Torrejón), se ha licitado un tercero (Collado-Villalba) y se prevée un cuarto en Carabanchel. Pero mientras que los hospitales abiertos en 2008, salvo el de Valdemoro, seguían el modelo FPI, limitando la colaboración privada a la construcción y eventual explotación de algunos servicios, en esta nueva oleada se ha optado por el modelo Alzira, es decir, se profundiza en la gestión privada de los servicios asistenciales públicos. La expansión de la oferta madrileña, que acerca la asistencia especializada a los barrios, va acompañada de una reforma organizativa con libre elección de médico (también especialista) y de centro. Desde la perspectiva individual de un mercado de servicios, tiene la indudable ventaja de fomentar la competencia entre proveedores por la vía de la demanda. Desde la perspectiva de la salud comunitaria, se ha criticado esa *área única* de Madrid porque rompe la filosofía de la reforma de la atención primaria, basada en la medicina de familia y el foco en la salud de la comunidad más que en la persona.

En los últimos años se han ido configurando y consolidando grupos empresariales privados con poder de mercado creciente (6). Los movimientos privatizadores de Valencia, pero sobre todo los de Madrid, han desatado apasionados debates dictados más por la ideología que por los argumentos y datos, que han llegado incluso al Congreso de los Diputados (7). Desde la perspectiva del análisis económico, falta una evaluación rigurosa del desempeño de los nuevos hospitales, que no es tarea fácil, pues no hay *contrafactuales* que permitan comparar los nuevos hospitales de gestión privada con los públicos (que tienen plantillas mas envejecidas, instalaciones obsoletas, e hipertrofia de algunos servicios por inercias históricas). Habría que hacer un análisis riguroso de los cambios en el bienestar social y sus costes y de los riesgos a largo plazo (por ejemplo, de captura del regulador por el regulado).

4. Las causas subyacentes del aumento del gasto sanitario

Puesto que los recursos para la sanidad han ido aumentando año a año, incluso en 2010, hay que atribuir la insuficiencia financiera dinámica del sector a los aumentos del gasto sanitario.

Las causas generales subyacentes de la propulsión del gasto sanitario están bien estudiadas, y afectan a todos los países desarrollados. En España hay además causas específicas. En el cuadro 2 presentamos una lista clasificando el origen en la demanda, en la oferta y en el contexto institucional.

Esos aumentos de gasto se producen por tres vías: precios, cobertura (número de usuarios que utilizan el servicio) e intensidad de la utilización (dosis, número de usos por persona, por ejemplo aumentar la frecuencia en los programas de cribado) (Gonzalez Lopez-Valcárcel, 2005). En sanidad, la oferta puede inducir demanda. Así, la acumulación de programas especiales en atención primaria ha creado necesidades nuevas de personal y recursos. En España un médico de cabecera tiene asignados 1.410 ciudadanos, y no cesan las quejas por saturación y por excesiva carga de trabajo. En Dinamarca, cada médico general tienen asignados el doble de pacientes sin que la literatura describa agobios ni los daneses tengan peores indicadores de atención de la salud.

Pero además de esos mecanismos genéricos, en España hay otros específicos que tienen relación con las condiciones de la financiación pública de las prestaciones, y en último término con el marco institucional del sistema de salud. Los copagos son menores en España que en otros países del entorno y no hay incentivos para limitar la incorporación de nuevas tecnologías o tratamientos —costosos— a la cobertura pública (González López-Valcárcel, 2007).

Las reglas del juego institucional propulsan el gasto sanitario. La sanidad es competencia transferida a todas las CC.AA., las diez últimas desde 2002. Las transferencias sanitarias, que han acercado las decisiones a los ciudadanos y permiten cierto juego diferenciador de objetivos y de esfuerzos, coherente con la diversidad territorial, tiene sin embargo costes de transacción, posiblemente elevados. No se aprovechan las economías de red, por ejemplo, cada comunidad ha creado su propia historia clínica digital y la información no es comparable ni compartible, pero los costes de desarrollo de los sistemas de información se han multiplicado. Por el contrario, hay costes de emulación: cada iniciativa de un comunidad otorgando un nuevo derecho, una nueva prestación o un nuevo programa, tiende a ser copiada por otras. Cada mejora de condiciones laborales del personal se propaga a otras CC.AA. Ese juego institucional de la emulación de máximos en un contexto de escasez de oferta ha llevado a la mejora sustancial de retribuciones y condiciones de trabajo de los profesionales sanitarios —la carrera profesional ha supuesto en la práctica un aumento indiscriminado de retribuciones ligado a la antigüedad,

CUADRO 2

FUENTES DE PROPULSIÓN DEL GASTO SANITARIO (Y DE LA INSUFICIENCIA FINANCIERA DEL SNS) Y MEDIDAS TOMADAS EN 2010 PARA SU CONTROL

Origen	Descripción	Medidas de control
Necesidad (demanda)	Morbilidad. Cronicidad. Envejecimiento Avances tecnológicos (permiten intervenir más y mejor, aunque a mayor coste) Aumentos de demanda inducidos por elementos ajenos a la salud: aumentos de renta (la sanidad tiene alta elasticidad renta); medicalización de la sociedad Contexto de gratuidad, no copagos o copagos bajos: abuso moral	Estrategias educativas, informativas y organizativas para moderar la presión asistencial
Oferta, mercados, organización asistencial	Falta de coordinación/integración entre niveles asistenciales y continuidad del cuidado Aumentos de precios de los inputs (relacionados con la escasez): aumentos de retribuciones a profesionales y mejora condiciones laborales por el *schok* de oferta de nuevas infraestructuras postransferencias En sanidad, la oferta puede inducir demanda (mayor actividad) Oligopolios: sobreprecios Incentivos a los proveedores mal diseñados (se paga actividad, no efectividad)	Políticas comunes de gasto farmacéutico para las CC.AA. Procedimiento de compras agregadas (Central de Compras)
Instituciones	*Shocks* de oferta postransferenciales (p. ej., Madrid) Disfunciones institucionales: emulación; no aprovechar economías de red; duplicidades… Aumento tácito del umbral de coste-efectividad para financiar nuevas prestaciones (en ausencia de *cuarta barrera*)	Criterios comunes para las retribuciones entre CC.AA.

no a la productividad—. Entre 2002 y 2007 los gastos de personal en la red sanitaria pública de España aumentaron un 52.4% (8). Un profesional sanitario de la red pública en España trabaja 1.552 horas anuales (RAS), equivalentes a 31,2 horas semanales.

4. Las medidas de control del gasto sanitario tomadas en 2010

En ese contexto se inscriben las medidas tomadas el 18 de marzo de 2010 por consenso en el Consejo Interterritorial del SNS, a propuesta del Gobierno estatal (Decreto-Ley 4/2010). Tienen el propósito de ganar eficiencia a corto plazo y sentar las bases de reformas más ambiciosas en el futuro. Siguen la tradición de actuar sobre los medicamentos: dispensar fármacos unidosis, reducir los precios y los márgenes, y promover una central de compras de la que se podrían beneficiar todas las CC.AA., que sin embargo en diciembre de 2010 todavía no se ha puesto en marcha. Además, se acuerdan criterios comunes de retribuciones que frenen la espiral del capítulo I. Con el posterior Real-Decreto 8/2010 se reducen las retribuciones del personal sanitario, como del resto de los empleados públicos.

Pero el problema de fondo es que el Gobierno central no tiene capacidad legal para actuar sobre las causas propulsoras del gasto. El plan de ahorro de 2010 se parece mucho, como no podría ser de otra manera, en sus medidas al plan estratégico de Farmacia, contenido en el Plan de Dinamización de la Economía e Impulso de la Productividad de 2005. Unicamente la imperiosa urgencia de las CC.AA., más corresponsables fiscalmente que en las crisis financieras previas, marca alguna diferencia.

5. ¿Qué se puede controlar? Márgenes para la mejora

En estos años de fuertes restricciones económicas está claro que España, como otros países,

no podrá contar con más recursos públicos para la sanidad. Las reformas, por tanto, podrían:

a) Mejorar la eficiencia del gasto sanitario público. Los sistemas sanitarios integrados, las fórmulas de financiación capitativa, los cambios de incentivos a los profesionales o la propia estrategia de gestión indirecta mediante colaboraciones público-privadas son soluciones propuestas en esta línea, que sólo se justificarán en la medida en que demuestren que efectivamente mejoran la eficiencia.

b) Aumentar la financiación privada del gasto sanitario, imponiendo copagos. Este tema ha sido tabú en la sanidad española y no parece que a corto plazo vaya a dejar de serlo.

c) Priorizar y racionar las prestaciones sanitarias públicas cambiando los catálogos de prestaciones, imponiendo la *cuarta valla* (criterios explícitos de coste-efectividad para autorizar nuevas prestaciones en el catálogo de financiación pública, como en otros países).

El *mal de altura* del sistema sanitario español no tiene una única causa ni se resolverá con una única medida. A lo largo de 2010 se han publicado varios informes recomendando medidas de control del gasto sanitario y para mejorar su eficiencia. Con esos planes se podrán conseguir, según sus autores, ahorros de casi diez mil millones de euros (15% del gasto sanitario público) (Gil y cols., 2010). Se insiste en que es posible el cambio (Beltrán y cols., 2009), y se proponen reformas basadas en la atención primaria, en la coordinación asistencial y el buen gobierno (9). Hay más acuerdo en el diagnóstico que en el tratamiento, que en cualquier caso suele constar de ingredientes comunes, en dosis variables: aumentar la productividad de los recursos (humanos y materiales) a través de regulación y/o de incentivos; mejorar los flujos de información y los sistemas de información; reducir la utilización innecesaria, de la que es síntoma la Variabilidad en la Práctica Médica. Los incentivos han de ir dirigidos a los proveedores, pero también a los pacientes. Como hemos visto en el apartado anterior, los ahorros se podrían conseguir más con contracciones de cantidades que de precios, pero las políticas tienden a centrarse en los precios.

Posiblemente para avanzar en el control del gasto sin perjudicar la calidad haya que acometer cambios de configuración organizativa, con un replanteamiento en profundidad de la atención primaria, en un entorno marcado por la cronicidad y la necesidad de un continuo asistencial. La estrategia del País Vasco en 2010 va en esa línea.

No hay que olvidar que la cuestión de fondo relevante para las políticas no es únicamente la cuantía del gasto, sino su efectividad. Lo que nos lleva de nuevo a la cuestión sobre la utilización apropiada.□

NOTAS

(1) http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/pdf/grupodeTrabajoSanitario2007.pdf

(2) Son los hospitales de Henares, Infanta Sofía, Sureste, Infanta Leonor, Infanta Cristina, Tajo y Puerta de Hierro.

(3) Actualmente están en construcción bajo la fórmula FPI los hospitales de Son Dureta en Palma de Mallorca y el hospital General de Burgos, y en trámites diez centros de salud de Baleares.

(4) Los nuevos hospitales madrileños ya operativos, que suman 2.000 camas, son más pequeños que los grandes complejos hospitalarios construidos bajo el modelo de «residencia sanitaria» de los setenta, están bien dotados tecnológicamente y pueden atender gran parte de los procesos, aunque no los extremadamente complejos. En 2009, la cuarta parte de los partos de la comunidad, unos 50.000, fueron atendidos en los ocho nuevos hospitales, el 17% de los ingresos hospitalarios, el 16% de las consultas externas y de las IQ se hicieron en los nuevos centros.

(5) En los primeros años sólo incluía la gestión del hospital. Posteriormente se incorporó también la atención primaria de la población de la comarca.

(6) El grupo Capio participa en las concesiones de los hospitales de Collado Villalba, Móstoles, Valdemoro; el grupo Ribera Salud participa en los cinco hospitales de los departamentos valencianos de gestión privada, y en el hospital de Torrejón de Ardoz.

(7) http://www.gasparllamazares.es/pdf/iniciativas/091124_pleno.PDF

(8) Estadística del gasto sanitario público. Ministerio de Sanidad y Política Social.

(9) http://www.diariomedico.com/2010/12/17/area-profesional/sanidad/maximo-objetivo-controlar-toda-la-corrupcion-y-la-partitocracia-en-el-sns

BIBLIOGRAFÍA

Beltrán, A., Forn, R., Garicano, L., Martínez, M., y Vázuez, P. (2009): «Impulsar un cambio posible en el sistema sanitario», http://www.cambioposible.es/documentos/sanidad_cambio_posible.pdf **FEDEA.**

Gil, V., Barrubés, J., Álvarez, J., y Portella, E. (2010): «La sostenibilidad financiera del sistema sanitario: 10 medidas estructurales para afrontar las causas del crecimiento del gasto», Barcelona: Antares Consulting.

González López-Valcárcel, B. (2007): «La incorporación de nuevas tecnologías en el Sistema Nacional de Salud. Coste-efectividad y presiones sobre el gasto sanitario», **Presupuesto y Gasto Público,** *49, 87-105.*

González López-Valcarcel, B. (2005): «El cambio tecnológico en sanidad. Determinantes, efectos y políticas», en

González López-Valcárcel, B.: ***Difusión de nuevas tecnologías sanitarias y políticas públicas****, cap. 2, Barcelona, ed. Masson; 2005.*

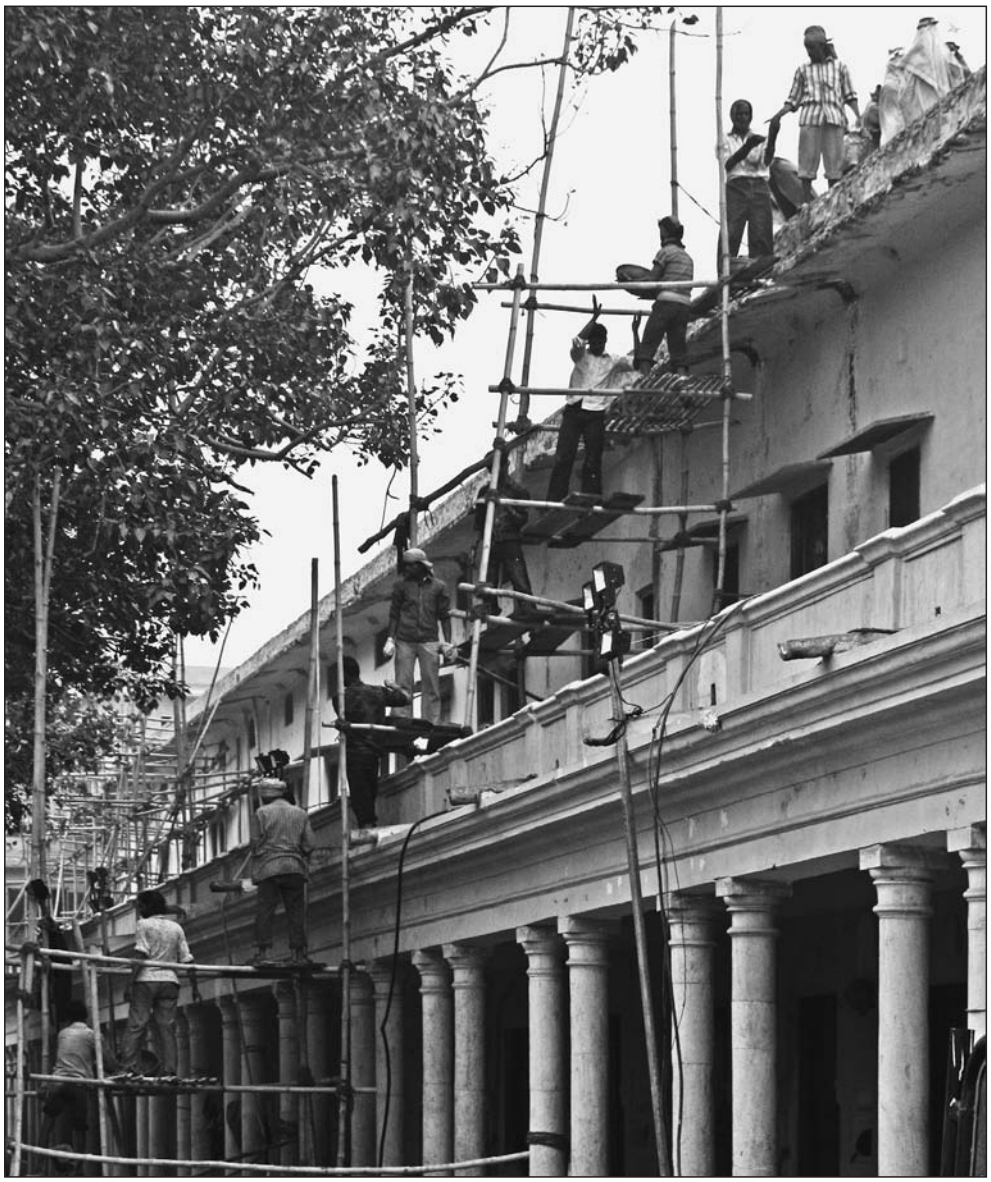
OCDE (2010): ***Health Data****, http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en_2649_34631_2085200_1_1_1_1,00.html*

Otero-Ochoa, L. (2010): «¿Hemos agotado nuestro Sistema Nacional de Salud? Contextualización y determinantes del cambio y la innovación», ***Revista de Administración Sanitaria siglo XXI,*** *8, 5-32.*

RESUMEN

En sanidad, el año 2010 ha sido de transición hacia el reconocimiento explícito de las limitaciones económicas y de las restricciones presupuestarias. Ha estado marcado, como los anteriores, por la insuficiencia financiera, que por primera vez obliga a ejercer el arte de cortar*. El discurso de la sostenibilidad hace hincapié en cómo el sistema de salud español podrá continuar manteniendo los niveles de calidad y prestaciones ya consolidados. Otro discurso pone en duda no ya la sostenibilidad sino la solvencia del sistema, que ha acumulado una deuda en torno a los 7.500-15.000 millones de euros. Relacionado con ese problema financiero, y como telón de fondo, 2010 ha sido el año de consolidación del encaje privado en la gestión pública. Las medidas de ahorro contenidas en los reales decretos 4/2010 y 8/2010 no solucionan el problema de la insuficiencia financiera, que tiene causas múltiples y requiere reformas de mayor calado, incluyendo las de orden institucional*

Palabras clave: *Sostenibilidad, Gasto sanitario, Colaboración público-privada.*



SISTEMA FINANCIERO

Coordinadores:

Ángel Berges

Francisco J. Valero

Socios de Analistas Financieros Internacionales. Grupo Afi.
Catedráticos de la UAM

Cuando se han cumplido ya tres años de crisis, sin duda el elemento más destacable del último año ha sido la virulencia con que la misma ha llegado al sistema financiero español, siendo lógico que esta sección siga ocupándose monográficamente de la crisis, y su particularización en nuestro país.

Estimamos que, por el momento, la crisis seguirá condicionando la evolución de los principales sistemas financieros del mundo, y puede afirmarse sin duda que va a configurar un marco de actuación con muy intensas, e irreversibles, variaciones con respecto a lo que ha sido el modelo de funcionamiento de las últimas décadas.

A cada artículo de esta sección le dedicamos los párrafos siguientes, en el orden en que aparecen, salvo los dos centrales, que se refieren al mismo sector de entidades.

Uno de los elementos más destacables de la crisis financiera en el último año ha sido el factor de contagio que ha tenido lugar, desde la fragilidad de las entidades financieras, a la de los Estados soberanos. Esa *contaminación*, y el consiguiente cuestionamiento de la calidad crediticia de numerosos Estados, ha sido especialmente intensa en el caso europeo, con claras asimetrías (monetaria y fiscal), y grandes problemas de gobierno efectivo de la Unión Europea (UE). Puede decirse por ello que la crisis financiera tiene un inexcusable marco europeo y cabe esperar que el que no se reproduzca en el futuro con tanta intensidad se vea ayudado por más Europa en lugar de por menos. Esto es lo que ocurre con la nueva arquitectura de supervisión financiera en la UE.

Es en el marco de la desconfianza que desde el inicio de 2010 se generó en numerosos países europeos donde cabe contextualizar el ejercicio de transparencia que se decidió acometer sobre la capacidad de los sistemas bancarios europeos para afrontar escenarios adversos. En el caso español, los bancos cotizados y la totalidad de las cajas de ahorros fueron sometidos a pruebas de estrés, más extensas y rigurosas que para las entidades de otros países, con la finalidad expresa de generar confianza. Si, inicialmente, este fue el resultado de las pruebas, posteriormente, entidades de otros países entraron en crisis, pese a haberlas superado.

Si un sector del sistema financiero español ha sufrido con diferencia las consecuencias de la crisis, es el correspondiente a las cajas de ahorros, que se han visto sometidas, por un lado, a un cambio normativo sin precedentes, que les ha dotado de diversas opciones para configurarse. Por otro, se ha producido una importante reestructuración que ha reducido de forma notable el censo de dicho sector, elevando su tamaño medio y sometiéndolo a ineludibles retos para mejorar su eficiencia en el inmediato futuro.

Otra novedad importante, que afecta a todo el sistema financiero mundial, es el proceso conocido como Basilea III, que, como respuesta a la crisis, va a reforzar las exigencias de solvencia de las entidades de crédito, tanto en cantidad como en calidad, al mismo tiempo que las somete a nuevas normas sobre liquidez.

Por último, en estrecha relación con este proceso, donde también interviene el Consejo de Estabilidad Financiera, se ha planteado la problemática de las llamadas entidades sistémicas, que por su tamaño y/o complejidad plantearían serios problemas si alguna entrara en crisis.

Un nuevo marco de supervisión financiera para Europa

Sabino Fornies
Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea

1. Introducción

En el mes de septiembre de 2010 el legislador europeo (Parlamento Europeo y Consejo) llegó a un acuerdo sobre la propuesta de la Comisión Europea presentada en 2009 de creación de un nuevo marco de supervisión en la Unión Europea (UE).

Este logro es un hito para Europa ya que contribuirá a conseguir un sistema financiero europeo más estable, más transparente y más responsable; un sistema, en definitiva, que contribuya a la financiación de la economía europea y de las necesidades de sus ciudadanos y que además ayude a incrementar la competitividad de la economía de Europa en general.

La rápida conclusión del proceso de reforma de los servicios financieros es un pilar fundamental de la construcción europea hacia un mayor crecimiento y un complemento esencial para la consolidación fiscal y los cambios estructurales tan necesarios para las economías de los Estados miembros. La reforma de la supervisión financiera es un elemento clave para conseguir un mercado único eficiente. Sin ella, es muy posible que los Estados miembros cediesen a tensiones proteccionistas endógenas y, por consiguiente, se hubiese producido un proceso de desmantelamiento del mercado financiero europeo con la consiguiente merma de competitividad que ello habría supuesto.

En el presente artículo intentaré, brevemente, exponer los antecedentes y elementos clave del acuerdo sobre el nuevo marco de supervisión para Europa.

2. De Lamfalussy a De Larosière. Lecciones de la crisis

Es cierto que, estando inmersos en una crisis del calibre de la que actualmente azota los mercados mundiales y que comenzó en el sector financiero, podríamos tener el reflejo de considerar que la integración, en mayor o menor medida, de la supervisión a nivel europeo es producto de la crisis. No seré yo quien ponga esto en cuestión. Solamente me gustaría indicar que el proceso de coordinación e integración de las estructuras de supervisión europeas no comenzó en el año 2009. El impulso inicial se dio en el año 2001, concretamente con la publicación del Informe Lamfalussy sobre la reforma de la reglamentación de los mercados financieros europeos. Dicho informe originó una serie de propuestas legislativas que concluyeron con la creación de tres comités

europeos (de valores, de banca y de seguros) que son el embrión de las Autoridades Europeas de Supervisión (ver más adelante).

La arquitectura basada en las propuestas de Lamfalussy funcionó hasta el estallido de la crisis financiera de 2007. Dicha crisis cuestionó gran parte de los principios y métodos de funcionamiento de los mercados financieros, así como de su control, hasta el punto de que se llegó a la conclusión que había que realizar reformas fundamentales tanto en la regulación como en la supervisión financieras. Con el fin de determinar los cambios necesarios, la Comisión Europea encargo en 2008 a un grupo encabezado por el Sr. De Larosière la elaboración de un informe al efecto. El informe final presentado por el grupo De Larosière el 25 de febrero de 2009 presentó un análisis claro de las causas de la crisis financiera y propuso una visión equilibrada y pragmática de un nuevo sistema de supervisión financiera europea. Aunque la forma en que ha sido supervisado el sector financiero europeo no fue la causa directa de la crisis, dicho informe puso de manifiesto que ha habido importantes fallos en la supervisión, tanto desde el punto de vista macro como microprudenciales.

Los mecanismos de supervisión se mostraron incapaces de prevenir, de forma adecuada, de gestionar y de resolver la crisis financiera. Modelos de supervisión puramente nacionales habían quedado a la zaga de la realidad de integración e interconexión de los mercados financieros europeos de hoy, en el que muchas entidades financieras operan a través de las fronteras. La crisis puso de manifiesto graves deficiencias en la cooperación, la coordinación, la coherencia y la confianza entre los supervisores nacionales.

La crisis también puso de manifiesto que no existía una supervisión macroprudencial que tratase de identificar y poner límite a los desequilibrios fundamentales que se habían venido apreciando tanto en la economía como en el sistema financiero. Estos desequilibrios son el origen de las conocidas como *burbujas*, cuya explosión causa importantes daños a la economía en general. Tal y como se ha observado, desde los años ochenta (coincidente con el inicio del período de desregulación) los mercados financieros han sido presa de constantes procesos de creación y explosión de burbujas (algunas a nivel regional y otras a nivel global) hasta el punto de que han puesto en peligro la estabilidad del sistema económico mundial. La creación de controles por parte de las autoridades sobre el funcionamiento del sistema financiero, así como la vuelta a un sistema más regulado, son las soluciones lógicas a dicho problema.

En este contexto, la Comisión Europea adoptó un paquete de medidas legislativas en septiembre de 2009 con miras a reformar la arquitectura de supervisión de la UE. Un paquete ambicioso, pero pragmático y con el simple objetivo de fortalecer los mecanismos de supervisión para proteger mejor a sus ciudadanos y reconstruir la confianza en el sistema financiero.

3. La nueva arquitectura de supervisión europea

Europa tendrá ahora tres nuevas Autoridades Europeas de Supervisión (AES) para: (i) la banca, (ii) los seguros y (iii) de valores. Estas autoridades trabajarán junto a las vigentes autoridades nacionales de supervisión con el fin de salvaguardar la solidez financiera al nivel de cada una de las entidades sometidas a supervisión y proteger a los consumidores (la *supervisión microprudencial*).

La nueva red europea de supervisión combinará la supervisión nacional de las diferentes entidades (p. ej., los bancos españoles seguirán supervisados por el Banco de España) con una fuerte coordinación a nivel europeo. Como puede apreciarse en el gráfico 1, el modelo no cambia en cuanto a las responsabilidades supervisoras (aunque existen excepciones), que permanecen a un nivel nacional, sino con respecto a la mayor coordinación y armonización de las actividades de dichas autoridades nacionales de supervisión. Podemos decir que se trata de una evolución y no una revolución. Esto último hubiera supuesto la creación de autoridades europeas que hubiesen sustituido a las nacionales.

Las autoridades europeas tendrán, en general, las siguientes facultades:

— Elaborar normas específicas para las autoridades nacionales y las instituciones financieras;

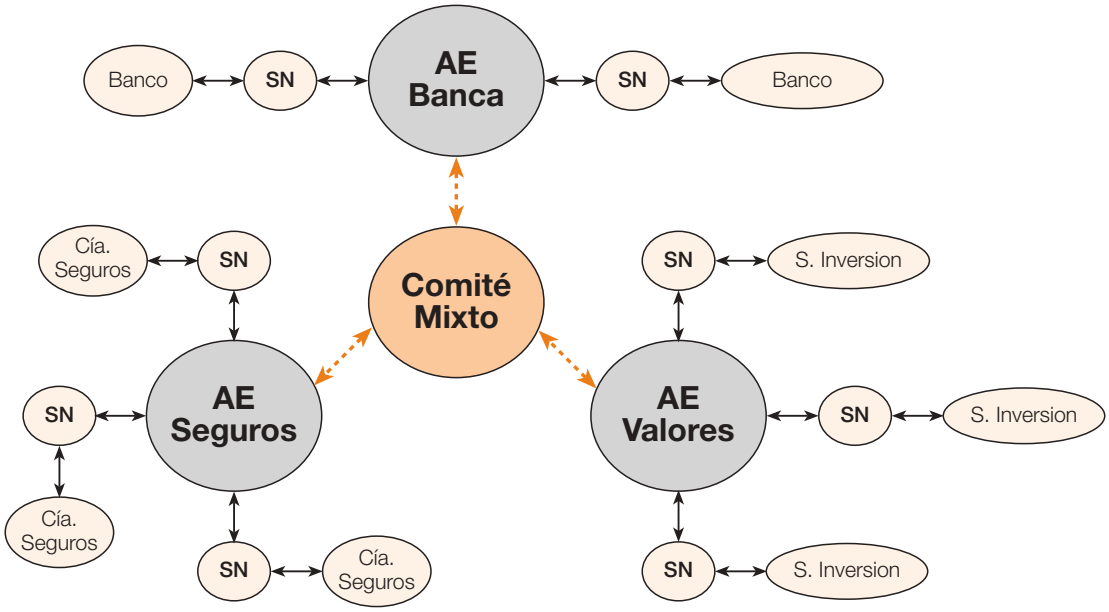
— Actuar en situaciones de emergencia, incluida la prohibición de determinados productos;

— Mediar y resolver los conflictos entre los supervisores nacionales, y

— Garantizar la aplicación coherente de la legislación de la UE

Es importante reseñar que, en cualquier caso, las autoridades europeas no podrán actuar en aquellos ámbitos en los que sus decisiones pudieran tener incidencia sobre los presupuestos de los Estados miembros. Así, por ejemplo, la Autoridad Bancaria Europea no podría imponer el rescate de una entidad financiera con cargo a fondos públicos o retirar la licencia de un banco, puesto que esto supondría que habría que proceder a la cobertura de los depósitos garantizados.

GRÁFICO 1
NUEVA ARQUITECTURA DE SUPERVISIÓN FINANCIERA EUROPEA



Además, se ha establecido una Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) que supervisará y evaluará las amenazas potenciales para la estabilidad financiera que se deriven de la evolución macroeconómica y del sistema financiero en su conjunto (la *supervisión macro-prudencial*). Con este fin, la JERS tendrá que crear un sistema de alerta temprana de aquellos riesgos que se estén creando en el sistema (fundamentalmente sistémicos) y, en caso necesario, formulará recomendaciones con respecto a las medidas a tomar para hacerlos frente. Hay que indicar que ni las recomendaciones son de obligado cumplimiento ni necesariamente han de ser hechas públicas, lo que en cierto modo puede debilitar la eficacia de dicha función. Al frente de la JERS se situará el presidente del Banco Central Europeo. Asimismo, los presidentes de las tres autoridades microprudenciales también formarán parte de la JERS. Esto asegurará una correcta coordinación entre las funciones micro y macroprudenciales.

4. Funciones de las autoridades supervisoras europeas

Un sector financiero más fuerte en la UE requiere una mayor convergencia entre los Estados miembros sobre las normas y las prácticas de supervisión. Las nuevas Autoridades Europeas de Supervisión contribuirán activamente a ello mediante el desarrollo de normas técnicas, directrices y recomendaciones. También supervisarán cómo las reglas están siendo aplicadas por las autoridades nacionales de supervisión y tendrá la posibilidad de abordar las violaciones del derecho comunitario en el ámbito financiero (que hasta el momento era una competencia exclusiva de la Comisión Europea).

Se incorporan, además, mecanismos para garantizar la coordinación entre los supervisores nacionales de entidades transfronterizas. Las nuevas Autoridades tendrán la posibilidad de resolver los desacuerdos entre las autoridades nacionales, en particular en las áreas que requieren de la cooperación, la coordinación o toma de decisiones conjuntas por las autoridades de supervisión de más de un Estado miembro. En dichos casos las Autoridades actuarán en calidad de árbitros.

En situaciones de emergencia, las nuevas Autoridades tendrán un papel importante de cocoordinación y serán capaces de adoptar decisiones requiriendo determinadas acciones por parte de los supervisores nacionales tanto individualmente como de forma conjunta. Un ejemplo de cómo este poder puede ser utilizado sería

adoptar la prohibición de la venta en descubierto de determinados valores en los mercados de la UE. En la actualidad cada autoridad nacional decide autónomamente sin la necesidad de coordinarse con las demás, lo que puede dar lugar a que un determinado valor no pueda ser vendido en descubierto en un Estado miembro mientras que en otro esta actividad es posible.

Las Autoridades —en cooperación con la JERS— también tendrán un rol importante en la identificación de los riesgos sistémicos y contribuirán activamente al desarrollo y la coordinación de los planes de resolución (esto es, los planes que todas las autoridades tendrán que elaborar demostrando que cualquier entidad financiera puede ser liquidada de manera ordenada sin necesidad de financiación o rescate por parte del contribuyente), los procedimientos en situaciones de emergencia y las medidas preventivas para minimizar el impacto sobre el sistema financiero de la quiebra de una entidad.

Por último, la Autoridad Europea de Valores y Mercados se encargará de la supervisión de las agencias de calificación crediticia registradas en la UE y tendrá la facultad de solicitar información, para iniciar investigaciones y para llevar a cabo inspecciones sobre el terreno. Poderes adicionales podrán ser transferidos a las nuevas Autoridades Europeas de Supervisión en el futuro, en particular en el ámbito de las infraestructuras financieras.

5. Conclusión

De todo lo expuesto puede apreciarse que en los últimos años se han producido avances importantísimos en lo que respecta al funcionamiento de la supervisón a nivel europeo. Avances estos que son necesarios para que el mercado único financiero pueda ser una realidad. Podríamos decir que si al inicio del proceso la creación de una arquitectura europea de supervisión era necesaria para poder seguir el paso de la integración financiera (que implicaba la creación de entidades transnacionales), en la actualidad existe el riego de que el hecho de que no exista una supervisión europea podría suponer una involución en la integración financiera.

El proceso de creación de una función supervisora europea ha seguido más un modelo de coordinación (mantenimiento de las funciones nacionales, pero mejor coordinadas) que uno de pura integración (creación de una autoridad europea que sustituya a las nacionales). Aunque esta realidad pudiera resultar decepcionante en tanto en cuanto el modelo de coordinación presenta lógicas carencias con respecto al tratamiento de entidades de ámbito supranacional o de vigilancia de mercados, no es menos cierto que, en sí misma, supone un progreso con respecto a la arquitectura existente a finales del siglo pasado. En cualquier caso, la experiencia de cómo ha ido evolucionando la supervisión europea parece indicar que en el medio plazo nos encaminamos hacia su integración, de manera que las autoridades europeas finalmente reemplacen a las autoridades nacionales al menos para aquellas entidades y mercados de ámbito europeo.□

RESUMEN

El año 2010 ha sido crucial para la integración de la supervisión financiera a nivel europeo. Las instituciones europeas, siguiendo los consejos del grupo de sabios encabezado por el Sr. De Larosière, han aprobado la creación de tres agencias europeas de supervisión microprudencial: bancos, seguros y valores, y de una junta de riesgo sistémico, que se encargara de la supervisión macroprudencial.

Las Autoridades Europeas de Supervisión gozarán de amplios poderes de coordinación y de armonización. Su principal misión será la de garantizar que la supervisión directa de las entidades financieras por parte de la autoridades nacionales se realice de la misma manera y conforme a las mismas reglas en todos los Estados miembros.

Palabras clave: *Unión Europea, Crisis financiera, Regulación financiera, Supervisión financiera, Riesgo sistémico, Banca, Valores, Seguros.*

La banca española y las pruebas de estrés

Pedro Pablo Villasante
Secretario general de la Asociación Española de Banca

1. En qué consisten las pruebas de resistencia aplicadas al sistema bancario

El ejercicio o prueba de resistencia (test de estrés) es un instrumento utilizado en la gestión empresarial que sirve para anticipar posibles escenarios adversos en un período de tiempo determinado y hace posible estar preparados ante dichas hipotéticas circunstancias y definir estrategias que ayuden a proteger a la entidad ante su eventual materialización.

Con motivo de la crisis financiera internacional, las autoridades económicas y financieras de diferentes países comenzaron a utilizar esta herramienta de gestión para conocer, y difundir a los mercados, la situación de solvencia en la que se encontraban sus sistemas financieros después de que algunos registraran elevados quebrantos y tuviesen que recibir cuantiosas ayudas públicas para su recapitalización, ya que hay un compromiso por parte de las autoridades de ayudar, excepcionalmente, a aquellas entidades que habiendo suspendido el estrés test, no puedan recapitalizarse en el mercado por sus propios medios, tratando de esta forma de restaurar la confianza de los agentes económicos en sus sistemas financieros, condición esencial para restablecer las bases para una recuperación económica sostenible.

Las pruebas de resistencia no son, por tanto, una prueba sobre la solvencia presente de las entidades, ya que todas cumplen actualmente con los requerimientos de capital mínimos exigibles. Su interés está en poder estimar cuál sería su solvencia en el futuro en caso de que ocurriesen algunos supuestos extraordinariamente adversos, posibilitando a las autoridades y a los mercados financieros conocer la situación de fortaleza o de posible dependencia del soporte público de las entidades analizadas en caso de que efectivamente estos supuestos improbables ocurrieran de verdad.

Es asimismo erróneo utilizar los resultados de las pruebas de resistencia para cuestionar la veracidad de la información contenida en los estados financieros publicados por las entidades de crédito, que reflejan la imagen fiel de su situación patrimonial y financiera, mediante la aplicación de las normas y principios contables internacionales de obligado cumplimiento en la Unión Europea. La formulación de estos estados financieros corresponde a los administradores de la entidad, quienes responden legalmente de su veracidad, son anualmente auditados y, en el caso de las entidades españolas, están constantemente supervisados por el Banco de España.

2. Las pruebas de resistencia del sistema bancario europeo

El pasado 23 de julio de 2010, el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS según sus siglas en inglés) publicó el resultado de las segundas pruebas de resistencia de la banca europea realizadas en estrecha cooperación con el Banco Central Europeo y la Comisión Europea y con la colaboración de los supervisores bancarios nacionales de los 27 países de la Unión.

Estas pruebas tenían como objetivo conocer la capacidad del sistema bancario europeo, tanto en su conjunto como a nivel individual por cada grupo bancario europeo participante en la muestra, para absorber posibles deterioros macroeconómicos y *shocks* adicionales en sus exposiciones crediticias y de mercado, incluido el riesgo soberano existente con países europeos, según una metodología homogénea, hipótesis comunes de baja probabilidad de ocurrencia y en un formato unificado de publicación, todo ello especialmente definido para estas pruebas de resistencia. De esta forma se incrementaba la información a disposición de los mercados y de las autoridades europeas para evaluar tanto la conveniencia de adoptar medidas correctoras como la posible necesidad de futuras ayudas públicas adicionales al sistema.

A diferencia de las pruebas de resistencia realizadas en 2009, en las que únicamente se examinó la situación agregada de los 22 principales grupos bancarios transfronterizos europeos, en el ejercicio realizado en 2010 las instituciones europeas, a propuesta de las autoridades españolas, decidieron extender el ámbito de las pruebas, además, a los principales grupos bancarios domésticos de cada país, cubriendo al menos el 50% de cada sistema bancario nacional, medido en total de activos, e incluyendo a las entidades por orden de mayor a menor. Y lo que es más importante, se decidió, con el objetivo de incrementar la transparencia del ejercicio y posibilitar la comparación entre entidades, que los resultados no sólo se publicasen de forma conjunta o agregada a nivel europeo sino que también se ofreciese información sobre los resultados del impacto de los escenarios de estrés y los *shocks* adicionales en las posiciones de riesgo de cada una de las entidades participantes a nivel individual.

La Asociación Española de Banca, convencida de que los mercados tienen que recibir toda la información necesaria para poder desarrollar adecuadamente su función, había solicitado públicamente la necesidad de difundir la información individualizada por entidades de las pruebas de estrés que las autoridades europeas estaban realizando, dado que su exclusiva difusión a través de la agregación a nivel europeo nos perjudicaba ante los mercados financieros que, faltos de información individual comparable, estaba discriminando negativa e injustamente a la banca española en el nuevo episodio de desconfianza generalizada del segundo trimestre de 2010, promovido por la tardía e incompleta solución adoptada por las autoridades de la zona euro a la crisis de deuda soberana griega.

El Banco de España informó de su voluntad de hacer extensible las pruebas de resistencia a prácticamente la totalidad de las entidades de crédito españolas y de hacer público por su cuenta los resultados de cada una de ellas individualmente, pero se sumó inmediatamente al ejercicio de la publicación conjunta, bajo la coordinación de CEBS, de los resultados de las pruebas aplicadas a las entidades de la Unión Europea tras haberlo acordado así todos sus gobiernos a finales de dicho mes de junio, ya que de esta forma se garantizaba una mayor transparencia y comparabilidad.

Así, las pruebas de resistencia 2010 de la banca europea se extendieron a un total de 91 entidades o grupos bancarios (de las que 27 eran españolas) con activos totales que ascendían a 28.032 miles de millones de euros, que en conjunto representaban el 65% del total de los activos del sistema bancario europeo a 31 de diciembre de 2009. En su análisis, se partió de la información financiera consolidada de cada uno de los participantes a dicha fecha teniendo que calcular su ratio de capital Tier 1 bajo un escenario base para los años 2010 y 2011 y un escenario adverso para el mismo período, al que finalmente se le añadía un *shock* sobre la exposición existente al riesgo soberano europeo, pero sin contemplar la hipótesis de impago de ningún país, y aplicando para su absorción, antes de la deducción de recursos propios, los fondos de provisiones constituidos y la estimación del margen de explotación a generar en estos dos años.

El umbral de resistencia se fijó en una ratio de capital Tier 1 no inferior al 6% y como escenario base para cada país se tomaron las predicciones macroeconómicas de febrero de 2010 de la Comisión Europea para los años 2010 y 2011, con las adaptaciones necesarias para reflejar los desarrollos acecidos en cada país durante el primer semestre de 2010. Por su parte, el escenario adverso fue estimado por el Banco Central Europeo y en general asumía una desviación en

el Producto Interior Bruto de 3 puntos porcentuales sobre las anteriores estimaciones para los dos años contemplados, horizonte temporal que normalmente se utiliza en este tipo de ejercicios.

Hay que señalar que la muestra de entidades de crédito analizada, aunque representativa del sistema bancario europeo, era a su vez muy heterogénea no sólo porque en la misma figuraban entidades muy diversas, tanto en términos de activos totales como en cuanto a modelos de negocio y perfiles de riesgo, sino también, y sobre todo, porque aglutinaba, junto a entidades que han recibido ayudas para su recapitalización por parte de sus respectivos gobiernos por un total de 169,6 miles de millones de euros, a otras que no han recibido ninguna ayuda de capital, como es el caso de los bancos españoles.

En base a los cálculos realizados, el resultado del ejercicio fue que la ratio Tier 1 agregada de la muestra de la banca europea analizada, bajo el escenario adverso, pasaría de 10,3% en 2009 a 9,2% a finales de 2011, nivel bastante superior al umbral mínimo establecido del 6% y también muy superior al mínimo regulatorio vigente del 4%.

No obstante, hay que advertir que estos excesos de capital son una media, consecuencia de la agregación neta entre entidades e incorporan sobre todo las importantes recapitalizaciones públicas recibidas.

A nivel individual sólo siete entidades (cinco de las cuales son españolas) no superaron las condiciones del escenario adverso, incluyendo el *shock* de riesgo soberano. Estas entidades no alcanzaron el umbral mínimo de Tier 1 del 6% en un total de 3.531 millones de euros, de los que 1.835 correspondían a agrupaciones de cajas de ahorros españolas.

3. Resultado de las pruebas de resistencia de los bancos y cajas de ahorros españolas

El Banco de España realizó un ejercicio de máxima transparencia al someter a las pruebas de resistencia llevadas a cabo por CEBS a la práctica totalidad de su sistema bancario (todos los bancos cotizados y la totalidad del sector de cajas de ahorros agrupadas según los procesos de integración aprobados a finales de junio 2010), ya que esta decisión sobrepasaba el compromiso alcanzado por las autoridades europeas de incluir a las entidades de cada sistema bancario nacional que, en orden descendiente según su tamaño, representasen al menos el 50% del mismo. De esta forma, del total de las 91 entidades europeas participantes en las pruebas de resistencia, 27 eran españolas cuando con sólo la inclusión de las tres mayores entidades españolas hubiese sido bastante para cumplir con el mencionado compromiso europeo, superando, además con éxito, las pruebas de estrés.

Pero el Banco de España fue todavía más allá en su determinación de llevar a cabo un ejercicio de máxima transparencia al decidir hacer pública información adicional relevante para así contribuir a despejar las dudas que existían sobre el sistema bancario español, dudas centradas en gran medida en la situación de las cajas de ahorros y en su exposición al mercado inmobiliario. Esta información adicional consistió en publicar el desglose, por entidad, de la inversión crediticia en siete diferentes carteras, en particular el crédito a actividades inmobiliarias y sus hipotéticos deterioros, así como las ayudas públicas comprometidas para cada una de las integraciones de cajas de ahorros.

Además, se reconoció que el escenario macroeconómico adverso contemplado en el ejercicio para España era muy severo (2,6 puntos porcentuales de descenso acumulado del PIB en 2010-2011) ya que se alejaba mucho de las predicciones de todos los organismos nacionales e internacionales, así como de las de analistas privados, quienes en ningún caso prevén para este período un descenso acumulado del PIB y que, además, se estaría aplicando sobre la fuerte contracción sufrida por la economía española del -3,7% en el año 2009.

Asimismo, el escenario adverso diseñado por las autoridades europeas se acrecentó al aplicarse unas caídas nominales muy severas, tanto del precio de la vivienda terminada, un 28%, como de la vivienda en uso, un 50%, como del suelo, un 61%, cuando los descensos acumulados desde los máximos del ciclo actual han sido muy inferiores en términos reales. Por otra parte, el porcentaje de las pérdidas esperadas aplicadas a la cartera de promoción inmobiliaria fue del 17%, lo que significaba una probabilidad de impago del 45% y una severidad del 35%, o una probabilidad de impago del 30% y una severidad del 55%. Es decir, una morosidad y unas pérdidas de valor de las garantías reales de una magnitud sin precedentes.

En base a estas hipótesis tan estrictas, el deterioro del valor de los activos en el escenario adverso sería de un total de 207.473 millones de euros, de los cuales un 84% (173.619 millones) corresponde a la cartera crediticia y, dentro de ésta, 76.012 millones surgen de la cartera de promo-

tores inmobiliarios. El impacto en la cartera de valores sería de mucha menor dimensión a pesar de estar incluido el *shock* de riesgo soberano.

Gracias a las elevadas provisiones para insolvencias acumuladas por las entidades españolas en los últimos años (con un saldo total de 69.918 millones de euros a 31 de diciembre de 2009) y a la estimación de la capacidad de generación acumulada de resultados para los dos próximos años (margen de explotación por un total de 109.480 millones de euros, que a su vez fue prudentemente ajustado), tendríamos que la estimación del deterioro de la prueba de esfuerzo para el agregado de las 27 entidades españolas sería de 28.075 millones de euros netos del efecto impositivo, cantidad que en un 50% ya está cubierta por las aportaciones comprometidas por el FROB (10.583 millones de euros) y por el Fondo de Garantía (3.775 millones de euros) en procesos de integración o reestructuración de cajas de ahorros.

De esta manera la ratio Tier 1 conjunta del sistema bancario español a diciembre de 2009 del 9,5% pasaría, en el escenario más tensionado a situarse, a finales del año 2011, en el 7,7%, porcentaje muy superior del umbral mínimo del 6% establecido en el ejercicio europeo. No obstante, estas cifras son agregadas y combinan entidades con diferentes niveles de recursos propios, beneficiándose del efecto de compensar diferentes posiciones.

Por entidades individuales, la totalidad de los bancos españoles alcanzaron ratios iguales o superiores al 6% y fue una de estas entidades la que obtuvo la mejor ratio del conjunto de las 91 entidades europeas analizadas. En cuanto a las 19 cajas españolas, cinco de ellas no alcanzarían la ratio mínima del Tier 1 del 6%, con un déficit conjunto total de 1.835 millones de euros.

Las pruebas realizadas han demostrado la resistencia del sistema bancario español, con la mayoría de sus entidades con sólidas posiciones de solvencia y sólo un número reducido de ellas tendrían que incrementar su Tier 1 en 1.835 millones de euros de producirse el escenario tan adverso y si se cumplieran las poco probables estimaciones de pérdidas esperadas asumidas.

Igualmente, gracias al ejercicio de máxima transparencia realizado por el Banco de España se ha podido conocer la situación individualizada de prácticamente la totalidad del sistema bancario español y se han identificado, para cada una de las entidades, las ayudas de capital ya recibidas o que se haya previsto que necesitarán recibir en el caso de las entidades que no superaron el estrés y no pudieran solventar la situación por sus propios medios. Estas ayudas, que en conjunto se elevarían a un total de 16.193 millones de euros, representarían un 1,5% del PIB nacional, cifra que se compara muy favorablemente con los 236 miles de millones de euros de ayudas públicas para recapitalizaciones inyectadas a entidades de crédito en la Unión Europea hasta la fecha en que las pruebas se realizaron.

4. Conclusiones

Las pruebas de resistencia aplicadas al sistema bancario europeo y en especial la amplitud, severidad y transparencia aplicadas en España, vinieron a reforzar, con reflejo inmediato en los diferenciales de riesgo, la favorable apreciación en los mercados financieros del cambio de política económica realizado por el Gobierno español en mayo de 2010 que se tradujo, por un lado, en la firme decisión de reducir el déficit público mediante un ajuste drástico de los gastos presupuestarios y el inicio de reformas estructurales en el mercado de trabajo, decisiones necesarias para ganar competitividad y, por otro, por la trascendente aprobación del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, que entre otras cosas les va a permitir que en el futuro puedan acudir a los mercados de capitales para obtener capital de primera categoría.

Para concluir, señalar que comparto la opinión de que sin el soporte de un sistema financiero rentable, eficiente y solvente no es posible que nuestra economía se recupere de forma sostenible. Es por tanto necesario hacer un esfuerzo para concluir con éxito y prontitud los procesos de reestructuración bancaria iniciados y adaptarnos todos, de forma eficiente, a la nueva realidad tanto de nuestra economía como de los mercados financieros internacionales, para contribuir a que la recuperación de la economía española sea lo más rápida y sólida posible y poder volver a crear empleo cuanto antes.□

BIBLIOGRAFÍA

Banco Central Europeo (BCE) (2010): «EU stress-test exercise. Technical note on the macroeconomic scenarios and reference risk parameters».

BCE (2010): «EU stress-test exercise. Key messages on methodological issues».

Banco de España (2010): ***Informe de Estabilidad Financiera,*** *octubre.*
— *(2010): «Resultados de las pruebas de resistencia (estrés test) para bancos y cajas de ahorros españoles».*
— *(2010): «CEBS stress test: presentation of the results for the Spanish institutions».*
Basel Committee on Banking Supervision (2009): «Principles for sound stress testing practices and supervision».
Committee of European Banking Supervisors (CEBS) (2010): «CEBS guidelines on stress testing (GL32)».
CEBS (2010): «Aggregate of the 2010 EU wide stress test exercise coordinated by CEBS in cooperation with the ECB».

RESUMEN

La publicación a finales de julio de 2010 de los resultados de las pruebas de resistencia por parte del CEBS sirvió para el reconocimiento general de la solvencia del sistema bancario español. A diferencia del ejercicio realizado en 2009, en el que únicamente se analizó la situación agregada de los principales grupos bancarios transfronterizos europeos, en 2010 las autoridades españolas propusieron que este análisis se extendiese también a los principales grupos domésticos de cada país y que se publicasen los resultados individuales de cada una de las entidades participantes para mayor transparencia y mejor comparación por los mercados. El Banco de España incluyó en el análisis a la casi totalidad de su sistema bancario y facilitó a los mercados mucha más información relevante que la comúnmente requerida.

Esta demostración de solvencia, junto a la firme voluntad del Gobierno español de reducir el déficit público, la reforma del mercado laboral y sobre todo las medidas aprobadas para la reestructuración del sector de cajas de ahorros, han posibilitado a las principales entidades españolas acceder nuevamente a la financiación en los mercados mayoristas cerrados en el segundo trimestre de 2010 a raíz de la crisis de deuda soberana griega.

Palabras clave: *Pruebas de resistencia, Test de estrés, Solvencia, Sistema financiero español, Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS), Inyecciones de capital público, Cajas de ahorros, Órganos de gobierno.*

Una legislación de cajas de ahorros para el siglo XXI

José María Méndez
Director general adjunto-Secretario General de la Confederación Española de Cajas de Ahorros

1. Introducción

El pasado 13 de julio se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros (Real Decreto-ley o RDL en adelante). Se trata del texto más relevante de un paquete de reformas financieras que incide especialmente en el sector de cajas de ahorros y que está integrado además por otras tres disposiciones. La primera es el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que crea el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). La segunda, el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, que incluye una serie de medidas referidas al sector financiero, en particular es la primera regulación española global de los sistemas institucionales de protección (SIP en adelante). Y la tercera es la reciente modificación técnica del propio Real Decreto-ley 11/2010 operada por la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

Todo este paquete normativo supone uno de los hitos más relevantes en la larga historia de nuestras cajas de ahorros. Desde una perspectiva diacrónica podríamos decir que se retoma el enfoque liberal de la primera regulación con rango de ley de las cajas españolas, que data de 1880. De hecho, el elemento más característico de toda la reforma consiste en admitir, como ya se hacía a finales del siglo XIX, la diversidad institucional a través de múltiples alternativas estratégicas para estas entidades, sobre la base de su autonomía empresarial. Las cajas, a partir de la entrada en vigor del RDL, podrán optar entre tres modelos corporativos diferentes: 1) permanecer como *fundaciones empresa,* con la posibilidad de emitir cuotas participativas con y sin derechos de voto; 2) integrarse a través de un sistema institucional de protección; y 3) traspasar su negocio financiero a una entidad instrumental de naturaleza societaria.

Todas estas morfologías jurídicas les permiten reforzar sus recursos propios y preservar sus señas de identidad. Esto es, seguir siendo fieles a un modelo de negocio de banca al por menor muy vinculado al territorio, mantener la obra social y seguir dando participación en sus órganos de gobierno a los distintos grupos de interés.

2. Cambios en los órganos de gobierno

El RDL introduce modificaciones relevantes en el título II de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (en adelante LORCA), que continúa siendo su instrumento normativo fundamental en materia de gobierno corporativo.

La *nueva LORCA* trata de atajar de raíz la potencial influencia política en la gestión, al establecer la incompatibilidad del ejercicio del cargo de miembro de cualquier órgano de gobierno de una caja con todo cargo político electo y con el de alto cargo de las administraciones públicas. Esta incompatibilidad se extenderá incluso durante los dos años siguientes al cese del cargo correspondiente, cuando se den cualquiera de los siguientes supuestos: 1) que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con cajas de ahorros; 2) que hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado algún acuerdo o resolución en relación con cajas de ahorros.

La reforma conserva la técnica legislativa de definir una serie de entidades designantes de los miembros de la asamblea general, que habrán de ser respetadas por el regulador autonómico. Entre éstas no se incluye a las comunidades autónomas (CC.AA.). No obstante, se establece que la participación de dichas comunidades, si estuviese prevista por la ley autonómica, se llevará a cabo a través de miembros designados necesariamente por la asamblea legislativa autonómica que posean reconocido prestigio y profesionalidad. El objetivo es evitar los conflictos de interés entre gestión y supervisión que pueden concurrir en el caso de que el designante sea el ejecutivo autonómico. Estos conflictos, sobre los que venía alertando el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, justifican también la supresión del representante de las CC.AA. en la comisión de control.

La representación de las administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público en todos los órganos de gobierno de las cajas no podrá superar en su conjunto el 40% del total de los derechos de voto en cada uno de tales órganos. Hasta ahora, ese porcentaje era del 50% y en algún caso había propiciado una concentración de poder poco conciliable con la concurrencia de pesos y contrapesos en el consejo de administración.

El Real Decreto-ley se hace eco de la experiencia normativa de varias CC.AA. cuya legislación incluye entre los designantes de los miembros de los órganos de gobierno a las denominadas *entidades de interés general*. Este grupo, en alguna comunidad autónoma, ha servido para dr enar representación pública y reforzar los vínculos de la caja con la sociedad civil del territorio donde actúa. El RDL fijó en un máximo del 10% de los derechos de voto la cuota de r epresentación correspondiente a las entidades de interés general, si bien la reforma operada por la Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo lo sustituye por un mínimo del 5%.

Se observa un esfuerzo por favorecer la profesionalización de los administradores. Se establece que, al menos la mayoría de los vocales del consejo de administración, deberán poseer los conocimientos y experiencia suficientes para el ejercicio de sus funciones. En el caso de la comisión de control, en la medida en que puede asumir funciones de comité de auditoría, se exige a todos sus integrantes estos estándares de profesionalidad. Paralelamente a la legislación bancaria, se presume que concurren estos requisitos de preparación técnica y experiencia cuando el potencial consejero haya desarrollado, durante un plazo no inferior a cinco años, funciones de alta administración, dirección, control o asesoramiento de entidades financieras o funciones de similar responsabilidad en otras entidades públicas o privadas de al menos análoga dimensión. El director general también deberá responder a este exigente perfil profesional y, con carácter no básico, se alarga el límite de edad para su cese por jubilación a los 70 años.

Se crean dos nuevos órganos de apoyo al consejo: la comisión de retribuciones y nombramientos y la de obra social. Ambas persiguen, bajo el principio de especialización, promover el buen gobierno en las cajas.

La comisión de retribuciones y nombramientos informará la política general de retribuciones e incentivos para vocales del consejo, miembros de la comisión de control y personal directivo, y velará por su cumplimiento. Por otro lado, garantizará el respeto a los requisitos, que se endurecen notablemente, para formar parte del consejo de administración y de la comisión de control, así como de los previstos en el caso del director general.

El RDL reafirma el compromiso social de las cajas a través de la creación de la comisión de la obra social. El objetivo es garantizar el cumplimiento de una de las dimensiones del modelo de responsabilidad social empresarial de las cajas: la

obra benéfico-social. La asamblea general nombrará los miembros de esta comisión. Asimismo, nombrarán un representante en esta comisión tanto la comunidad autónoma en la que esté domiciliada la caja como las comunidades en las que la caja haya captado más del 10% del total de sus depósitos.

La reforma aprobada en julio adquiere no obstante su máxima potencialidad en las medidas que contempla para fortalecer los recursos propios. Las perspectivas económicas de todas las entidades de crédito —estrechamiento de márgenes, exceso de capacidad y elevada morosidad—, ligadas a la próxima regulación internacional sobre solvencia y liquidez (Basilea III), hacen inaplazables las alternativas a la capitalización vía reservas. Todas las entidades van a verse obligadas a captar más capital y de más calidad en los mercados. Con este objetivo se han incorporado a la nueva regulación de cajas de ahorros tres alternativas estratégicas: el desarrollo de la actividad financiera a través de una entidad instrumental, el SIP y la emisión de cuotas participativas. Las dos primeras suponen la plena incorporación de la legislación mercantil a la relación con inversores. En el tercer caso, la regulación pública autonómica pervive junto a la legislación mercantil (competencia estatal exclusiva conforme al artículo 149.1 de la Constitución).

Antes de analizar estas tres vías de refuerzo de recursos propios debe advertirse que algún regulador autonómico, consciente de que la entrada de nuevo capital podría mermar su capacidad normativa en las cajas, ha sometido estos procesos a autorización administrativa previa. Esta reacción normativa es el corolario de una legislación autonómica que ha venido limitando incrementalmente la libertad empresarial de las cajas en aspectos tales como la apertura de sucursales, la emisión en los mercados o las inversiones estratégicas.

3. Desarrollo de actividad a través de sociedad instrumental

Las cajas podrán desarrollar su objeto como entidad de crédito indirectamente, a través de una entidad societaria y bancaria a la que aportarán todo su negocio financiero. Esta entidad instrumental podrá utilizar en su denominación social y en su actividad expresiones que permitan identificar su carácter instrumental, incluidas las denominaciones propias de la caja de la que dependa. Asimismo, la entidad se adherirá al Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros.

La decisión de desarrollar indirectamente la actividad financiera comporta implicaciones también desde la perspectiva del gobierno corporativo. Así, la representación de corporaciones locales —que no sean entidades fundadoras—, impositores y trabajadores en los órganos de gobierno de la caja tendrá como base la actividad de la entidad instrumental que desarrolle su actividad financiera.

La ley admite que el ejercicio indirecto pueda decidirlo no sólo una única caja, sino dos o más cajas que controlen conjuntamente la sociedad instrumental y acuerden ejercer toda su actividad financiera a través de ella.

Si una caja de ahorros redujese su participación en la entidad instrumental a menos del 50% de los derechos de voto, tendrá que renunciar a su autorización como entidad de crédito y deberá transformarse en fundación de carácter especial. En este supuesto, se segregarán sus actividades financieras de la obra benéfico-social, que será gestionada por la nueva fundación.

4. Los sistemas institucionales de protección

El Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, en su artículo 9, apuesta por la integración de entidades de crédito viables como fórmula para mejorar la eficiencia, racionalizar su administración y reducir su exceso de capacidad. Estas integraciones de cajas de ahorros, además de articularse a través de la fusión, pueden realizarse por medio de la creación de un SIP. El régimen de los SIP, a pesar de estar previsto desde la perspectiva de solvencia en la Dir ectiva 2006/48/CE, de 14 de junio, y en el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, hubo de ser completado (en algún caso con preceptos específicos para cajas) en el Real Decreto-ley 11/2010. Desde entonces están en marcha cinco SIP que integran a 22 cajas de ahorros.

Los SIP suponen una unidad de decisión en materia de capital, liquidez y riesgos que, en el caso de las cajas de ahorros, deberá articularse a través de una nueva sociedad mercantil central con estatuto de entidad de crédito (un banco o un establecimiento financiero de crédito) participada por las cajas de ahorros que la integran. Aunque la entidad central sea un banco, si todas las entidades que lo promueven son cajas de ahorros, se adherirá al Fondo de Garantía de Depósitos al que pertenezcan estas últimas. Asimismo, el RDL exige que esa sociedad central esté participada por las cajas integrantes en al menos un 50% de su accionariado.

La entidad central desarrollará una estrategia comercial y una política de gestión y seguimiento de riesgos comunes. La centralización de riesgos obligará, de una parte, a la consolidación de las funciones de control y auditoría interna, y, de otra, a la unificación de las tesorerías y la gestión común de la liquidez del grupo. Es decir, habrá un único interlocutor en los mercados, así como ante el Banco Central Europeo. Al aparecer todas las cajas del SIP como un único riesgo frente al mercado, podrán tener un único *rating*.

El plazo mínimo del SIP debe ser de diez años, con un preaviso de dos años, y la ley exige establecer un régimen de penalizaciones por baja. Incluso el Banco de España está facultado legalmente para evaluar la salida de una caja de un SIP, lo que da una idea de la irreversibilidad del proceso.

El Real Decreto-ley 11/2010 incorpora una serie de medidas tributarias en el ámbito de la imposición directa e indirecta que tiene como objeto garantizar la neutralidad fiscal de estas operaciones de integración respecto a la fusión.

A partir de estas premisas caben múltiples modelos de articulación de los SIP. La sociedad central puede o no captar depósitos reembolsables. La red en las zonas de expansión podría ser gestionada por la sociedad instrumental o por la caja que tenga más presencia en cada zona. Pueden o no mantenerse varias marcas y cabe descentralizar al máximo la gestión de la obra social aunque con cierta coordinación, para evitar que una caja pueda asumir compromisos económicos futuros que obliguen a un reparto del excedente diferente al de las otras cajas del grupo.

La figura de los SIP plantea algunos interrogantes frente al camino ya transitado de la fusión tradicional. En todo proceso de integración una cuestión fundamental es la gestión de los frecuentes conflictos que surgen entre empleados, administradores y grupos de interés de las entidades que se integran. En principio, parece más sencilla dicha gestión en una fusión, que genera relaciones de poder más claras. No obstante para las integraciones interregionales, el SIP ofrece la ventaja de minimizar los obstáculos de las CC.AA. y otros *stakeholders* en dichos procesos. Además, desde el punto de vista comercial y de marca, el SIP puede neutralizar los efectos que sobre el negocio recurrente genera cualquier proceso de fusión.

Los SIP de cajas que están desarrollándose van a suponer sinergias netas positivas y, en general, un sector más eficiente y con una capacidad productiva más ajustada. No obstante, al igual que con otras alternativas de la reforma de las cajas de ahorros, el examen final será realizado por los mercados financieros, es decir, las sociedades centrales tienen que resultar creíbles y recibir el respaldo, mediante la adquisición de instrumentos emitidos, por parte de inversores nacionales y extranjeros. Para ello será determinante alcanzar la máxima cohesión interna dentro del grupo a través de la mutualización de resultados, la aportación de activos a la sociedad central y el perfil de los administradores de dicha sociedad.

5. Las cuotas participativas

El real decreto-ley se propone el doble objetivo de aumentar el atractivo de las cuotas para los potenciales inversores, y afianzar su consideración como recursos propios de máxima calidad, a través de una serie de modificaciones en el artículo 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.

La principal mejora de la nueva regulación de las cuotas, desde la perspectiva de los inversores institucionales, es la eliminación del límite del 5% a la tenencia de cuotas por una misma persona o grupo. En esta misma línea, se suprimen las actuales autorizaciones administrativas a la retribución periódica a los cuotapartícipes, lo que generaba inseguridad entre los potenciales inversores en dichas cuotas.

Otra reforma de gran trascendencia consiste en admitir la posibilidad de que las cuotas incorporen derechos políticos, y no sólo económicos como hasta ahora. Cuando así suceda, su representación en los órganos de gobierno será proporcional al peso relativo de las cuotas en circulación con respecto al patrimonio neto de la entidad. Dado que se mantiene el valor máximo de esa relación en el 50%, los cuotapartícipes podrán llegar a controlar de facto hasta un 50% de los derechos de voto.

Se regula con detalle el derecho de asistencia a las asambleas generales por los cuotapartícipes admitiéndose a estos efectos la agrupación de cuotas y la representación. Los estatutos de la caja pueden exigir la posesión de un número mínimo de cuotas para asistir a la asamblea (sin que pueda superar el uno por mil). También se reconoce a los cuotapartícipes los derechos de información y de impugnación de los acuerdos adoptados por la asamblea o por el consejo de administración de la caja en términos similares a los que reconoce a los accionistas la Ley de Sociedades de Capital.

La designación de los vocales del consejo de administración por los cuotapartícipes podrá recaer sobre éstos o sobre terceras personas. Los cuotapartícipes también podrán proponer candidatos para ser miembros de la comisión de control de la caja emisora.

El RDL suprime el sindicato de cuotapartícipes, ya que éstos pueden participar directamente en los órganos de gobierno de las cajas. La participación de los cuotapartícipes en la asamblea no altera el número de miembros de ésta, pero las decisiones deberán ser adoptadas junto a los cuotapartícipes con derecho de voto. Y ahí está el principal desafío: la convivencia en un mismo órgano de gobierno de representantes de los intereses generales y propietarios, máxime cuando, como hemos visto, la normativa aplicable al ejercicio de sus derechos políticos es diferente.

6. Conclusiones

El Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, y el resto de disposiciones comentadas introducen una reforma transversal en el ordenamiento de estas entidades. El impacto más temprano y evidente de la reforma es la reducción de población. Para valorar el impacto definitivo debemos esperar , al menos, a la culminación del actual proceso de reestructuración, pero ya es evidente que el calado de la reforma es incluso superior al del célebre *Decreto Fuentes Quintana* de 1977.

La intensidad de la actual crisis financiera, que se inicia a mediados de 2007, y sus efectos sobre las entidades de crédito en general y muy especialmente en las cajas de ahorr os españolas, exigía una reforma ineludible si se pretendía la pervivencia del modelo. La propia exposición de motivos del citado real decreto-ley apoya esta tesis al reconocer que *resulta imprescindible reformar el modelo de cajas para garantizar su permanencia y las considerables ventajas que aporta a nuestro sistema financiero. Se trata de introducir las modificaciones imprescindibles para fortalecer a las cajas de ahorros, al conjunto del sector financiero español y al conjunto de la economía productiva*.

El paquete normativo analizado trata en suma de promover la autonomía empresarial en el sector retomando lo mejor de su tradición decimonónica, cuando convivían cajas por acciones con cajas-fundación y la intervención administrativa se limitaba, por lo que al gobierno corporativo se refiere, a la aprobación de sus estatutos. Con este anclaje se ha aprobado la legislación de cajas para el siglo XXI, que drenará el intervencionismo, permitirá la capitalización y promoverá la profesionalización de sus administradores y directivos. Ahora bien, las *nuevas cajas* no deben renunciar a la marca, la obra social, la lucha contra la exclusión financiera y la presencia de grupos de interés en sus órganos de gobierno. Sólo preservando estas señas de identidad podrán pervivir en un negocio en el que la confianza es el mejor activo.□

RESUMEN

Las cajas de ahorros españolas han sido objeto de una profunda reforma normativa tanto en sus órganos de gobierno como, sobre todo, en sus posibilidades de configuración jurídica, que son ahora varias, una situación que no es nueva, puesto que ya se dio en los primeros momentos de su historia en nuestro país. El objetivo fundamental de esta reforma es permitir que las cajas puedan cumplir con las exigencias de contar con más recursos propios y de mayor calidad que afectan al conjunto de las entidades de crédito a partir de ahora. De esta forma, se favorece la supervivencia de las cajas de ahorros en el nuevo entorno y, en consecuencia, la pervivencia de su marca más característica: la obra social.

Palabras clave: *Cajas de ahorros, Órganos de gobierno, Recursos propios, Sistemas institucionales de protección, Cuotas participativas.*

Ponemos todas nuestras publicaciones al alcance de su mano.



Libros

- **La crisis financiera: su impacto y la respuesta de las autoridades.** Varios autores.
- **Castilla y León en la encrucijada del crecimiento.** Varios autores.
- **Guía del Sistema Financiero Español (5ª Edición).** Varios autores

Publicaciones periódicas

- **Empresa Global**, es una publicación mensual, dirigida a las pyme, sobre temas de actualidad relacionados con la economía, las finanzas y el comercio internacional de cara a sus procesos de internacionalización.
- **Análisis Financiero Internacional**, es una revista de periodicidad trimestral especializada en economía financiera dirigida a empresas e insitituciones financieras.
- **Anális Local,** es una revista bimestral de economía, finanzas y organización de las administraciones públicas dirigida a las Administraciones Públicas.

Ediciones Empresa Global (Afi) **estrena su nueva Web de publicaciones.**

www.eeg.afi.es

Toda la información que pueda necesitar para su actividad en www.eeg.afi.es

Afi Ediciones Empresa Global

La reestructuración del sistema bancario: especial consideración de las cajas de ahorros

Ángel Berges
Emilio Ontiveros
Socios de Analistas Financieros Internacionales y Catedráticos de la UAM

1. Introducción

El año 2010 pasará a la historia como el de la más intensa reestructuración del sistema bancario español. Ha estado concentrada fundamentalmente en el subsector de cajas de ahorros, aunque anticipando que en este año pueda afectar también a la banca mediana y al subsector de cajas rurales/cooperativas de crédito.

Esa reestructuración, muy especialmente en el caso de las cajas de ahorros, era un proceso largamente esperado, al que se venía dedicando una gran atención en los medios internacionales. De hecho, ese proceso fue el gran ausente en la escena internacional de respuestas a la crisis en 2008, de tal manera que puede afirmarse que el mismo ha llegado con dos años de retraso respecto a otros países, por unas peculiaridades que vale la pena comentar, como hacemos en la sección siguiente. Pero al mismo tiempo, ese retraso va a incorporar una presión mucho más intensa para que se acelere la consecución de las mejoras de gestión contempladas en los planes de integración; de hecho, el deterioro en los márgenes de negocio que se ha venido observando en la segunda mitad del año va a obligar a revisar dichos planes. A ello se dedica la última sección del artículo, previamente a la cual se presenta un resumen de cómo queda el nuevo *mapa* de cajas de ahorros y su contraste con el anterior.

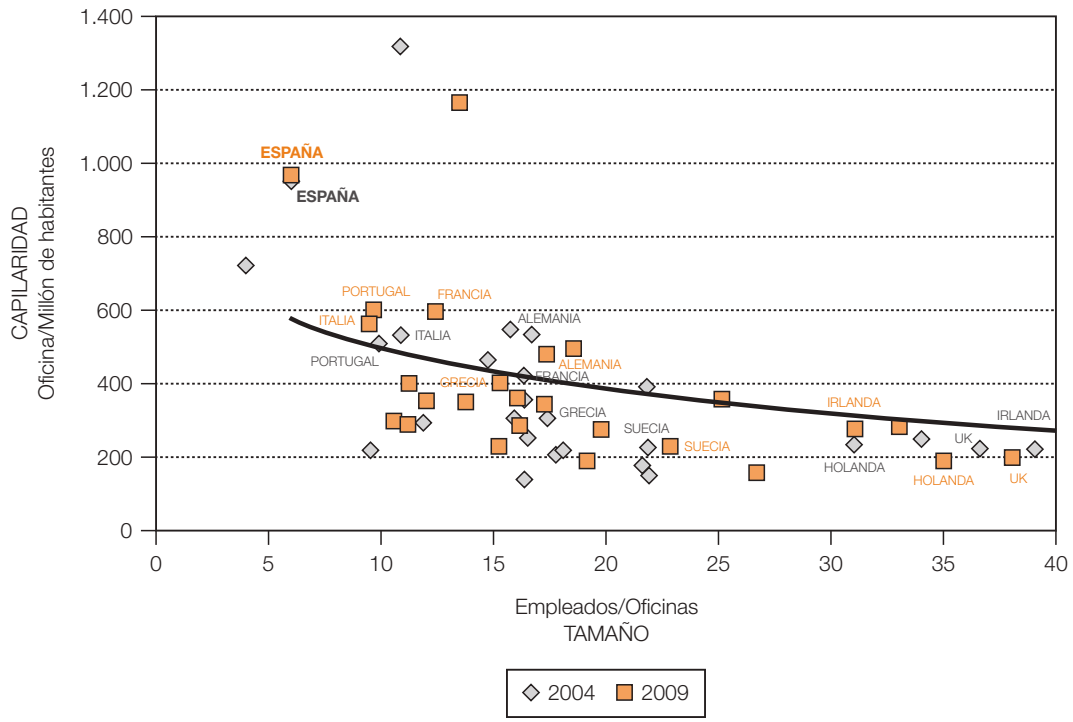
2. Reestructuración en España: ¿por qué era necesaria, y por qué se retrasó?

Desde el inicio de la crisis estaba ampliamente asumido que España necesitaba una reestructuración bancaria más intensa, si cabe, que otros países. Ello era así tanto por razones estructurales, sobre todo de saturación bancaria, como por una mayor vulnerabilidad ante la crisis financiera desencadenada en 2007.

La saturación bancaria ha sido sistemáticamente objeto de crítica al verificar que la red de sucursales bancarias más tupida de Europa (una por cada mil habitantes) se viera incrementada en un 13% durante la fase expansiva, entre 1997 y 2007: se abrieron más de 5.000 nuevas oficinas, hasta superar las 45.000 en 2007. A partir de aquí se ha iniciado un proceso de reducción, que será objeto de una mayor intensidad en el marco de los procesos de integración, como más adelante comentaremos.

En todo caso, y en aras de no *sacralizar* en exceso el dato sobre el elevado número de oficinas ban-

GRÁFICO 1



carias en España, conviene aclarar que el mismo responde a un modelo de distribución de muchas oficinas pequeñas, en contraste a un modelo de pocas oficinas grandes, vigente en otros países, especialmente en Reino Unido, principal exponente del mismo (ver gráfico 1). En un nuevo contexto de negocio, caracterizado por la ausencia de crecimiento, probablemente hay que replantear dicho modelo basado en una capilaridad tan elevada, que tan bien funcionó durante los años de crecimiento, pero que quizá no sea el más apropiado para un entorno de baja actividad.

De hecho, como más tarde comentaremos, el cierre de oficinas —tanto por solapamiento entre entidades, como por inviabilidad— es una de las palancas más intensamente planteadas en los procesos de integración. La otra, si cabe, más necesaria aún, es el adelgazamiento de servicios centrales que tiene lugar al integrar a varias entidades.

Junto a esa percepción de saturación bancaria, hay que subrayar que la economía española ha sido percibida desde el estallido de la crisis como una de las más vulnerables a la misma, y ello por dos características del modelo de crecimiento español: su intenso sesgo hacia el sector inmobiliario, y su elevada dependencia de la financiación exterior, factores ambos que guardan una muy estrecha relación, en la medida en que un modelo de crecimiento basado en el sector de la construcción es altamente consumidor de crédito, en mayor proporción que la capacidad de ahorro interno.

Desde esos posicionamientos —elevada saturación bancaria, exposición al sector más afectado por la crisis y vulnerabilidad ante unos mercados financieros mayoristas que se bloquearon prácticamente desde el inicio de la crisis—, el sistema bancario español aparecía como uno de los más necesitados de una profunda reestructuración.

Y sin embargo, nada de ello ocurrió en 2008 ni en 2009, al tiempo que los sistemas bancarios de los principales países europeos (y Estados Unidos) registraban unas inyecciones de capital público sin precedentes, en paralelo con un fuerte reconocimiento de pérdidas en sus vehículos de inversión, en gran medida vinculados a mercados inmobiliarios, pero que, al tomar la forma

de valores, eran objeto de contabilización a valor de mercado, lo que provocó un muy rápido afloramiento de esas pérdidas.

En el caso español, por el contrario, la exposición inmobiliaria tomaba la forma de préstamos, no sometidos a precio de mercado, lo que ampliaba el calendario de reconocimiento de pérdidas, máxime al contar las entidades con los *colchones* que habían generado merced a las mayores exigencias de provisiones, por parte del Banco de España, en la época de bonanza económica. Y en cuanto a la vulnerabilidad a los mercados financieros, la propia situación de pánico y riesgo sistémico provocó que el Banco Central Europeo pusiera en marcha medidas especiales de liquidez, erigiéndose durante todo 2009 como una fuente de financiación casi estructural para las entidades financieras europeas.

Todo ello ha cambiado radicalmente durante 2010: por un lado, el calendario de dotaciones se ha hecho mucho más agresivo, a la par que prácticamente se agotaba el colchón de la provisión genérica; por otro, el Banco Central Europeo iniciaba un proceso, gradual pero inflexible, de eliminación de casi todas las líneas especiales de financiación que había incorporado a finales de 2008. Por si todo ello no fuese suficiente, vino a coincidir con la crisis de la deuda soberana, iniciada en Grecia pero con muy negativas implicaciones para la confianza en la deuda española, tanto pública como privada, y la imposibilidad de emitir en los mercados mayoristas.

La renovada preocupación por la liquidez que de lo anterior se derivaba (mercados cerrados y BCE *en retirada*) iba a provocar en primavera la aparición de una agresiva *guerra de pasivos,* con apenas efecto en términos de crecimiento de depósitos para el sistema, pero con una fuerte contaminación y un encarecimiento generalizado de los depósitos, que iba a ejercer una intensa presión a la baja sobre los márgenes de intermediación.

La mezcla iba a provocar que el tan esperado proceso de concentración se desatase con una intensidad sin precedentes, y en un muy corto espacio de tiempo: de hecho, fue en poco más de un mes (mayo y parte de junio) cuando iba a quedar diseñado el mayor cambio en el mapa empresarial del sector de cajas de ahorros.

3. Las cifras básicas del proceso

Con muy escaso margen temporal hasta el vencimiento inicialmente previsto para las ayudas del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), si bien es cierto que luego fue objeto de prórroga hasta final de año, en los últimos días de junio se abordaban una serie de procesos de concentración, algunos de los cuales han tenido ya *segundas rondas* en la parte final del año y es altamente probable que continúen en 2011.

Con los procesos iniciados hasta final del año 2010, y tomando como contraste el mapa empresarial existente al inicio de dicho año, la reestructuración afectaría a 40 de las 45 cajas existentes previamente, cuyos activos suman el 94% del total del sector. Conforman un total de doce procesos de concentración, ya sea mediante fusiones convencionales, o mediante los Sistemas Institucionales de Protección (SIP), y a través de la adquisición de entidades previamente intervenidas. De los doce procesos, nueve se han planteado con solicitud de fondos FROB (mediante la emisión de participaciones preferentes, con plazo de vencimiento a cinco años, convertibles en cuotas participativas, que computan como recursos propios de primera categoría) por un importe de 11.500 millones de euros, mientras que los otros tres procesos se plantean sin solicitud de fondos públicos.

Tras dichos procesos de concentración, el subsector de cajas ha reducido su censo a menos de la mitad, en términos de grupos, creando entidades mucho mayores y más capitalizadas. El tamaño medio de las entidades resultantes ha quedado más que duplicado, reduciéndose drásticamente el número de cajas medianas y pequeñas. En este sentido, si tomamos como referencia de tamaño mínimo un balance de 35.000 millones, se ha pasado de 36 entidades (que representaban el 44% de las oficinas y de los empleados del sector) a tan sólo seis entidades (que representan el 7% de las oficinas y empleados del nuevo sector).

Pero no se trata solo de ganar tamaño. Los nuevos grupos creados alcanzan una cobertura geográfica mucho mayor, sobre todo los que han integrado a cajas de ahorros de diferentes comunidades autónomas, que son todos los que han optado por la fórmula de los SIP. Ello debería traducirse en una mejor diversificación de riesgos y, por tanto, una mejor percepción por parte de los mercados.

Esta última debería ser también el resultado de la recapitalización que ha supuesto la utilización del FROB. Concretamente, esos 11.500 millones de euros de participaciones preferentes suscritas por el FROB han permitido incrementar en 2 puntos porcentuales los fondos propios básicos (Tier 1) en las entidades que han hecho utilización de dichos fondos.

GRÁFICO 2

***RANKING* DE CAJAS ANTES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN**

(En millones de euros)

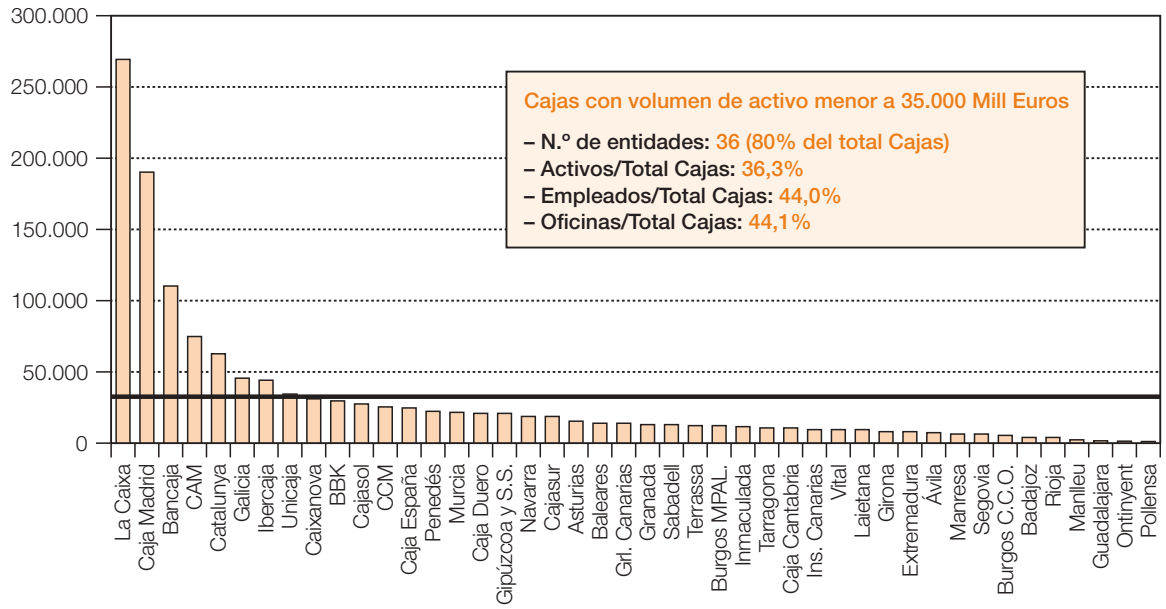
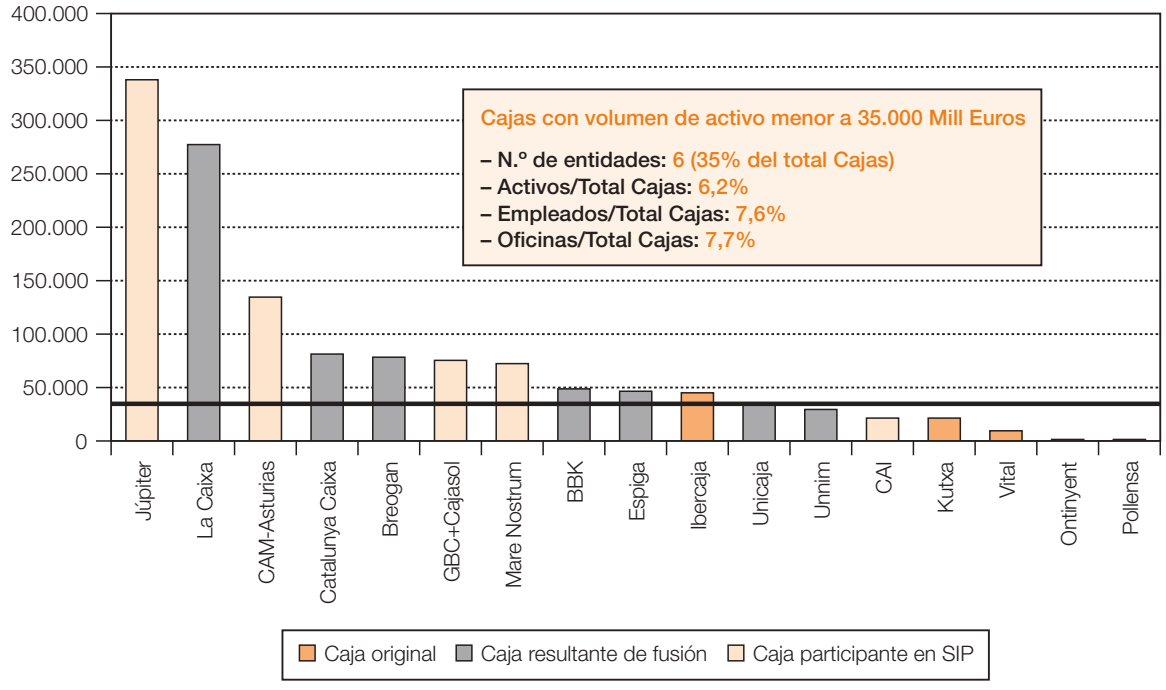


GRÁFICO 3

***RANKING* DE CAJAS DESPUÉS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN**

(En millones de euros)



Es importante destacar, en este sentido, que España ha sido uno de los países europeos donde ha tenido lugar menor inyección pública de capital en el sistema bancario. Concretamente, esos 11.500 millones, a los que habría que sumar las aportaciones a través del Fondo de Garantía de Depósitos en el caso de la intervenida CCM (en el momento de su intervención no existía el FROB, contrariamente a la otra caja intervenida, Cajasur, en cuya resolución ya se ha utilizado el FROB), representan en torno al 1,5% del Producto Interior Bruto (PIB). A modo de contraste, el sistema bancario alemán ha recibido inyección de capitales públicos por un importe superior al 3% del PIB; en los casos de Reino Unido y Holanda esas inyecciones superan el 6% de sus respectivos PIB.

La clave para que la necesidad de recapitalización en España haya sido menor ha estado precisamente en que la misma se haya realizado a la par que el proceso de integración, y que éste haya descansado más en complementariedad empresarial que en criterios de concentración local amparados por las respectivas comunidades autónomas. De esta manera, se ha podido optimizar la utilización de los recursos propios dentro del sector (al unir entidades excedentarias con otras más necesitadas de reforzamiento), y con ello minimizar la necesidad de aportación pública de fondos propios.

4. Consecuencias y retos pendientes

Sin menoscabo de las ventajas derivadas de una integración basada mayoritariamente en integraciones interregionales (mayor cobertura geográfica, diversificación de riesgos, complementariedad empresarial en cuanto a solvencia, eficiencia, y estilos de gestión, etc.), esos procesos también van a incorporar mayores riesgos de ejecución, cuya adecuada gestión es esencial para garantizar el éxito de la integración.

Al mismo tiempo, hay que resaltar una vez más que las circunstancias que han rodeado al proceso de concentración y recapitalización de cajas de ahorros, y muy especialmente el hecho de haberse producido con un considerable retraso respecto a los principales países de nuestro entorno, incorporan elementos que sin duda van a condicionar de alguna manera la gestión de dichos procesos.

En primer lugar, la aportación de fondos públicos en España tiene lugar justo cuando en algunos países ya se están diseñando estrategias de reembolso de los capitales públicos que previamente habían sido inyectados en las entidades con problemas. Esa asimetría temporal en nuestro país iba a traducirse en unas condiciones mucho más restrictivas para la capitalización a través del FROB (más adelante analizamos algunas de dichas condiciones).

Adicionalmente, la efectiva constitución de los nuevos grupos ha venido a coincidir en el tiempo con un agravamiento sin precedentes de la percepción de riesgo en los mercados financieros mayoristas, lo que incorpora extraordinarias dificultades para que los nuevos grupos puedan llevar a cabo emisiones, sobre todo de recursos propios. En este sentido, hay que r econocer que tampoco ayuda a satisfacer ese empeño la complejidad y lentitud añadida (de tipo contable, fiscal, pero también de apropiada comunicación) por el proceso de constitución de los bancos-cabecera de los nuevos grupos, y por la efectiva concreción de los activos y pasivos que desde las cajas son transmitidos a esos nuevos vehículos.

De ahí que el supervisor haya incidido en la importancia de dotar cuanto antes de *contenido* a los nuevos bancos de los SIP, de tal manera que los mismos puedan presentarse ante los mercados financieros con unos balances significativos, y no como meras *carcasas.* Ese proceso puede hacerse traspasando activo a activo, o mediante traslación genérica de los derechos de mutualización que cada una de las cajas de un SIP tienen sobre los resultados agregados del grupo. Se trata de cuestiones de índole fundamentalmente contable, pero muy relevantes en la transmisión a los mercados de la imagen de seriedad de los nuevos bancos.

Pero más allá de esos aspectos contables, o de las adversas circunstancias exógenas (algunas de ellas imprevisibles, como la crisis de la deuda soberana), el gran reto de los procesos de integración será cumplir con los planes de integración y de devolución de los fondos públicos, sustituyéndolos por nuevos recursos captados en los mercados o por fondos generados internamente. Esta última dicotomía es prácticamente irrelevante: sólo se podrán captar recursos propios en el mercado si se es capaz de generar internamente la rentabilidad suficiente para atraer a esos capitales.

La clave, por tanto, va a estar en la capacidad de generar mejoras en la gestión que permitan alcanzar esas rentabilidades. En un entorno en el que no va a haber crecimiento durante un largo período —de hecho, puede haber un descenso de los volúmenes de actividad durante 2010 y 2011, seguido de varios años con crecimiento muy reducido—, y en el que el encarecimiento del

pasivo va a ejercer un fuerte presión a la baja sobre los márgenes de intermediación, la principal posibilidad de mejora de eficiencia y rentabilidad va a descansar sobre la reducción de costes y reducción de la capacidad productiva.

En este sentido, conviene recordar que el acceso al FROB implicaba la aprobación (primero por el supervisor español y el propio FROB, pero también por la Comisión Europea) de un plan de integración, en el que debían alcanzarse unas mejoras de eficiencia, por la vía de reducción de costes, suficientes para compensar los costes financieros asociados al FROB. Y, adicionalmente, generar resultados suficientes como para sustituir el FROB por recursos propios generados internamente.

Para tener una idea aproximada de cuánto esfuerzo en costes suponen dichas restricciones, recordemos que el coste del FROB es de un 7,75% el primer año; se incrementa en 0,15% anual durante cinco años, es decir alcanzaría el 8,35% el quinto año. Si, excepcionalmente, pudiera accederse a una prórroga a dos años más, el coste se elevaría en 1% cada año posterior al quinto (9,35% el sexto, y 10,35% el séptimo). Tomando, por tanto, la cantidad suscrita, de unos 11.500 millones, y asumiendo que el mismo permanece vivo en su integridad hasta el quinto año, ello implica un coste financiero añadido de unos 960 millones de euros.

Para relativizar esa cifra, en términos de las restricciones del FROB, téngase en cuenta que la totalidad de entidades integradas en procesos con utilización de FROB parten con una cifra total de gastos de explotación en el entorno de los 8.500 a 9.000 millones de euros. La mencionada restricción, de ahorros en costes suficientes para compensar el coste financiero del FROB, implicaría ahorros de costes en torno al 12% anual, en velocidad de crucero. De hecho, en la medida en que durante los dos primeros años de la integración apenas va a haber r educción de costes y sin embargo sí que se va acumulando coste financiero del FROB, la mencionada restricción implica que en los años siguientes, ya con la integración efectiva, la reducción en costes deberá ser más intensa que ese 12% mencionado.

Las medidas más obvias para conseguir esos ahorros se refieren a la racionalización, tanto de sus estructuras de distribución como de los servicios centrales. En el primer caso, las cajas integradas cuentan con un total de unas 16.000 oficinas, con importantes solapamientos y , en muchos casos, con ausencia total de rentabilidad, sobre todo en aquellas abiertas en zonas de expansión, al calor de la financiación de promociones inmobiliarias durante el *boom*. Se estima en cerca de 2.000 el número de oficinas que serán cerradas en el marco de los procesos de integración, cifra que probablemente deba ser revisada al alza, dado el empeoramiento reciente en la rentabilidad del negocio minorista.

Y en cuanto a servicios centrales, la necesidad de ajuste de su capacidad es todavía mayor, pues es en ellos donde la capacidad de generación de economías de escala es más intensa: en el caso extremo, en muchos de los procesos de integración bastaría con los servicios centrales de una única caja (la más eficiente) para dar servicio al nuevo grupo creado.

Evidentemente, todos esos recortes de capacidad deberán hacerse de forma no traumática, y con respeto a la normativa y a los correspondientes acuerdos laborales; pero no cabe duda que su correcta ejecución se convierte en la piedra angular para el cumplimiento de unos planes de integración, que probablemente se hayan quedado ya cortos desde que se formularon hace poco más de seis meses.□

RESUMEN

El artículo analiza la profunda reestructuración de la que ha sido testigo el sistema bancario español, especialmente en las cajas de ahorros, sus causas y su necesidad, así como el retraso de su puesta en práctica en relación con otros países de nuestro entorno, además de sus consecuencias y los retos con los que debe enfrentarse en el inmediato futuro. Sin perjuicio de su extensión a otras entidades, esta reestructuración ha reducido de forma notable el número de grupos de cajas de ahorros españolas, elevando su dimensión media y abriendo la posibilidad de generar ganancias de eficiencia que permitan a estas entidades superar los efectos de la crisis y de la intensa competencia actual, especialmente en la captación de pasivos. Para ello disponen de dos vías básicas: el rediseño de su amplia red de oficinas y la optimización de sus servicios centrales.

Palabras clave: *Sistema bancario, Crisis financiera, Cajas de ahorros, Reestructuración, Fusiones, Sistemas institucionales de protección, Recursos propios, Provisiones, Ayudas públicas, FROB.*

Basilea III: nuevo marco para la solvencia de las entidades de crédito

Enrique Martín
Francisco J. Valero
Socios de Analistas Financieros Internacionales

1. Introducción

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) publicó el texto de las reglas del proceso conocido como Basilea III el pasado 16 de diciembre de 2010 mediante dos documentos, uno para cada uno de los grandes temas con que vio la luz pública justamente un año antes en forma de documentos consultivos:

— Solvencia (1).
— Liquidez (2).

Estos temas son los que se vienen considerando, no siempre con el mismo orden o relevancia, las principales características de la crisis financiera en la que nos encontramos desde el verano de 2007. Hay que tener en cuenta que Basilea III tiene como objetivo fundamental no tanto solucionar dicha crisis como evitar en lo posible que pueda suceder otra con intensidad similar a la que estamos viviendo. Para ello, se pretenden superar las deficiencias que se han observado en la regulación y supervisión financieras, especialmente en ambos temas.

Previamente, el 12 de septiembre de 2010, el CSBB había desvelado las dos principales incógnitas de Basilea III (3): su calibración en un doble sentido: el cuantitativo, o sea los requerimientos de capital previstos al final del proceso, y temporal, es decir, el calendario de aplicación del mismo.

En todo caso, Basilea III no supone los primeros esfuerzos efectuados para modificar la regulación financiera internacional como consecuencia de la crisis, ni por parte del CSBB (4) ni por la Unión Europea (5) (UE). Sin embargo, Basilea III posee dos características diferenciales que merece la pena destacar:

1) Forma parte de un proceso más amplio de reforma de la regulación y supervisión financieras como consecuencia de la crisis, en el que también participan otros organismos a nivel mundial, en particular el Consejo de Estabilidad Financiera (*Financial Stability Board,* FSB).

2) Dicho proceso cuenta con un expreso respaldo político de alto nivel a través de las cumbres del G-20, en las que España viene participando desde que comenzaron en Washington el 15 de noviembre de 2008 (6). Precisamente, en la última de ellas, celebrada en Seúl, los días 11/12 de noviembre de 2010, se endorsaron de forma explícita los acuerdos del CSBB sobre los dos temas de referencia.

Los documentos expresivos de estos acuerdos, junto con los dos que les acompañaron (7), no suponen, a diferencia de lo que ocurrió con Basilea II respecto a su predecesor en junio de

2004, la emergencia de un nuevo Acuerdo de Capital de Basilea (ACB), pero tampoco se conciben como meras enmiendas a éste, salvo por lo que se refiere a la parte relativa a la cobertura de riesgos, donde sí se modifican expresamente varios párrafos del mismo, incluyendo algunas adiciones.

Al margen de la introducción de la liquidez, una novedad para el ACB, la principal aportación de Basilea III tiene que ver con la definición de los recursos propios computables, así como de los nuevos requisitos que deben cumplir, aspectos que apenas habían sufrido modificaciones especialmente relevantes desde Basilea I, en julio de 1988. Por este motivo, resulta lógico que buena parte de la atención sobre Basilea III se concentre en dicha aportación, y por eso mismo, teniendo en cuenta las limitaciones del espacio disponible, vamos a concentrar en ella nuestro interés en este artículo,

2. Estructura y marco temporal

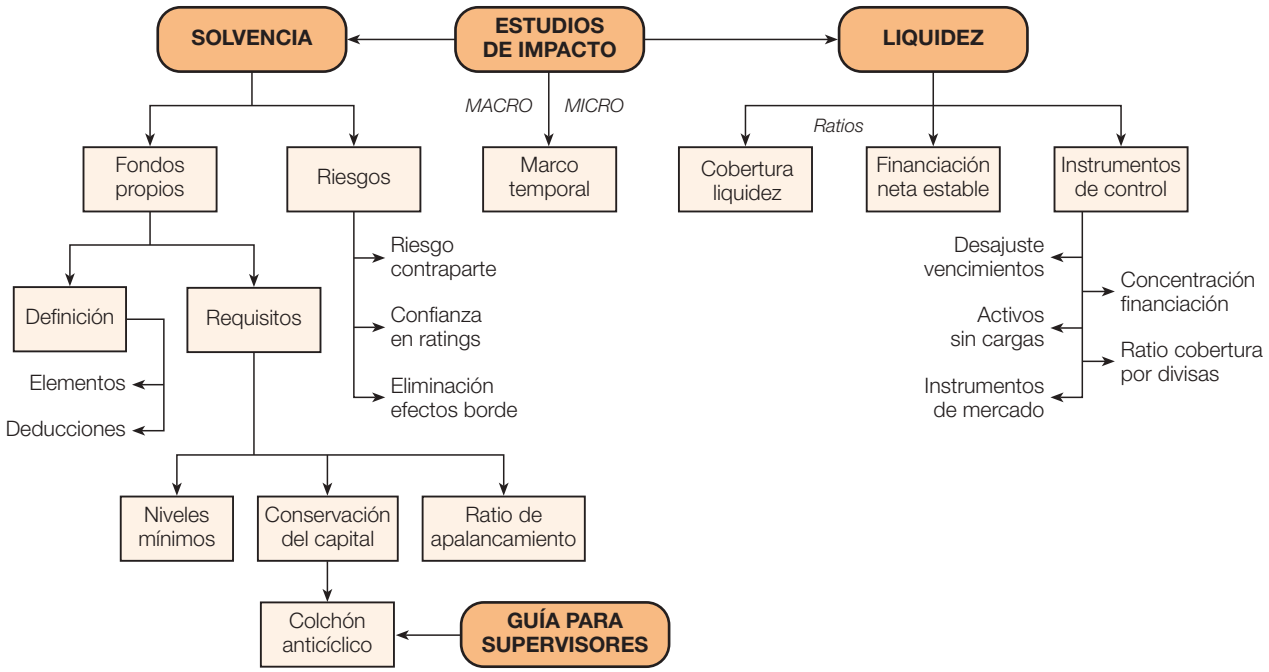
Considerando el conjunto de documentos que hemos mencionado antes, la estructura de Basilea III puede representarse como se indica en el gráfico 1. Sobre la base de éste y de las consideraciones anteriores, en este artículo nos vamos a ocupar de la parte correspondiente a los fondos propios, a excepción del ratio de apalancamiento, cuya aplicación efectiva no está en principio prevista hasta el año 2018, cuando pase a formar parte del Pilar I, es decir, de los requisitos de recursos propios.

Teniendo en cuenta los importantes impactos estimados, tanto a un nivel macro (8) como microeconómico (9), que no vamos a detallar aquí, la aplicación de Basilea III se realizará a través de un marco temporal amplio que, en principio, abarca los años 2013-2019, pero que se extiende hasta 2022 en lo que respecta a los instrumentos de capital actualmente computables que no sean de capital ordinario (10), pero que deben de dejar de serlo bajo Basilea III, véase el cuadro 1.

De este marco temporal podemos extraer dos conclusiones previas:

1) Algunos elementos de Basilea III están todavía por concretar, en la medida que están pendientes de períodos de observación o cálculo

GRÁFICO 1
ESTRUCTURA DE BASILEA III



Nota: los sombreados indican los documentos de Basilea III.
Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 1
APLICACIÓN TEMPORAL PREVISTA PARA BASILEA III

	1 de enero								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ratio de aplancamiento	Control Supervisor		Cálculo paralelo		Inicio información pública		Ajuste final	Migración a Pilar 1	
Requisitos mínimo de capital (%)									
Capital ordinario (1)			3,5	4,0			4,5		
Colchón de conservación del capital (*) (2)						0,625	1,25	1,875	2,5
Total (1) + (2)			**3,5**	**4,0**	**4,5**	**5,125**	**5,75**	**6,375**	**7,0**
Eliminación de deducciones de capital ordinario (1) (%)				20	40	60	80		100
Tier 1			4,5	5,5			6		
Total capital (3)						8			
Total (3) + (2)				8		8,625	9,125	9,875	10,5
Instrumentos de capital no considerados como Tier 1 adicional o Tier 2	Eliminados en 10 años desde 2013								
Ratio de cobertura de liquidez	Período de observación				Introducción nivel mínimo				
Ratio de financiación neta estable	Período de observación							Introducción nivel mínimo	

(*) Calendario aplicable también al colchón contracíclico.
Fuente: CSBB

previos a su puesta en práctica efectiva, como es el caso de los dos ratios de liquidez y el ratio de apalancamiento.

2) Los nuevos requisitos de solvencia comienzan a ser aplicables desde 2013, aunque con períodos transitorios y con algunos elementos aplazados en el tiempo, como es el caso del colchón de conservación de capital, que arrastra al colchón anticíclico, concebido como una extensión del anterior para aquellas épocas en que se registre un crecimiento excesivo del crédito al sector privado.

Además de los elementos mencionados en el punto 1 anterior, otros aspectos de Basilea III están también pendientes de concretar, porque no se ha tomado todavía una decisión sobre ellos (11), en parte porque no dependen sólo del CSBB. En relación con el tema principal de este artículo, en el documento inicialmente citado no se recogían todas las características que deben cumplir los instrumentos híbridos computables —como Tier 1 adicional o Tier 2—, al no haberse resuelto entonces la cuestión de su capacidad de absorción de pérdidas en el punto de no viabilidad, que el propio CSBB planteó en agosto de 2010 (12).

Esta indefinición era relevante, ya que mantenía una incertidumbre importante sobre las características que deben cumplir las emisiones de estos instrumentos desde la ya mencionada fecha de 12 de septiembre de 2010 para garantizar su computabilidad futura como recursos propios, habiendo sido resuelta mediante la publicación de los requerimientos para este tipo de instrumentos que garantizan su capacidad de absorción de pérdidas en el punto de no viabilidad (13), previamente a que los contribuyentes tengan que soportar el coste de un rescate bancario.

3. Los requisitos de solvencia

El capital regulatorio para Basilea III consta de los siguientes elementos, eliminándose el Tier 3 de Basilea II, una financiación subordinada a corto plazo que sólo servía para cubrir el riesgo de mercado.

1) Tier 1.
   a) Ordinario.
   b) Adicional.
2) Tier 2.

Cada uno de estos componentes y sus elementos tienen que cumplir determinados requisitos, que son más estrictos a medida que se asciende en la escala. Todos ellos están sujetos a diferentes ajustes regulatorios, en general deducciones, que, en principio, se aplican al capital ordinario, salvo que la naturaleza del instrumento exija otra cosa (14). Ambos aspectos pueden verse con detalle en el documento mencionado en la nota 1.

Un elemento clave de la reforma es, adicionalmente a la modificación de los requerimientos de capital, especialmente en el capital or dinario —cuyos requisitos se detallan ahora de forma expresa—, el reforzamiento de los criterios para poder considerar como capital computable a los instrumentos híbridos, es decir, participaciones preferentes —Tier 1 adicional— o deuda subordinada —incluida en el Tier 2—. Estos dos tipos de instrumentos habían sido utilizados de forma importante por las entidades para reforzar su base de capital y sus ratios de solvencia, pero la experiencia reciente ha demostrado la dificultad de los mismos para absorber pérdidas.

Aunque la naturaleza y definición legal de dichos instrumentos les confiere un grado de subordinación que llevaría a una absorción de pérdidas en caso de liquidación de las entidades, los mecanismos de rescate bancario, en los que no se ha optado de forma general por la liquidación, sino por la inyección de capital a través de un apoyo público, se han traducido en que los tenedores de preferentes o subordinadas han tenido que soportar una parte mínima, o incluso nula, de las pérdidas generadas por las entidades —independientemente de que la cotización de los instrumentos haya caído y la venta de los mismos en el mercado pueda haber generado minusvalías—.

Estos instrumentos híbridos de capital incorporan como requisito para su computabilidad la necesidad de que los tenedores de los mismos soporten pérdidas en caso necesario, y para ello se determina que, además del marco normativo adecuado —lo que requerirá la modificación de diferentes leyes en diferentes jurisdicciones—, los títulos se amorticen contra las pérdidas o se conviertan en acciones ordinarias si lo decide la autoridad relevante por considerar que sin dicha amortización o conversión dejaría de ser viable o en caso de que reciba una inyección por parte del sector público.

Esto implica la pérdida de computabilidad de los instrumentos que no cumplan estos criterios, que tendrá lugar desde el 1 de enero de 2013, a razón de un 10% anual, por lo que, en cierto modo, todas las entidades deberán *sustituir* la mayor parte de las preferentes y subordinadas emitidas, ya que no tendrá justificación mantener instrumentos cuya computabilidad desaparecerá y que incorporan un sobrecoste respecto a otros tipos de financiación. Lo más difícil de anticipar, dada la situación actual de los mercados, es el grado de aceptación que finalmente tendrán los nuevos instrumentos híbridos, ya que posiblemente tanto emisores como inversores pongan más énfasis en las emisiones de capital ordinario.

Sobre esta base, se definen los requisitos finales de recursos propios que figuran en el cuadro 2. En este cuadro hay que distinguir dos tipos de exigencias:

1) Los requisitos de recursos propios mínimos, cuyo incumplimiento (15) daría lugar a sanciones

CUADRO 2

REQUISITOS FINALES DE RECURSOS PROPIOS DE BASILEA III

(Porcentaje sobre activos ponderados por riesgo) (1)

Requisitos mínimos obligatorios	Capital ordinario		Tier 1		Total
	Basilea III	Antes	Basilea III	Antes	
Recursos propios mínimos (A)	4,5	2	6	4	8
Colchones adicionales (2)	BASILEA III				
Conservación del capital (B)	2,5				
Total A + B (3)	7,0		8,5		10,5
Contracíclico de capital (4) (rango)	0-2,5				

(1) Después de aplicar las correspondientes deducciones.
(2) Su incumplimiento se traduciría en restricciones sobre la distribución de beneficios y otros conceptos.
(3) Representa el nivel mínimo de recursos propios necesario para disponer de total libertad en la distribución de beneficios y otros conceptos.
(4) Capital ordinario o, pendiente de estudio, otro capital con plena absorción de pérdidas. Se concibe como un suplemento al colchón de conservación del capital ante coyunturas de excesivo crecimiento del crédito al sector privado.

Fuente: Elaboración propia a partir del CSBB.

CUADRO 3

LOS COLCHONES DE CONSERVACIÓN DE CAPITAL Y ANTICÍCLICO EN BASILEA III

Conservación del capital	Conservación del capital y colchón anticíclico (1)	Ratios mínimos de conservación del capital (% de los beneficios)
Ratio de capital ordinario (%)	Ratio de capital ordinario (2) (%)	
4,5-5,125	4,5-5,75	100
> 5,125-5,75	> 5,75-7	80
> 5,75-6,375	> 7-8,25	60
> 6,375-7	> 8,25-9,5	40
> 7	> 9,5	0

(1) Considerando su nivel máximo en Basilea III y una única jurisdicción. Si se ha fijado a otro nivel, se trataría de ajustar los extremos de los intervalos de la primera columna con los correspondientes cuartiles derivados del colchón. Así, la segunda columna del cuadro añade de forma acumulativa en cada escalón de la primera, excepto el inicial, 2,5/4 = 0,625%. Si una entidad opera en varios países, estaría sujeta a los colchones anticíclicosfijados en cada uno de éstos, si los hubiera, ponderados por su parte en el crédito total al sector privado de la misma.
(2) En estudio, la posibilidad de incluir otro capital con plena capacidad de absorción de pérdidas

por parte del supervisor y, en los casos especialmente graves, a la intervención y posible liquidación de la entidad.

2) Los colchones adicionales: uno permanente, conservación del capital, y otro previsto para coyunturas en las que el crecimiento del crédito al sector privado se considere excesivo, colchón anticíclico, que funciona como un complemento del anterior, como se indica en el cuadro 3. En este caso no existe propiamente incumplimiento, sino que, a medida que se dispone de menos capital válido para cada colchón, la entidad está más restringida para la distribución de sus beneficios y otros conceptos.

Por esta razón, no es totalmente correcto sumar ambos requisitos como si fueran acumulativos entre sí.

Del cuadro 2 pueden extraerse dos grandes conclusiones sobre Basilea III.

1) En principio, los requisitos mínimos de fondos propios son los mismos que en Basilea II, puesto que el coeficiente de solvencia como tal no ha variado, 8%, pero sí lo ha hecho su composición siguiendo una línea de aumento de su calidad desde el punto de vista de su capacidad de absorción de pérdidas, pero también de una mayor disciplina de mercado. Obsérvese que se ha pasado de un criterio de 1/2 a 2/3 del total, tanto respecto al capital ordinario en el Tier 1 como de éste en relación con el capital total.

2) La conservación de capital, reforzada, en su caso, con el colchón anticíclico, representa en este sentido la principal innovación de Basilea III y también supone un mayor potencial de disciplina de mercado en la medida en que la solvencia más elevada se relaciona directamente con una mayor libertad de distribución de beneficios y, por tanto, puede atraer más fácilmente a nuevos accionistas y a los proveedores de los restantes recursos propios.

No es extraño pues que el nuevo marco de solvencia de Basilea III haya jugado un papel muy destacado en la reciente reforma de las cajas de ahorros españolas, a las que se les ofrecen ahora varias alternativas a su configuración tradicional, precisamente con el objetivo de aumentar su capacidad de captar fondos propios externos de la mejor calidad posible (16).

La parte de arriba del cuadro 2 nos permite ver en qué medida Basilea III altera la situación anterior, pero, en realidad, las comparaciones entre ambas están subestimadas debido al mayor rigor de las deducciones y demás ajustes regulatorios de los componentes del capital. En efecto, de acuerdo con lo expuesto por J. Caruana (17), los mínimos de capital ordinario y de Tier 1 de Basilea II equivalen, con la nueva definición, aproximadamente a un 1 y 2%, respectivamente, para un banco internacional representativo.

4. Conclusiones

Una primera reflexión ha de dirigirse hacia el objetivo de la reforma, que es el de prevenir los efectos de futuras crisis. De forma efectiva, puede afirmarse que una mayor y mejor dotación de capital de las entidades debe permitirles enfrentarse con mayores garantías a futuros escenarios de crisis. La solvencia y la liquidez, los dos grandes ejes de la reforma, han sido, ahora y en el pasa-

do, dos de los elementos clave de desencadenamiento de crisis en entidades bancarias.

Sin embargo, nada puede garantizar que futuros escenarios de crisis tengan las mismas causas y similares efectos. Por ello, los otros dos pilares de Basilea II, el relativo al ejercicio de la actividad supervisora y la imposición de disciplina de mercado a través de requerimientos de transparencia informativa sobre el riesgo asumido, son dos elementos que, adaptándose dinámicamente a la evolución del negocio y del entorno, han de ayudar a reducir el efecto de futuras crisis, desincentivando las estrategias más arriesgadas.

Un segundo elemento de reflexión ha de dirigirse hacia la evaluación de la capacidad de las entidades para adaptarse a los nuevos requerimientos y el potencial efecto que esta adaptación pueda tener sobre la oferta de financiación a los diferentes agentes económicos.

Se han realizado diferentes estudios o estimaciones del impacto cuantitativo que puede tener la implantación de los nuevos requerimientos de solvencia y liquidez en las entidades. Mientras los primeros han parecido, en general, más asumibles en un primer momento, los requerimientos de liquidez generaron más inquietud en las entidades, antes de conocerse el dilatado calendario para su implantación, especialmente por las condiciones actualmente vigentes para el acceso a la liquidez en los mercados.

Si consideramos el estudio de impacto cuantitativo publicado por el CSBB ya mencionado, los requerimientos de capital son razonablemente asumibles por las entidades analizadas, considerando la capacidad de generación de beneficios, y los requerimientos de liquidez podrían ser cubiertos con los calendarios definidos para su adaptación mediante una reestructuración y alargamiento de la financiación y una adaptación de los modelos de negocio.

A efectos del estudio, el CSBB dividió las 263 entidades o grupos analizados —procedentes de 23 países—, en dos conjuntos. Un primero, de bancos diversificados e internacionalmente activos, con 94 entidades, y un segundo con las restantes 169 entidades. En el estudio no se realizó ninguna hipótesis sobre crecimiento o rentabilidad de las entidades, ni se consideraron los calendarios transicionales de entrada en vigor de los requerimientos, comparándose la base de capital de 2009 con los nuevos requerimientos, por lo que no son directamente comparables con los realizados por analistas u otras entidades financieras.

En todo caso, en términos de capital, los requerimientos adicionales de capital, para alcanzar el 7% de capital ordinario —4,5% de requerimiento más 2,5% de *buffer* de conservación de capital, cuya cobertura es necesaria para poder distribuir libremente dividendos—, eran de 577 y de 25 miles de millones de euros para, respectivamente, los bancos del primer grupo y los restantes. Ambas cifras parecen razonables si se compara con el importe de los beneficios generados por las entidades con menor capital que el de los requerimientos de Basilea III, ya que, en el primer grupo, corresponden aproximadamente a 3 veces dichos beneficios, y en el segundo a 1,2 veces, lo que parece hacer asumible, con el dilatado calendario transitorio definido, una adaptación apoyada en retención de beneficios y apelación al mercado de capitales.

En estudios más enfocados al mercado español, como los realizados por Afi, se aprecia cómo alguno de los factores específicos definidos en los nuevos requerimientos pueden tener impactos significativos. Concretamente, el tratamiento de los intereses minoritarios, cuya computabilidad como recursos propios queda limitada a entidades bancarias —o sujetas a supervisión equivalente—, o la deducción por activos fiscales —en los que las prejubilaciones o la provisión genérica tienen influencia significativa—, pueden tener un sensible impacto en algunas entidades. Otros aspectos, relacionados con las deducciones de recursos propios, implican menos novedades en el caso español, donde ya se incorporaban casi todas las recogidas en Basilea III, aunque serán más costosos de asumir para las entidades, al deducirse completamente del capital ordinario, y no de forma proporcional o al 50% entre Tier 1 y Tier 2, como ocurre en la actualidad.

Finalmente, desde la perspectiva de los demandantes de crédito, queda claro que los avances hacia una gestión más exigente del riesgo y del capital, no permiten concluir que la oferta de crédito vaya a retraerse, pero sí que supondrán un reforzamiento de los criterios de aceptación de riesgo y una vinculación aún mayor del coste de la financiación a las condiciones de riesgo de cada operación y, por ende, a su consumo de capital. □

NOTAS

(1) *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, disponible en: http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf.*

(2) **Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring,** *disponible en: http://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf.*

(3) *En un comunicado disponible en español en: http://www.bis.org/press/p100912_es.pdf.*

(4) *En particular, los documentos de julio de 2009:* **Enhancements to the Basel II framework, Revisions to the Basel II market risk framework —final version y Guidelines for computing capital for incremental risk in the trading book— final version.**

(5) *Directiva 2009/111/CE, de 16-9-2009, por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2007/64/CE en lo que respecta a los bancos afiliados a un organismo central, a determinados elementos de los fondos propios, a los grandes riesgos, al régimen de supervisión y a la gestión de crisis y Directiva 2010/76/UE, de 24-11-2010, por la que se modifican las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE en lo que respecta a los requisitos de capital para la cartera de negociación y las retitulizaciones y a la supervisión de las políticas de remuneración, conocidas, respectivamente, como CRD II y CRD III* **(Capital Requirements Directive)**.

(6) *En la cumbre de Pittsburgh, celebrada el 25-1-2009, este grupo se configuró a sí mismo como el principal foro de cooperación económica internacional.*

(7) **Results of the comprehensive quantitative impact study,** *http://www.bis.org/publ/bcbs186.pdf,* **y Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer**, *http://www.bis.org/publ/bcbs187.pdf.*

(8) *Véase el documento conjunto FSB-CSBB* **Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements (Final report)**, *de 17-12-2010, disponible en: http://www.bis.org/publ/othp12.pdf.*

(9) *El primer documento mencionado en la nota 7. Estrechamente relacionado con éste, pero desde la perspectiva de la UE, el Comité de Supervisores Bancarios Europeos, actualmente sustituido por la Autoridad Bancaria Europea, publicó el mismo día su propio estudio de impacto, disponible en: http://www.c-ebs.org/cebs/media/Publications/Other%20Publications/QIS/EU-QIS-report-2.pdf.*

(10) *Los instrumentos que no puedan considerarse como capital ordinario bajo Basilea III no computarán como tales desde el 1-1-2013. Existe una excepción expresa para el capital de este tipo emitido por entidades que no sean sociedades anónimas, como las cajas de ahorros o las cooperativas de crédito en España, que seguirán el mismo proceso temporal que se menciona en el texto.*

(11) *Uno de estos temas, el relativo a las entidades sistémicamente importantes, sobre el que están trabajando conjuntamente el FSB y el CSBB, es el objeto del artículo de J. M. Gómez de Miguel en esta misma sección. Otro tema pendiente, muy relevante desde la perspectiva de nuestro país, es el de las provisiones anticíclicas, en el que el Banco de España fue pionero en el año 2001, bastante antes de la crisis actual, El primer documento antes citado de Basilea III apenas dedica tres párrafos al mismo, ya que está pendiente de que se materialice en la normativa contable internacional, que depende del* **International Accounting Standards Board** *(IASB).*

(12) *Véase el documento* **Proposal to ensure the loss absorbency of regulatory capital at the point of non-viability - consultative document**, *de 19-8-2010, disponible en: http://www.bis.org/publ/bcbs174.pdf.*

(13) *Véase la nota de prensa* **Final elements of the reforms to raise the quality of regulatory capital issued by the Basel Committee,** *de 12-01-2011, disponible en: http://www.bis.org/press/p110113.pdf.*

(14) *Por ejemplo, las posiciones propias en instrumentos del capital adicional o Tier 2 se restan de cada uno de estos conceptos.*

(15) *Incluyendo en su caso los requisitos específicos impuestos a una entidad al amparo del Pilar II de Basilea II,* **revisión supervisora**.

(16) *Véase el artículo de J. M. Méndez en esta misma sección.*

(17) *En el discurso pronunciado en Madrid el 15-9-2010 con motivo de la 3.ª Conferencia Internacional de Banca,* **Basilea III: hacia un sistema financiero más seguro**, *disponible en español en:http://www.bis.org/speeches/sp100921_es.pdf.*

RESUMEN

Basilea III no implica, al contrario que su antecesor, un nuevo acuerdo de capital, pero, aparte de que introduce por primera vez la liquidez en la normativa bancaria mundial, supone un sensible aumento de la calidad de los recursos propios requeridos a las entidades de crédito, al mismo tiempo que vincula la libertad de distribución de sus beneficios a la disponibilidad de suficiente solvencia de la mayor calidad por encima de los requisitos mínimos e incorpora elementos de anticiclicidad en los requerimientos de capital. Todo ello implica un nuevo entorno que, por tener efectos estimados muy significativos, se va a aplicar a lo largo de un período dilatado de tiempo. Este entorno tiene también efectos importantes en la estructura y el comportamiento de dichas entidades, que, en parte, ya están teniendo lugar y pueden contribuir a cambios muy relevantes tanto en el mapa bancario como en la configuración del negocio.

Palabras clave: *Solvencia, Recursos propios, Riesgos financieros, Liquidez, Crisis financiera, Regulación financiera, Supervisión, Entidades de crédito, Conservación del capital, Colchón contracíclico.*

Apuntes sobre la creación de un marco prudencial específico de los bancos sistémicos

José Manuel Gómez de Miguel (*)
Jefe de la División de Regulación Bancaria del Banco de España

1. Introducción

El comunicado de 12 de septiembre de 2010, en el que el Grupo de Gobernadores y Jefes de la Supervisión de los países miembros del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, en adelante Comité de Basilea, desvelaban los principales elementos de los nuevos estándar es conocidos como Basilea III, contenía una frase de cierta importancia en lo que aquí nos interesa:

> *Los bancos sistémicamente importantes (*Systemically important financial institutions *—en adelante SIFI o bancos sistémicos—) deben tener una capacidad de absorción de pérdidas adicional a la que establecen los estándares que hoy se anuncian... El Comité de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) están desarrollando un marco integrado para los SIFI...* (1).

Por su parte, la Cumbre del G-20 celebrada en Seúl en noviembre de 2010 dio su conformidad a las recomendaciones y al programa de trabajo que le presentó el FSB en un documento que se hizo público y que se titula *Reducir el riesgo moral planteado por las SIFI*:

— su primera recomendación indica que *todas las jurisdicciones del FSB deben poner en vigor un marco legal para reducir los riesgos y externalidades asociados con sus SIFI globales o nacionales*; y

— sus primeros apartados se titulan, respectivamente: *Las SIFI globales deberían tener mayor capacidad de absorción de pérdidas* y *La resolución de las SIFI debe ser una opción viable*.

Estas consideraciones se añadirían a la bien conocida conclusión de que el sistema bancario en su conjunto necesitaba y necesita más capital y capital de mayor calidad (es decir, mayor capacidad de absorción de pérdidas), y son fruto de una de las principales reflexiones de los reguladores bancarios tras la crisis.

Esta reflexión consistiría en reconocer, como riesgo sistémico, que la quiebra de una SIFI, en cualquier circunstancia (no sólo en situaciones de crisis económica o bancaria), puede causar un daño gravísimo al conjunto del sistema financiero y, con él, a la actividad económica en su conjunto, y que, por tanto, es necesario tomar medidas para prevenir y evitar, en la medida de lo posible, tal posibilidad de quiebra y su extensión (2). Ese reconocimiento es, a su vez, resultado de la realidad, pues la quiebra de Lehman ha producido esos efectos, y las medidas tomadas por los países para evitar

quiebras similares han dado lugar a costes enormes para los contribuyentes y a perturbaciones muy importantes en el funcionamiento de los mercados y en la economía.

2. Principios del nuevo marco

El nuevo régimen regulatorio que barajan los foros internacionales tendría tres objetivos principales dirigidos a combatir las externalidades negativas generadas por los bancos sistémicos:

— Reducir el azar moral, así como el subsidio público (o subvención teórica) al coste de los recursos que captan en el mercado, implícitos en la existencia de estos bancos por la percepción que tiene el mercado de que no se les dejará caer, y minimizar los factores que inducen su excesivo apalancamiento y su ventaja competitiva.

— Reducir los efectos que la crisis de un banco sistémico tendría sobre aquellos elementos de funcionamiento del sistema financiero que se consideran de interés público o, lo que es análogo, preservar la operatividad y continuidad de las áreas del banco sistémico cuya solución de continuidad pudiera perturbar seriamente funciones económicas vitales (en el extremo, la conservación operativa del banco en su conjunto sería la medida menos perturbadora de todas las posibles);

— Eliminar el coste que, para los contribuyentes, tendría la consecución del objetivo anterior, o, al menos, reducir al mínimo la probabilidad de un coste positivo, y ello, haciendo que los bancos sistémicos hagan suyo tal coste.

El desarrollo de esos principios incluye, además de la identificación efectiva de los bancos globalmente sistémicos, y de otras cuestiones operativas (especialmente en el ámbito de la coordinación transfronteriza), las siguientes áreas de trabajo:

— Medidas básicamente dirigidas a reducir el azar moral y prevenir la inviabilidad de los bancos sistémicos, o que protegen al sistema frente a esa posibilidad:

- Que los bancos operen con mayor capacidad de absorber pérdidas (recargos sobre los estándares comunes de capital regulatorio).
- Que los bancos dispongan de estándares de liquidez más exigentes y de límites a la concentración de riesgos más severos.
- Que soporten una mayor intensidad de la supervisión.
- Facultades supervisoras para exigir modificaciones en la estructura o en el negocio que faciliten la potencial resolución ordenada de la entidad (3).

— Medidas dirigidas fundamentalmente a resolver situaciones de inviabilidad o a evitar sus daños colaterales:

- Documentos *últimas voluntades (Living wills)* y procesos similares.
- Correcciones en las infraestructuras de pagos y mercados, y en las normas mercantiles y concursales, para evitar que la aplicación de los mecanismos de resolución produzcan discontinuidades en contratos y operaciones.
- Mecanismos de resolución (entendiendo por tales el conjunto de reglas y poderes, esencialmente públicos, con que se podría hacer frente a una situación de inviabilidad de un banco) que favorezcan la liquidación o conservación (parcial o total) ordenadas del banco y minimicen los costes de su crisis para el erario público.

Nótese que estas medidas son adicionales a otras puestas ya en marcha en esos foros (por ejemplo los nuevos estándares de Basilea III, o la mejora de las prácticas de gobierno corporativo), o aún pendientes de debate en ellos (refuerzo de las infraestructuras de ciertos mercados), o a las adoptadas por diferentes países (*Dodd Frank Act* en los EE.UU.; creación en la UE de una Junta Europea de Riesgo Sistémico; etc.) para aumentar la solidez del sistema bancario.

3. La reacción de las entidades

Aunque en estos foros, y desde luego en este trabajo, se asume la conveniencia y necesidad de este tipo de medidas (4), lo cierto es que muchas de ellas, especialmente las que llevan consigo una desventaja competitiva (por ej., un coste diferencial para los recursos; limitaciones operativas), han sido combatidas por muchas de las entidades potencialmente afectadas.

Así, por ejemplo, los recargos de capital (o medidas equivalentes como tasas o impuestos específicos) y, en general, el reforzamiento de las normas prudenciales, se combaten bajo diversos argumentos, entre ellos: que el capital es caro y, por tanto, aumentarlo encarecerá el crédito; que limitará el apalancamiento, reducirá el tamaño de la actividad de intermediación y con ella la capacidad de recuperación de la economía, hará menos rentables a los bancos (dirigirá los capitales hacia otros sectores) y dañará su capacidad innovadora y su eficiencia.

También se alega que ciertas características comunes a las SIFI globales, como serían su tamaño o internacionalización, son positivas para la economía y hacen innecesarias ese tipo de medidas.

Así, se indica que la menor competencia, fruto de la creciente importancia de las SIFI, produce más estabilidad financiera; que las economías de escala y de dimensión generan eficiencia (inversiones en tecnología, en nuevos productos); que la diversificación de negocios y mercados nacionales también aporta estabilidad; que las entidades transnacionales también promueven la eficiencia al atender a las multinacionales y favorecer la globalización de la economía; y que las entidades grandes pueden ayudar en las crisis a solventar los problemas de las restantes.

Finalmente, se dice que lo que r ealmente importa es que las SIFI se deban y se puedan liquidar ordenadamente, y que los estándares prudenciales no distinguen entre entidades bien y mal gestionadas (estas últimas son las verdaderas responsables de la crisis) y, por eso, lo que hace falta es más supervisión y, en algún caso, organizaciones más sencillas, pero no más requerimientos prudenciales o estándares más severos.

Muchos de esos argumentos podrían, a su vez, combatirse con éxito (5). Sin embargo no parece necesario hacerlo, y es que frente a la realidad de la reciente crisis y a los riesgos a que los gobiernos y, en última instancia los contribuyentes, han tenido que hacer frente para evitar el colapso del sistema financiero mundial, resulta difícil negar que existe un riesgo sistémico que no todas las entidades bancarias pueden provocar por sí mismas y en cualquier circunstancia.

Y es que el hecho de que ese riesgo sistémico pueda presentarse en la quiebra de cualquier entidad bancaria si la situación económica es suficientemente mala (de forma que las expectativas asocien a una crisis más amplia esa caída) no excluye el que haya entidades que, por sí mismas, sean capaces de generarlo debido, como señala el documento del FSB, a *su tamaño, complejidad, interconexión* y, en general, a la dificultad efectiva de sustituirlas en su rol en el sistema. Tampoco contraviene esta afirmación, sino que la confirma, el aceptar que prácticas paralelas de entidades más pequeñas pueda tener efectos similares a los generados por una SIFI.

En definitiva, y sean cuáles sean los méritos de las SIFI, nos encontramos ante un riesgo diferencial y propio de las mismas, vinculado a su situación financiera, que, como los restantes que son fruto de la actividad bancaria, puede y debe ser abordado, por razones de prudencia y por asegurar un terreno de juego competitivo equilibrado, a través de la regulación bancaria y de sus estándares.

Por otra parte, las características de ese riesgo y de las externalidades asociadas al mismo permiten confirmar que es de los que, además de a través de otras posibles medidas cautelares (entre ellas una supervisión más intensa), pueden ser mitigados incrementando la capacidad de absorción de pérdidas de las entidades.

El que esta cuestión sea la más combatida de las que pueden afectar a las SIFI dota a su potencial desarrollo del mayor interés, por lo dedicaremos a valorarla los dos últimos puntos de este artículo previos a las conclusiones.

4. Identificación de las entidades sistémicas

Decidido que hay SIFI, la primera de las cuestiones que se plantea es determinar cuáles son y si debe haber una lista oficial de bancos sistémicos.

No es este el lugar adecuado para tratar el primer asunto en profundidad, en parte porque está siendo objeto de un trabajo metodológico en los foros internacionales, y en parte porque, de una manera o de otra, el núcleo esencial de las entidades sistémicas globales es bien notorio, pues casi todas las quinielas coinciden en los nombres de 30 o 40 entidades internacionalmente muy activas (6). Y es que casi todos los analistas coinciden en tres cosas:

— Que el tamaño, el negocio extraterritorial, y la interconexión con otros bancos son factores necesarios de la definición, además de ser medibles.

— Que hay otros factores a tener en cuenta, ya sean cuantitativos (como la implicación efectiva de cada banco en servicios esenciales para el sistema, como los de compensación y liquidación de pagos o valores, o de custodia, o la presencia en los mercados de derivados crediticios, dado que puede contribuir a amplificar potenciales problemas), o cualitativos (la complejidad de cada SIFI, y el grado en que su organización dificulte la resolución de una eventual crisis) (7).

— Que la existencia de factores cualitativos hace imprescindible un cierto juicio en la decisión sobre la identificación de SIFI, juicio que, por razones competitivas, obliga a su vez a una armonización internacional de los criterios en que habrá de basarse ese juicio y a un control posterior de su correcta aplicación.

Una segunda cuestión, quizás más importante que la primera es la forma (como un estándar o caso a caso como una medida supervisora), y el grado (si las cargas diferenciales deberían ser pro-

porcionadas al grado de riesgo sistémico que pueda asociarse a cada banco) en que las medidas mencionadas en el punto anterior se deberían aplicar a los bancos sistémicos.

Tampoco es este un tema en el pueda profundizarse sin abordar en detalle la metodología de identificación del riesgo sistémico, y baste por ello con decir que esa posibilidad dependerá, sobre todo, de un acuerdo político cuya base sería la confianza en la posibilidad de capturar efectivamente ese riesgo. Como en otros casos (riesgo de crédito o de mercado), sólo si se diera con la metodología adecuada sería posible una calibración gradual. De no ser así, la trascendencia del asunto aconsejaría conformarse con aproximaciones menos perfectas. Sobre la forma de cobertura, el necesario juicio del supervisor aleja la posibilidad de un simple estándar, al menos de cara a su potencial graduación.

En cuanto a lo de contar con una lista oficial de SIFI, la respuesta parece que debe ser negativa. Esa publicidad podría exacerbar el azar moral y los subsidios implícitos con que operan estas entidades, produciendo un efecto contrario al perseguido por las nuevas medidas. Por otra parte, al igual que en el caso de otros riesgos donde los requerimientos de capital no son transparentes (los que conforman el denominado Pilar II de Basilea II), el que los mercados no puedan tener la seguridad de si los mayores niveles de capital que un banco obedecen a su libre voluntad, o a los requerimientos del supervisor, no parece una cuestión vital.

5. La capacidad de absorber pérdidas

Volvemos ahora al tema de la mayor capacidad (autónoma) de absorción de pérdidas antes de la liquidación, que es el supuesto común que aborda el potencial marco prudencial de las SIFI. Ello puede conseguirse por varias vías, a saber:

— Mayor capital regulatorio (vía recargos).

— Mejorar la capacidad de absorción de algunos elementos del capital regulatorio.

— Introducir nuevos instrumentos en el capital regulatorio que cumplan esa función.

— Trasvase forzoso de pérdidas a los acreedores.

De hecho, la vía sugerida en los foros internacionales que están trabajando en este asunto abarca todas estas posibilidades, pues de una parte se habla (8) de recargos de capital y, a la vez, de que esos recargos podrían estar integrados no sólo con capital ordinario, sino también con capital contingente (9) y con deuda de salvamento *(bail in debt)* (10).

Desde nuestro punto de vista, el uso relativo de las vías antes citadas, y el tamaño del nuevo capital regulatorio exigible (del recargo) dependerá de dónde se ponga el énfasis político: en disponer de elementos que jueguen un papel fundamentalmente correctivo de situaciones de inviabilidad o en instrumentos que permitan, además, prevenir tales situaciones.

Un buen ejemplo para comprender los factores presentes en esta elección es la reciente decisión del Comité de Basilea de incluir un nuevo requisito para que la deuda subordinada forme parte del capital regulatorio (en Basilea III esa deuda puede dar cobertura al 25% de los requerimientos mínimos de capital); así, en el futuro se exigirá que la deuda tenga una cláusula que permita su amortización total, y eventual conversión en capital ordinario, en caso de que una autoridad pública declare que un banco no es viable y, en todo caso, antes de que el banco reciba una inyección de capital público u otro tipo de ayuda equivalente.

Si bien es cierto que ese nuevo requisito puede encarecer el coste relativo del capital regulatorio de los bancos, especialmente de los sistémicos (en la medida que son ellos los principales emisores de ese tipo de deuda y los que más se benefician de la presunción de que son demasiado grandes para quebrar), sus principales efectos se desplegarán cuándo la entidad deba ser reestructurada.

En orden a la elección de las diferentes vías, y aún reconociendo que todo aumento en el capital regulatorio (sea cual sea su composición) tiene un componente preventivo, al reducir el apalancamiento de la entidad y su incentivo a la toma de riesgos, hay varios factores (además de la propia naturaleza de toda medida preventiva) que aconsejan poner el énfasis en el contenido preventivo del recargo:

— La dificultad de determinar el punto de no viabilidad de una entidad, que por sí misma induce incertidumbres adicionales para los mercados, y provoca un aumento de la responsabilidad patrimonial de la autoridad que deba hacer esa determinación.

— Un recargo preventivo, en la medida que anticipa los costes de la cobertura del riesgo, tendrá menos efectos cíclicos en la economía cuando se produzca el siniestro.

— La capacidad de absorción de pérdidas de la deuda de salvamento estará normalmente vinculada al respeto de su rango concursal, es decir, al

agotamiento previo del capital regulatorio, situación en la que será más difícil evitar la desaparición de la entidad.

Nadie duda del contenido preventivo, en el sentido comentado, del capital ordinario, que, por lo dicho, debería ser, sin duda, el principal candidato a integrar ese recargo.

Un instrumento de capital contingente cuya conversión obligatoria e indisputable en capital ordinario esté desencadenada por un mecanismo suficientemente preventivo también podría ser admisible para la dotación del recargo. Sin embargo, la identificación de un desencadenante de este tipo presenta grandes dificultades, problemas que se añaden a los que ya son comunes a muchos instrumentos convertibles (dificultad de valoración; menor liquidez que las acciones; volatilidad; incentivos a la baja en caso de dificultades; etc.), y a los que conlleva la introducción de un nuevo instrumento en el mercado.

De hecho, que el mercado no haya generado por si mismo este instrumento en los últimos treinta años (que es la fecha de origen de los estándares bancarios actuales) es, probablemente, un buen indicador de las dificultades que presenta su emisión y colocación.

6. La deuda de salvamento

Para valorar la utilidad de la deuda de salvamento parece necesario reflexionar un momento sobre los mecanismos de resolución de los bancos sistémicos, empezando por la situación en la que previsiblemente operará la resolución.

La necesidad de resolución coincidirá normalmente (salvo problemas de liquidez aislados) con una situación en la que se considera que la entidad está en peligro de insolvencia por razones estructurales, es decir, la entidad estará de hecho operando con niveles de capital inferiores a los exigibles y éstos no serán recuperables sin apoyo externo. En la medida que, salvo en bancos muy alejados de la actividad de aceptar depósitos y dar créditos, esta situación no se suele presentar súbitamente, la misma coincidirá con un grado elevado de alarma social.

Así, para asegurar la continuidad de las funciones de interés público que el banco desempeñe, y minimizar el coste de la crisis, será esencial dotar a una autoridad pública con conocimientos y experiencia en asuntos relacionados con el funcionamiento de los bancos (normalmente el supervisor) y de poderes y recursos apropiados para:

— Conservar por sí misma las funciones esenciales del banco y, eventualmente, para transferir a puertos seguros las que adolezcan de defectos o problemas (incertidumbres) que puedan impedir su conservación directa en la entidad.

— Adoptar (con las garantías apropiadas para los dueños en tanto existan) otras medidas de salvamento o saneamiento apropiadas para gestionar una crisis: aprobación de cuentas; reducciones y ampliaciones de capital (para atraer nuevos dueños); dividir los negocios para transferir, fusionar o liquidar los que convenga; y, en el extremo, fusionar o vender la entidad en su conjunto.

Es obvio que la adopción eficaz de estas medidas requiere tiempo, y que, dado que implican una sustitución en la dirección de la entidad inviable, es inevitable que produzcan, además de un cierto parón en la actividad del banco, que se tornará necesariamente más pasiva, una incertidumbre sobre su futuro que tendrá ese mismo efecto, y que, además, creará una enorme desconfianza en el mercado, con implicaciones obvias para los pasivos existentes y las fuentes de financiación privada disponibles.

Esa incertidumbre será tanto mayor cuanto más difícil o lejana se vea la salida de la situación del banco, pero es probable que nunca sea tan reducida como para no exigir, al mismo tiempo de la intervención pública sobre la entidad, el que los depositantes y otros acreedores asuman que, de una forma o de otra, sus derechos están preservados (nótese que el fondo de garantía de depósitos (FGD) no interviene). En caso contrario, la huida de los depósitos (incluso de los asegurados por los FGD, dado que éstos no contarán con recursos bastantes para cubrir los de un banco sistémico) sería más que probable, y con ella se irían al traste las medidas de conservación que se pretenden aplicar.

Con esa primera reflexión se puede ya debatir la alternativa de que la deuda de salvamento contribuya a rellenar o venga a sustituir un eventual recargo de capital regulatorio.

Debe notarse que si de lo que se trata es de ampliar la obligación de disponer de deuda amortizable/convertible en situaciones de inviabilidad, es decir, de elevar el coeficiente de solvencia (en el tramo conocido como *tier 2*, es decir, en el dirigido a funcionar en situaciones de inviabilidad) para cubrirlo con este tipo de deuda, o con la nueva deuda subordinada, no hay debate conceptual. Se tratará sólo, como ya hemos dicho, de una decisión política sobre el peso relativo de carácter preventivo o correctivo del recargo.

7. Las quitas a los acreedores como alternativa al recargo de capital

Mayor interés tiene el debate sobre la posibilidad de no crear un recargo en el capital regulatorio y, en su lugar, someter a conversión o quita, de manera compulsiva y en virtud de normas legales específicas, a los acreedores de la entidad. Y es que los defensores del *bail in* obligatorio (o estatutario) de los acreedores argumentan en su favor que:

— El capital regulatorio no aportará recursos suficientes para contener la crisis severa de un banco sistémico.

— Que los acreedores de la entidad perderían parte de sus derechos si la intervención pública no se produjese, y que es de justicia que no obtengan ese beneficio si la intervención existe (los acreedores asegurados —no los fondos de garantía que los aseguren— y los garantizados —hasta el valor del colateral— no serían *salvadores*).

— Que los acreedores estarían interesados en aceptar una rebaja significativa en sus derechos a cambio de certidumbre inmediata sobre el valor de los mismos, o en aceptar la conversión en capital de una parte de su deuda (como de hecho ocurre en el salvamento de otras grandes empresas).

Basados en esas premisas, los promotores del salvamento desde dentro proponen que, en caso de inviabilidad de un banco sistémico, una autoridad pública tenga la potestad de imponer, junto a las medidas de conservación dirigidas a evitar los daños antes citados, un régimen especialísimo a los acreedores no asegurados o garantizados del banco que implique, tras la pérdida del capital y la conversión del resto del capital regulatorio, el recorte del valor de sus derechos o su conversión obligatoria en acciones ordinarias en la forma que esa autoridad decida.

Con ello se conseguirían fondos propios que contribuirían a sostener y recapitalizar al banco, harían más posible su resurrección en la parte viable y minimizarían el apoyo de los contribuyentes a costa de los acreedores no asegurados. Con ello se reduciría el impacto sistémico de la crisis.

Al margen de sus obvias dificultades prácticas, especialmente en el contexto de bancos que operan en muchas jurisdicciones, parece una idea conceptualmente interesante, pero cuando se analiza en más profundidad, lo parece menos (y de hecho, parece más bien un factor de distracción promovido interesadamente por quienes se oponen a los recargos), y es que:

— El objetivo de esta medida entra en conflicto con el de asegurar la continuidad de las funciones vitales del banco, en la medida que induce a una huida de los acreedores para escapar de un recorte discrecional e imprevisible (11).

— Es más que dudosa su eficacia para evitar el carácter sistémico de la crisis, dado que entre los principales acreedores estarán los propios bancos (interbancario; otros negocios *over the counter* —OTC—) y otros operadores del sistema financiero (IIC, seguros…) que contribuirán, con sus pérdidas y desconfianza, a su extensión.

— Las contraindicaciones desde el punto de vista de la financiación bancaria son enormes, tanto por el previsible acortamiento de los plazos de sus pasivos, como por la huida hacia mecanismos de desintermediación.

— La reducción del colectivo afectado como medio para evitar los dos efectos anteriores será injusto, iría contra el principio en que se basa todo concurso *(par conditio creditorum),* favorecería el arbitraje regulatorio y reduciría la propia potencia de la propuesta.

— No cabe imaginar que los regímenes que dan contenido a los derechos de los acreedores del concurso hagan depender esos derechos de que en el momento de la insolvencia una autoridad decida si se trata o no de un banco sistémico. La seguridad jurídica no lo permite.

— No es posible eliminar las garantías procesales de los acreedores (sean las del concurso o las del sistema expropiatorio, ambas basadas en mecanismos que aseguran contradicción sobre los valores de los derechos), ni, con ellas, la litigiosidad de los mismos, máxime cuando la incertidumbre sigue presidiendo el valor de sus derechos. Esa litigiosidad, que sería mayor cuanto más discrecional sea la determinación del valor de los derechos, entorpecerá sin duda el proceso y acentuará la responsabilidad patrimonial de la autoridad.

— Si la entidad carece ya de dueños voluntarios, es decir de empresarios que la controlen y dirijan, y está administrada por los poderes públicos, la entrada de accionistas involuntarios para dotar de continuidad regulatoria a la entidad será un elemento menor en la solución del problema.

— Los países no cuentan usualmente con la autoridad pública apropiada para tomar las decisiones que se piden, ni es fácil que puedan contar con ella. Los únicos que tendrían conocimientos sobre el objeto de la decisión (una previsión del valor de los activos del banco tras

la liquidación) serían los supervisores prudenciales, pero éstos carecen de las habilidades propias de los árbitros o de los jueces, y más aún, comprometerían su habilidad y prestigio como supervisores si adquirieran responsabilidades diferentes de las de minimizar los daños al sistema; además, esas nuevas responsabilidades dañarían también (al sesgarla) la eficacia de su labor de gestión o tutela de la entidad en crisis.

Parece por tanto que este tipo de *bail-in debt* tiene demasiadas contraindicaciones. Tal conclusión nos reconduce a confinar la composición de los recargos de capital al incremento del capital regulatorio, y ello sin dejar de lado el debate sobre la creación de fondos de resolución públicos como instrumento complementario para lidiar con las crisis bancarias, debate muy interesante pero que excede de las intenciones de este trabajo.

8. Conclusiones

Dentro de los debates en marcha sobre la creación de una normativa bancaria particular para las SIFI, nos hemos centrado en tratar de demostrar que la obligación de que cuenten con una capacidad mayor de absorción de pérdidas es una medida aconsejable y esencial para reducir la probabilidad de futuras crisis, y en cómo debería llevarse a cabo esa medida.

Esa medida, preferentemente, debería traducirse en disponer de unos volúmenes de capital ordinario mayores a los que se exigirían a los bancos incapaces de provocar autónomamente una crisis sistémica. Ello obedece a que es el capital ordinario el que permite cargar los riesgos del negocio sobre los responsables de su perfil y orientación y es, además, dentro de las alternativas disponibles para incrementar aquella capacidad, la que tiene mayor valor preventivo y correctivo.

No obstante, no se descarta que otros instrumentos, como el denominado capital contingente, o la deuda convertible en situaciones cercanas al punto de no viabilidad, puedan jugar un papel en conseguir ese objetivo y rellenar el recargo. En todo caso, parece que el recargo debería tener en cuenta, de la manera más objetiva posible, la posible perturbación sistémica que cada SIFI pudiera crear, a fin de graduarlo de acuerdo con el riesgo de cada una.

Por el contrario, no parece que sea apropiado sustituir los recargos en el capital regulatorio por la posibilidad de que las autoridades públicas tengan la facultad de acordar quitas o convertir deuda en capital en casos de grave dificultad. Esta opción tiene demasiadas contraindicaciones y, a fin de cuentas, no hace sino trasladar a terceros, a los poderes públicos y a los acreedores, responsabilidades que son, esencialmente, de los accionistas o de los inversores en capital regulatorio. □

NOTAS

(*) Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no son representativas de las del Banco de España.

(1) El documento final de Basilea III incluye un punto específicamente dedicado a esto: Adressing systemic risk and interconectedness *(ver párrafos 32 y 33 del Documento* Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, publicado el 16.12.2010 por el Comité de Basilea).*

(2) Nótese que el FSB distingue entre SIFI globales y nacionales. Las primeras serían aquellas cuya caída perturbaría gravemente al sistema financiero internacional; en las segundas el daño afectaría, esencialmente, al sistema financiero de un país.

(3) Aunque por el momento se han dejado de lado las medidas dirigidas directamente a reducir el tamaño de las entidades en el convencimiento de que las otras las harán innecesarias.

(4) El apoyo a este tipo de medidas lo es sin perjuicio de los plazos que se consideren necesarios para que su efectiva implantación no tenga efectos adversos sobre la recuperación de las economías (Basilea III prevé ocho años para ello).

(5) Y, de hecho, hay numerosos estudios que lo hacen para señalar, por ejemplo, que no parece cierto que exigir más capital encarezca el crédito, dado que favorece un menor coste de los recursos ajenos, y los bancos son, sobre todo, empresas apalancadas. Tampoco parece razonable pensar que la diversificación en mercados no genere ciertas vulnerabilidades o que el excesivo poder de mercado sea un mecanismo eficiente de asignación de recursos, precisamente por debilitar la competencia. En cuanto a los argumentos contra los estándares de capital o liquidez y a favor de más supervisión, viniendo de los propios supervisados, resultan, cuando menos, sorprendentes.

(6) En esas quinielas siempre hay dos bancos españoles.

(7) La estructura no tiene sólo una lectura desde la sencillez que permita una mejor resolución, sino también, en tanto incorpore cortafuegos que impidan la transmisión de los problemas de una entidad a otra del grupo, desde su valor preventivo del potencial sistémico de la crisis.

(8) Ver los párrafos mencionados en la nota número 1.

(9) Entendemos por tal un instrumento de deuda convertible automáticamente en acciones ordinarias, bajo condiciones de necesidad no extremas.

(10) *Se trata de cualquier instrumento de deuda que, en situación de estrés severo, debe convertirse en capital o sufrir una quita, todo ello de manera automática, ya sea porque esa posibilidad figura entre sus cláusulas contractuales ya porque una autoridad pública tiene la potestad de acordar la quita o conversión.*

(11) *Baste recordar los efectos recientes, en los mercados de deuda pública, de la posibilidad de que los inversores privados soporten los daños de las crisis soberanas en países de la UE.*

RESUMEN

La crisis financiera ya ha dado lugar a cambios significativos en la regulación bancaria. Sin embargo, hay un tema que, pese a haber sido ya acordado al máximo nivel, todavía no ha dado frutos concretos. Se trata de un nuevo marco prudencial para los bancos sistémicos (los demasiado grandes para quebrar) que, entre otras medidas, les dote de una capacidad diferencial para absorber pérdidas. El debate sobre la necesidad de esas medidas y, en particular, sobre las posibles características de los recargos de capital que se proponen a tal fin y sobre la alternativa de sustituirlos por quitas coercitivas a los acreedores constituye un objeto interesante para el análisis y a ello se dedica este artículo.

Palabras clave: *Crisis financiera, Basilea III, Bancos sistémicos, Recargos de capital.*



SECTOR PÚBLICO

Coordinador:

Jesús Ruiz-Huerta
Catedrático de Economía Aplicada,
Universidad Rey Juan Carlos

Los artículos que se incluyen en este capítulo están marcados, como no podía ser de otra forma, por la gravedad de la crisis económica que afecta a nuestra sociedad y que tiene una clara manifestación en nuestras administraciones públicas.

La crisis parece que ha golpeado con menor intensidad hasta el momento a nuestro sistema de Seguridad Social, que, como se señala en el trabajo de *Octavio Granado*, ha mantenido sus excedentes hasta el año 2010 y espera poder seguir haciéndolo en el actual. Eso no quiere decir que no haya recibido el impacto de la crisis. Por el contrario, los resultados en términos de gastos e ingresos son elocuentes del *shock* de la recesión, lo que ha exigido la aplicación de duras medidas de ajuste y la revisión de algunos programas. De cara al futuro, el artículo señala las limitaciones tendenciales de nuestra seguridad social y la necesidad de realizar reformas de calado para garantizar su estabilidad financiera en el futuro.

Desde la óptica de las políticas sociales, y más específicamente de las destinadas a la protección social de los colectivos más castigados por la crisis, el artículo de *Luis Ayala*, después de repasar los principales problemas en términos de desigualdad y pobreza, pone de manifiesto las limitaciones de las políticas protectoras concretadas en su fragmentación, las desigualdades territoriales y su escasa cuantía. En opinión de Ayala, las reformas son imprescindibles en este campo, para dar respuesta a los graves problemas actuales y estructurar un sistema más razonable e integrado para la salida de la crisis.

Francisco Pedraja y *Javier Suárez Pandiello* nos recuerdan en su artículo la intensidad de la crisis en el caso de los gobiernos locales que deben hacer frente, y en directo, a la creciente demanda de bienes y servicios sociales con un sistema fiscal insuficiente, un conjunto de transferencias afectado por el hundimiento recaudatorio de las grandes figuras tributarias, y las crecientes restricciones para acudir al crédito, sobre todo a partir de la publicación del Real Decreto Ley 8/2010. Los autores además, aprovechan la ocasión para recordar las carencias del sistema, el incumplimiento de las promesas de reforma de la financiación local y la necesidad de dar respuesta a las graves necesidades de los municipios españoles.

Desde la perspectiva de los ingresos, *Jorge Onrubia* y *Fidel Picos* ofrecen una panorámica del IRPF a partir de los datos del Panel de Declarantes del Instituto de Estudios Fiscales sobre los años de expansión, hasta el 2007. El importante crecimiento de las declaraciones, la renta gravable y la presión fiscal en esos años fue acompañado por un significativo aumento de la desigualdad de la renta gravable, explicable por las reformas aplicadas sobre el impuesto. Respecto a la información más reciente, los autores explican por qué la caída de la recaudación del IRPF, que sólo se produjo en 2009, no ha sido tan intensa como en las otras grandes figuras.

Por último, *José María Durán* y *Alejandro Estellé* realizan en su trabajo un repaso sobre la evolución y perspectivas de la imposición sobre la riqueza en España, recordando las dificultades de los impuestos sobre el Patrimonio y Sucesiones y recordando la importancia actual y las posibilidades del caso de los impuestos *reales* sobre la riqueza, es decir, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el de Transmisiones Patrimoniales.

Situación actual y perspectivas del equilibrio financiero de la Seguridad Social

Octavio José Granado
Secretario de Estado de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo e Inmigración

Desde mediados de los años ochenta, el sistema español de pensiones ha sido capaz de alcanzar un cierto equilibrio entre sus cuentas de ingresos y gastos, con superávits ininterrumpidos desde el año 2000, que ha sido compatible con la mejora de las nuevas pensiones, de las prestaciones familiares, las pensiones mínimas y otras rúbricas de gasto. Esta situación se ha mantenido incluso durante los años de la crisis económica, cuando la Seguridad Social ha cerrado sus ejercicios económicos con excedentes que han servido para compensar parcialmente los efectos tan negativos que la recesión económica ha generado en el resto de las administraciones públicas. Esta evolución ha sido posible gracias a un conjunto de factores entre los que hay que destacar el incremento de la ocupación de las mujer es, en un marco de incorporación masiva de las mismas a la población activa, así como la entrada al mercado de trabajo español de dos millones de cotizantes extranjeros en un período corto de tiempo desde los años finales del siglo XX.

Como se puede comprobar en el gráfico 1, el crecimiento de las personas activas y ocupadas en España ha sido una constante, con pequeñas interrupciones, desde el final de los años ochenta hasta el 2007.

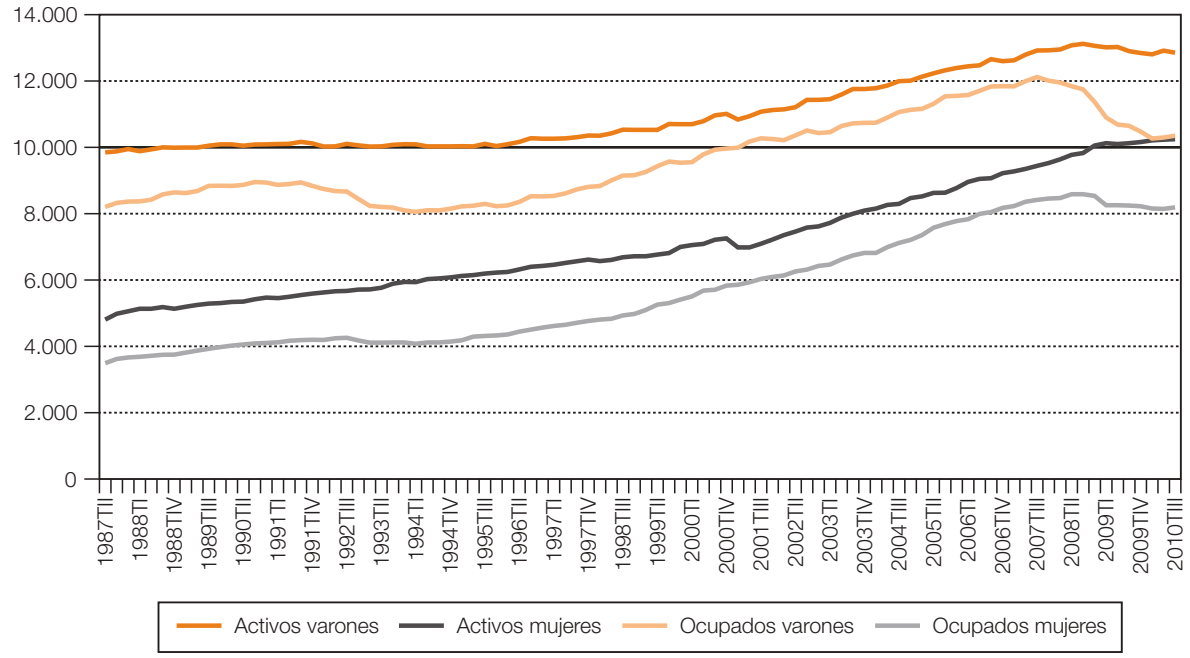
Los datos de crecimiento son especialmente intensos entre 1993 y 2007, período en el que se observa un aumento de cuatro millones de mujeres ocupadas y una cantidad equivalente de hombres, un buen número de ellos, inmigrantes. Esta evolución, se ha ido materializando en las cifras de afiliados de la Seguridad Social.

Como se señalaba más arriba, la situación de superávit del sistema de la Seguridad Social está relacionada, entre otros factores, con la evolución del empleo, y por tanto con la afiliación. En este sentido, se ha de señalar que la afiliación ha venido experimentando un importante crecimiento en los últimos años, si bien las adversas circunstancias económicas que actualmente afectan a nuestro país han hecho registrar un descenso que ya, aparentemente, inicia una tendencia a la contención. Esta evolución quedaría representada en el gráfico 2.

Puede observarse cómo la afiliación ha pasado de 12.300.791 cotizantes en 1995 a 17.584.982 afiliados medios durante diciembre de 2010, últimos datos disponibles en el momento de redactar este artículo. Como ya se ha señalado, para el año 2011 se estima que se producirá una suave recuperación en el número de los afiliados, que permitirá un incremento en el número de cotizaciones, en torno al 1,03%. Los datos nos indican, además,

GRÁFICO 1

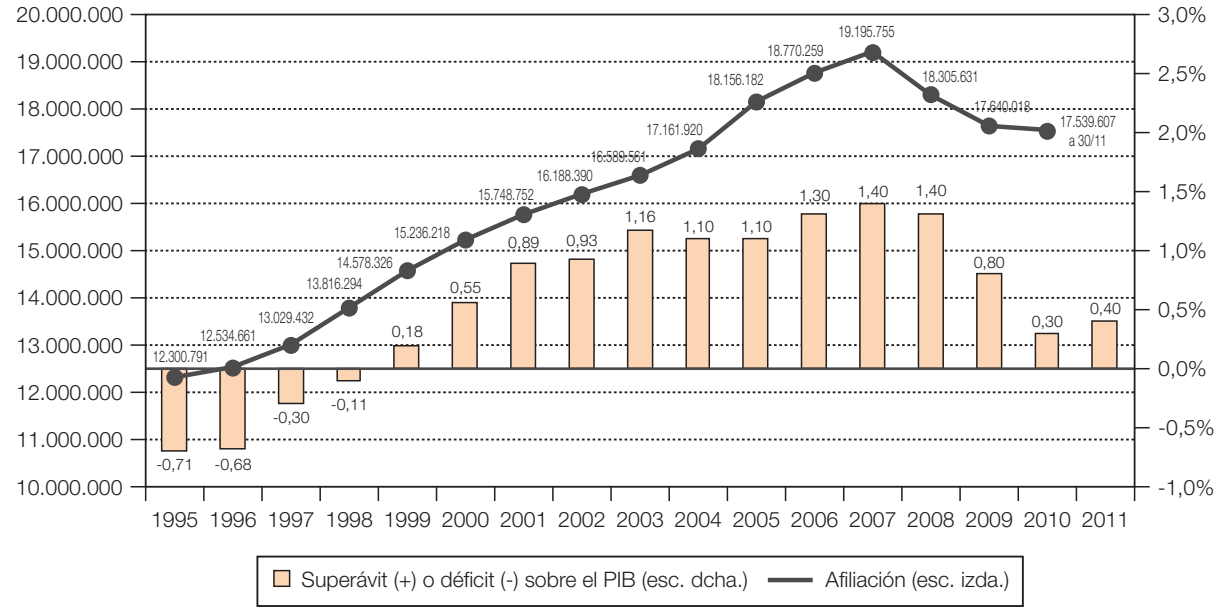
EVOLUCIÓN DE ACTIVOS Y OCUPADOS EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL, 1987-2010
(Miles de personas)



Fuente: EPA. INE, 2011.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN Y DEL SALDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1995-2011



Fuente: Seguridad Social.

que desde el año 1999 hasta el 2010 el sistema ha generado un superávit todos los años, y se espera que se mantenga en 2011.

Asimismo, el indicador *afiliados/pensionistas* y su evolución en el tiempo son importantes para explicar la situación financiera del sistema y su suficiencia para hacer frente a sus obligaciones. En el gráfico 3 puede comprobarse cómo, tras la crisis de comienzos de los años noventa, la tasa mejora sensiblemente hasta el año 2007, disminuyendo después, con cierta intensidad en 2008 y 2009, para ralentizar ese decrecimiento en 2010. Así, mientras en 1997 la tasa de afiliados/pensionistas era de 2,06, casi quince años después se situaba en 2,61, un valor superior al mayor alcanzado en la fase alcista del ciclo anterior. No parece por tanto que exista un riesgo inminente de sostenibilidad del sistema.

Otros factores que explican el equilibrio o los excedentes de la Seguridad Social son la incorporación a la formalidad de una parte de la economía sumergida, el incremento de las bases de cotización, una significativa contención de la siniestralidad y el desarrollo de la prevención de riesgos laborales o los esfuerzos para contener los gastos de gestión del sistema.

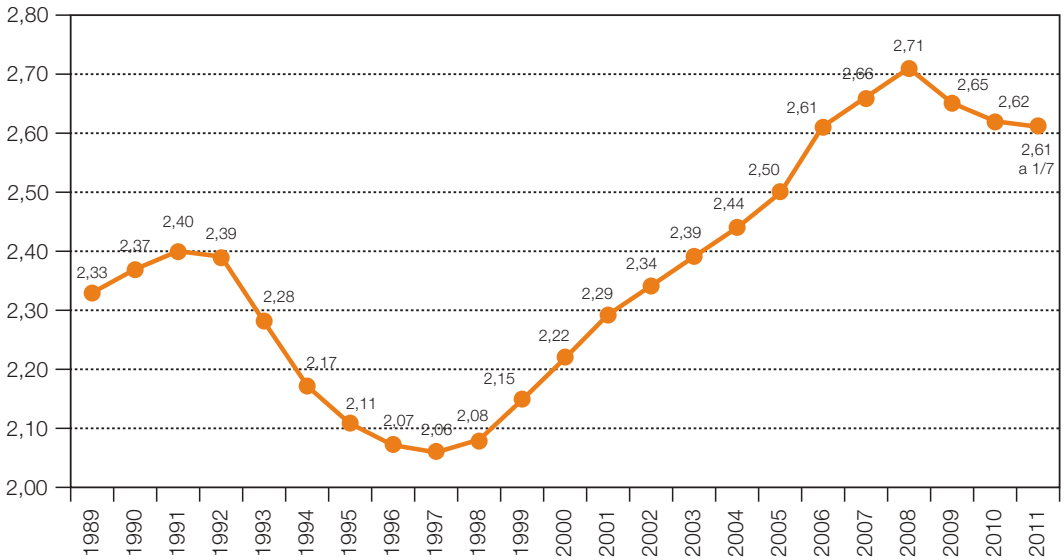
Debe reconocerse también, por otra parte, que la salud de las cuentas de la Seguridad Social no se podría entender sin valorar en su justa medida el efecto producido por las sucesivas reformas normativas. Aunque formalmente ha aumentado la correspondencia entre el volumen de prestaciones y el de aportaciones, en la práctica han mejorado sobre todo los ingresos, como consecuencia de la obligación de cotizar durante más años y sobre mejores bases que se aplicó a los contribuyentes que deseaban generar altos derechos de pensión.

Pero en realidad, la gran aportación a la sostenibilidad del sistema no ha venido tanto de la mano de los nuevos afiliados, ni de las reformas legales, sino sobre todo de la asunción por parte del Estado de los gastos de asistencia sanitaria, servicios sociales y últimamente del importe de los cuidados para personas dependientes, una modalidad de gasto que ha pasado a conceptualizarse como derecho de ciudadanía y, en consecuencia, sin vinculación contributiva.

De no haberse formalizado y aplicado esta *separación de fuentes de financiación* acordada en el marco de los Pactos de Toledo, distinguiendo entre prestaciones contributivas y no contributivas, y concentrando las cotizaciones sociales en la cobertura de las pensiones de carácter contributivo, el déficit acumulado del sistema sanitario hubiera impedido la acumulación de ahorros con

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN AFILIADOS/PENSIONISTAS, 1989-2011



Fuente: Seguridad Social.

CUADRO 1

COMPARACIÓN DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2006 Y 2011

Concepto	Liquidación 2006 (Mill. €)	Presupuesto 2011 (Mill. €)	Variación (%)
Gasto no financiero	95.058,75	118.816,01	25
Personal	2.146,86	2.378,14	10,77
Gasto corriente	1.869,27	1.708,06	-8,62
Transferencias corrientes	90.046,25	114.279,35	26,91
Pensiones contributivas	73.724,99	99.089,68	34,40
Incapacidad temporal	6.850,50	7.008,86	2,31
Maternidad, paternidad (riesgos emb./lac.)	1.480,76	2.387,30	61,22
Inversiones	467,49	426,99	-8,67

Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social.

los que se ha sido dotando el Fondo de Reserva, y se hubiera generado un déficit de decenas de miles de euros en la financiación de estos servicios. Esto es lo que ha ocurrido en los grandes sistemas de reparto del tronco continental que todavía financian en buena parte con cotizaciones sociales estas rúbricas de gasto.

Una vez revisadas las principales causas explicativas del mantenimiento del equilibrio del sistema y, por tanto, de su suficiencia básica, podemos analizar de forma breve el efecto de la crisis económica sobre la seguridad social. Una vía posible de estudio es acudir a la evolución de las cifras presupuestarias antes y después de la crisis económica.

Para conocer en qué detalle los presupuestos del sistema de Seguridad Social se han visto afectados por la crisis económica, en el cuadro 1 ofrecemos un ejercicio de comparación entre la liquidación del presupuesto de 2006 y las previsiones del Presupuesto para 2011, a través de la evolución de las magnitudes más significativas.

El cuadro 1 demuestra cómo el importante ejercicio de austeridad efectuado en relación con la reposición de plantillas y las retribuciones de los empleados públicos, la constante contención del gasto corriente mediante la automatización de los procesos, la evolución favorable de la incapacidad temporal consecuencia de una menor siniestralidad y de la mejora en el control, han permitido asumir aproximadamente una cuarta parte del gasto en pensiones, que sigue creciendo un 6% al año estructuralmente, como consecuencia fundamentalmente del crecimiento de las nuevas altas de pensión y del número de pensiones.

Hay que tener en cuenta que las altas de pensión por jubilación tenían como cuantía media 985 euros al mes en 2006 y se elevarán a 1.250 euros en 2011, lo que implica un crecimiento cercano al 27%, que no ha disminuido significativamente por la crisis económica. En cuanto al número de pensiones, los 8.231.379 pensionistas de 2006 se situarán aproximadamente en 8.885.000 en 2011, con un crecimiento en torno al 8%. Con todo, debe reconocerse que, ante estas magnitudes de incremento de gasto, la política de austeridad ha llegado al límite de su recorrido.

El cuadro 2 da idea del crecimiento de los ingresos no financieros sobre los que se sustenta el sistema de Seguridad Social. Como se puede comprobar, las cotizaciones sociales, a pesar de la

CUADRO 2

COMPARACIÓN DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2006 Y 2011

Concepto	Liquidación 2006 (Mill. €)	Presupuesto 2011 (Mill. €)	Variación (%)
Ingresos no financieros	106.488,95	123.395,06	15,88
Cotizaciones sociales	95.401,71	110.447,12	15,77
Transferencia corriente del Estado	5.261,87	8.091,91	53,78

Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social.

crisis, crecieron casi un 16% entre 2006 y 2011, garantizando en gran medida la sostenibilidad del sistema. Por su parte, la aportación del Estado, apenas el 6,5% del total de los ingresos no financieros, ha crecido de forma significativa entre los dos años objeto de comparación, con la finalidad de atender las prestaciones específicas cuya financiación corresponde al Estado.

El crecimiento de las aportaciones del Estado ha permitido financiar en parte las prestaciones no contributivas y la puesta en marcha del sistema nacional de atención a la dependencia. Sin embargo, reclamar mayores aportaciones del Estado ignora que en nuestro país, y al contrario de lo que sucede en los grandes sistemas de reparto europeos (Alemania, Italia, Francia) el Estado, como ya he señalado, a través de sus diferentes administraciones, y básicamente mediante el sistema autonómico de financiación, asume ya el 99% del gasto sanitario y de los servicios paliativos o sociales. El coste de estos servicios, estimado en más de 60.000 millones de euros, se financia en otros países en gran parte a través de cotizaciones sociales.

La cuantía de las cotizaciones sociales, pilar esencial de nuestro sistema de pensiones, tanto en momentos expansivos como en los recesivos del ciclo económico, se ha mantenido en un porcentaje cercano al 10% del PIB, lo que da idea de su notable magnitud. Hasta el momento, las cotizaciones han permitido garantizar la suficiencia del sistema y, como se ha dicho, la aportación del Estado, a partir de la normativa vigente que procede de los Pactos de Toledo, y de las propias dificultades recaudatorias del sistema fiscal, no puede crecer de manera intensa para cubrir una posible insuficiencia de recursos.

No hay por tanto demasiadas alternativas a las reformas parciales y a las estrategias de austeridad llevadas a cabo a lo largo de los últimos años. La *tregua demográfica* de la que hemos disfrutado durante los últimos ejercicios, en los que se han jubilado los españoles nacidos en la guerra civil y la inmediata posguerra, pertenecientes a cohortes de edad escasas, y el favorable impacto de la incorporación a la población activa de mujeres españolas y de un gran número de inmigrantes no va a perdurar en el tiempo.

En los próximos años el envejecimiento de la población llegará a la sociedad española con particular intensidad. Deberemos pagar más y mejores pensiones, a pensionistas que van a vivir muchos más años, con cotizaciones estancadas por el retraso en su incorporación al mercado de trabajo y por el insuficiente crecimiento de la pirámide poblacional en su parte central, que define a los activos (16/65 años). Este es el momento adecuado para producir, de forma gradual y paulatina, los cambios que necesita nuestro sistema de Seguridad Social para garantizar que dentro de veinticinco años goce de tan buena salud como manifiesta en la actualidad.□

RESUMEN

En este artículo se ofrecen algunos argumentos para explicar el equilibrio financiero de la Seguridad Social española a lo largo de los últimos doce años hasta 2010; asimismo, se reflexiona sobre las perspectivas de nuestro sistema de Seguridad Social en el futuro y su grado de sostenibilidad.

Palabras clave: *Seguridad social, Pensiones, Cotizaciones sociales, Suficiencia, Sostenibilidad.*

La debilidad del sistema de garantía de ingresos en la crisis

Luis Ayala
Universidad Rey Juan Carlos

Entre los distintos dilemas que afectan a la intervención pública en el actual contexto de prolongada recesión de la actividad económica, uno de los que más directamente afectan al bienestar de los ciudadanos es el de la necesaria articulación de prestaciones y servicios públicos que sirvan de última malla de protección ante el riesgo de insuficiencia de ingresos. El profundo deterioro de las cifras de empleo y la propia vulnerabilidad que ya mostraban algunos hogares incluso antes de la crisis han dado origen a un aumento sin precedentes de las necesidades sociales y a una demanda creciente de prestaciones asistenciales.

Durante el año 2010 han tenido lugar diferentes procesos que han hecho más acuciante la necesaria reforma de estos programas. Por un lado, el volumen de hogares necesitados de protección económica ha alcanzado sus máximos históricos en varias décadas, pese a que el ritmo de crecimiento del desempleo fue moderándose en los últimos trimestres. Por otro lado, la decisión de no prorrogar la ayuda transitoria a los parados que extinguieron su derecho al cobro del subsidio de desempleo (PRODI) no sólo ha supuesto un cierre en falso del debate sobre el aseguramiento de los hogares más golpeados por la crisis, sino que ha dejado sin cobertura a un segmento no desdeñable de hogares desempleados, introduciendo una gran presión sobre unos sistemas regionales de rentas mínimas más que desbordados.

Conviene reflexionar, por tanto, aunque sea sucintamente, sobre el alcance de las situaciones de vulnerabilidad en la crisis, fenómeno poco conocido ante la carencia de datos actualizados de aparición regular, y sobre los límites de la intervención pública para aliviar estos problemas. Resulta necesario contar con datos más ajustados de las necesidades económicas de los hogares que las situaciones de desempleo. Pese a que la equivalencia habitualmente trazada entre empleo y bienestar es un hecho común en el discurso político y en numerosos análisis de la realidad económica, no refleja bien la verdadera situación de muchos hogares en cuanto a carencia de recursos, dada la existencia de filtros, como la protección por desempleo o la distribución intrafamiliar del paro, que condicionan la traducción de las situaciones de desempleo en riesgo de pobreza.

1. El crecimiento de las situaciones de insuficiencia de ingresos en la crisis

La carencia de datos actualizados sobre el alcance de las situaciones de necesidad econó-

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LA CRISIS SEGÚN LA ENCUESTA DE CONDICIONES DE VIDA
(En porcentaje)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (*)
Por edad:							
< 16	24,2	24,0	24,0	23,6	24,1	23,3	24,5
De 16 a 64	16,4	16,4	16,4	16,8	16,8	17,2	19,1
65 o más	29,5	29,3	30,7	28,2	27,4	25,2	24,6
Por sexo:							
Varones	18,9	18,5	18,5	18,5	18,3	18,3	20,0
Mujeres	20,8	20,8	21,3	20,9	21,0	20,6	21,6
Total	19,9	19,7	19,9	19,7	19,6	19,5	20,8

(*) Provisional.
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

mica es un límite conocido del sistema estadístico nacional. Las encuestas a hogares suelen aparecer con cierto retraso temporal sobre la fecha de realización de las entrevistas y la información sobre la renta disponible se refiere, en la mayoría de los casos, a los ingresos del año anterior. Tal retraso genera asimetrías entre el rápido desarrollo que están teniendo los problemas de insuficiencia de ingresos y la constatación estadística de los mismos.

En el año 2010, sin embargo, se registraron avances importantes en la publicación de información que permite el contraste del alcance de los efectos de la crisis sobre el bienestar de los hogares. Por primera vez, el INE adelantó los resultados básicos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2010 —con los ingresos referidos a 2009— al presentar los datos definitivos de 2009. La disponibilidad a finales de año de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2009, con datos mensuales de ese mismo año, permite contar ya con un primer balance de los efectos más generales de la crisis en las situaciones de pobreza y desigualdad.

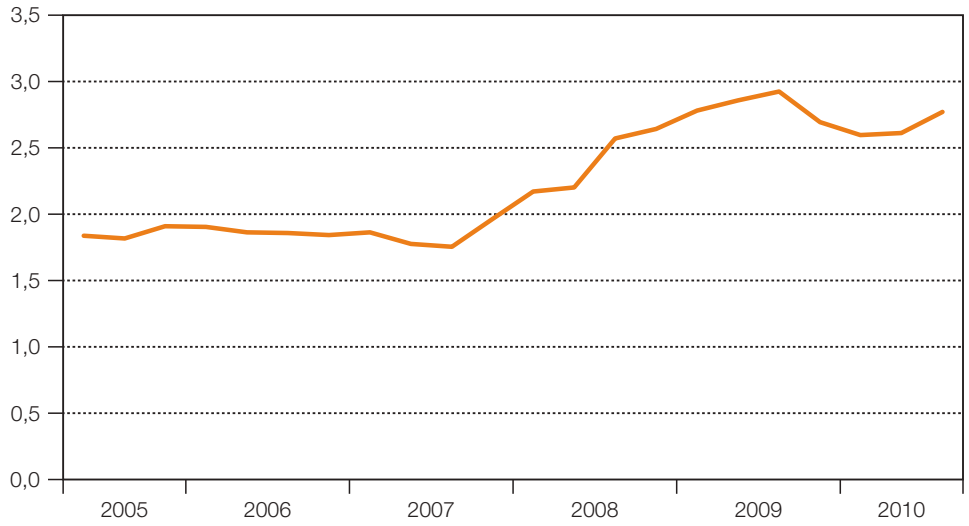
Ambas fuentes coinciden en mostrar un efecto mucho más negativo de la crisis en los hogares con menores rentas que en el caso de los más ricos. Tal situación se repite en el ámbito de las carencias materiales de los hogares, con una rápida evaporación durante la crisis de los logros alcanzados en la etapa de bonanza. Como resultado de la crisis habrían aumentado tanto la incidencia como la intensidad de la pobreza, debido, sobre todo, al mayor empeoramiento de las rentas en la parte baja de la distribución. Las primeras explotaciones realizadas con la Encuesta de Presupuestos Familiares muestran que entre 2007 y 2009 aumentaron las distancias entre los deciles extremos (percentiles 90 y 10), con una ampliación de las diferencias especialmente notable en 2009, año en el que se agudizó el proceso de destrucción de empleo. Las medidas habituales de intensidad de la pobreza —distancia media de las rentas de los pobres al umbral de pobreza— también muestran un empeoramiento con la crisis, mientras que destaca, sobre todo, el aumento de la pobreza más severa (disfrute de un nivel de ingresos ajustados del hogar inferior al 30% de la renta mediana).

Tales resultados corroboran las tendencias anticipadas por la Encuesta de Población Activa a partir del indicador del porcentaje de hogares que no reciben ni ingresos del trabajo ni del sistema de pensiones o prestaciones por desempleo (gráfico 1). Desde una situación inicial en el momento previo a la crisis de un porcentaje cercano al 1,7% de los hogares se pasó a otra del 2,7% en 2010. En el cuarto trimestre de 2009 se inició cierta tendencia a la reducción de los hogares sin ingresos, que se mantuvo hasta el primer trimestre de 2010. Sin embargo, el rebrote de la incidencia de este problema en los dos últimos trimestres con información disponible es preocupante. En términos absolutos, se ha llegado a alcanzar una cifra de más de medio millón de hogares. En la medida en que este indicador es representativo de las formas más severas de pobreza, lo que se está registrando es un crecimiento sin precedentes de ésta, superando en casi 150.000 hogares el valor máximo que se había llegado a alcanzar en los últimos veinticinco años.

2. Los límites del sistema de garantía de ingresos en la crisis: una crónica anunciada

Una consecuencia inevitable del aumento de las situaciones de insuficiencia de ingresos en la crisis ha sido el acelerado crecimiento de la deman-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE HOGARES SIN INGRESOS



Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

da de prestaciones económicas. El visible desbordamiento de los programas de mínimos no contributivos por el aumento de las necesidades sociales ha sido un rasgo común en la respuesta a la crisis. Los distintos programas se han visto lastrados por los límites en los recursos presupuestarios y por las dificultades estructurales ya presentes antes del inicio de la desaceleración económica. Si bien en las últimas décadas se fue tejiendo una red de mínimos específicos de garantía de ingresos, el desarrollo de los distintos programas se realizó *a tirones*, prestando cobertura progresivamente a determinados grupos pero sin responder a un diseño vertebrado que sirviera para consolidar una última red de protección homogénea. El resultado es un mosaico de esquemas con importantes problemas de fragmentación interna y desigualdad territorial y con cuantías de las prestaciones muy por debajo de niveles suficientes de adecuación.

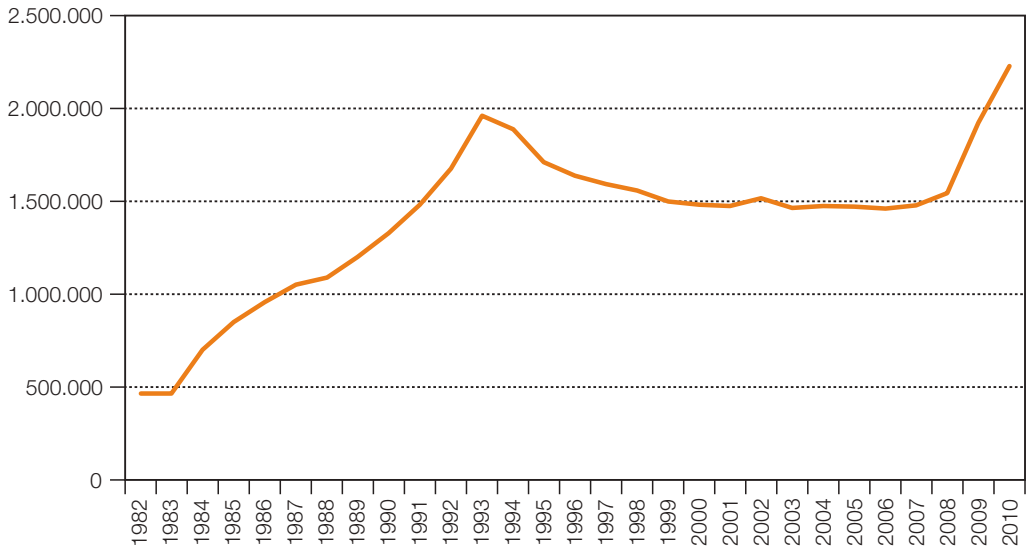
No es extraño, por tanto, en este contexto, que la respuesta dada a las nuevas necesidades emergentes como a los problemas de inseguridad económica enquistados en la sociedad española haya sido limitada, como corrobora el citado crecimiento de las formas más intensas de pobreza en un período tan breve.

No puede negarse, en cualquier caso, la magnitud cobrada por las cifras de beneficiarios de prestaciones asistenciales en el período de crisis. El número total de beneficiarios es más de cuatro veces mayor en la actualidad (más de dos millones y doscientas mil prestaciones) que el que había a comienzos de los años ochenta. A mediados de los años noventa, como respuesta a la recesión del trienio 1992-1994, se había registrado el techo histórico, alcanzando dos millones de prestaciones, valor que superan las cifras actuales como consecuencia del dramático aumento consecuencia de la crisis (gráfico 2).

Mientras que desde el inicio de la crisis las prestaciones no ligadas al ciclo registraron una leve reducción, en el resto de programas el espectacular crecimiento de la demanda se tradujo en tasas de crecimiento sin precedentes, impulsando las cifras totales de beneficiarios hasta crecer más de un 30% en tan sólo dos años. Sobresale, especialmente, el incremento del número de beneficiarios del subsidio de desempleo —más que se duplicó—, de las personas que cobran la renta activa de inserción (con un crecimiento de más de un 45%) y del número de hogares que cobran las rentas mínimas autonómicas (más del 50%), que alcanzaron su nivel máximo histórico.

Destaca en la evolución general el peso del subsidio de desempleo sobre las cifras totales de beneficiarios, amortiguado durante la anterior etapa

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Trabajo.

expansiva por el notable descenso de la tasa de paro, pero acelerado desde 2008 por la crisis económica. Este crecimiento, que ha llevado a las cifras al mayor registro conocido —casi un millón de beneficiarios al finalizar 2010—, fue, sin embargo, insuficiente para dar cobertura al creciente número de desempleados que ante el espectacular incremento de la tasa de paro fueron agotando su derecho al cobro de la prestación. La creación en 2009 del Programa temporal de prestación por desempleo e inserción, aprobada por Real Decreto-Ley 10/2009, amplió el derecho de cobro de la prestación a los trabajadores que hubieran extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo (sin derecho a subsidio posterior) o el subsidio por desempleo, siempre que en ambos casos carecieran de rentas superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional. Este nuevo programa, aunque ha contribuido a aliviar las necesidades económicas de un número no desdeñable de hogares —unos 270.000 beneficiarios a mediados de 2010—, resulta insuficiente para dar acogida al número de hogares que se van quedando sin ingresos, que duplican esa cifra.

La velocidad en la demanda de prestaciones no tiene precedentes en las tres últimas décadas. Si se comparan las cifras de beneficiarios con las del último episodio recesivo (1991/1994) se constata que el ritmo de crecimiento de su número ha sido espectacularmente alto en la actual recesión (cuadro 2). Si en aquella etapa el volumen de prestaciones creció a casi un 7% anual —un ritmo extraordinariamente vivo— las tasas de variación en la actual crisis casi duplican esa cifra (12,5%).

3. La necesidad de reformas

La creación en 2009 del Programa temporal de prestación por desempleo e inserción y que amplió el derecho de cobro de la prestación a los

CUADRO 2
TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES EN LAS DOS ÚLTIMAS CRISIS

	Prestaciones por habitante	Número de prestaciones
1991-1994	6,7%	6,9%
2007-2010	11,1%	12,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Trabajo e INE.

trabajadores que hubieran extinguido por agotamiento la prestación por desempleo fue una solución transitoria para un problema estructural. La insuficiencia de los ingresos de un alto porcentaje de los hogares españoles era ya un problema visible antes del estallido de la crisis. En los albores de ésta, unos 200.000 hogares se quedaban al margen de la protección social en España, con ingresos por debajo del umbral de la pobreza severa. Éstos siguieron al margen del esfuerzo adicional que supuso la nueva prestación y se les unieron, además, los desempleados que no cumplían los requisitos establecidos. La nueva prestación, a pesar de su baja cuantía, permitió reducir el impacto de la crisis en un número no desdeñable de hogares, pero negó la asistencia a aquellos que no hubieran estado inmediatamente antes de la crisis en el ámbito de la cobertura por desempleo.

No es extraño que la aprobación de tal medida suscitara una notable controversia. Por un lado, existían serias dudas sobre su eficacia para dar respuesta a las necesidades de los hogares que se iban quedando sin ingresos. Los cerca de 270.000 beneficiarios de esta prestación del primer semestre de 2010 suponen prácticamente la mitad de los hogares sin ingresos que ofrece la Encuesta de Población Activa. Por otro lado, el carácter transitorio de la medida puso de manifiesto la falta de decisión para abordar la necesidad estructural de consolidar una red de protección suficiente, que rellenara las lagunas del sistema y eliminara muchas de sus disfunciones, como su acusada desigualdad territorial y la considerable fragmentación del conjunto de prestaciones no contributivas.

La aprobación de esta medida orilló el debate sobre la necesidad de un nuevo diseño de la protección social en tiempos de crisis, especialmente acuciante ante el creciente desbordamiento de los sistemas públicos y privados de servicios sociales. La crisis ha puesto de manifiesto que el hecho diferencial de la ausencia de una última red de seguridad económica homogénea para los hogares que han agotado los recursos que proporciona el sistema contributivo es, sin duda, determinante también de que la pobreza en España, que ya era muy superior a la media europea antes de la crisis, esté creciendo más que en la mayoría de los países de la Unión Europea.

La medida transitoria no resolvía ninguna de las grandes cuestiones que deberían fundamentar un sistema de protección social mínimamente equiparable a los de la mayoría de Estados de la Europa del euro: reducción de las desigualdades internas, aseguramiento de los derechos sociales en todo el territorio, rebajar la desprotección de una parte significativa de los hogares sin ingresos y promoción de la inserción sociolaboral. Servía, sin embargo, para dar una tímida respuesta, al menos, a la desprotección del desempleo que la crisis ha puesto de manifiesto. En este único sentido la medida era positiva y lo hubiera sido más si se hubiera mantenido en el tiempo como un programa estable para los desempleados sin prestación.

La decisión adoptada de no prorrogar más el programa genera grandes interrogantes sobre la evolución de la pobreza en España a la vez que hace transparente la progresiva negación de criterios sociales en los procesos de consolidación fiscal y en la búsqueda de respuestas a la crisis. La eliminación de esta frágil red de protección impone una notable incertidumbre a cualquier valoración que se quiera hacer sobre el futuro desarrollo social de España. Incluso aunque se recuperara en el corto plazo progresivamente el empleo —escenario poco realista—, la evidencia conocida de que la persistencia en el tiempo de tasas de desempleo elevadas incrementan los niveles de desigualdad y pobreza en el largo plazo hace inevitable pensar en importantes costes sociales.

La articulación, por tanto, de un sistema de garantía de ingresos que consolide una última red de protección sigue siendo un reto para la intervención pública. La respuesta a esta necesidad no resulta fácil en un contexto de crisis y de ajuste presupuestario. La urgencia de las nuevas situaciones de pobreza demanda, sin embargo, una actuación mucho más intensa y vertebrada de las administraciones públicas. Las posibles reformas deberían avanzar en tres direcciones, bien identificadas desde hace tiempo en los trabajos que han evaluado la capacidad de la intervención pública para reducir la pobreza. En primer lugar, es necesario avanzar hacia una última red homogénea, que reduzca la actual dispersión en la protección ofrecida por los diferentes mínimos no contributivos. En segundo lugar, la relación entre las cuantías de las prestaciones y los umbrales de pobreza es muy baja en el contexto comparado, especialmente en el caso de las rentas mínimas autonómicas, por lo que resulta necesaria una mayor adecuación de las prestaciones. En tercer lugar, un elemento presente en cualquier intento de reforma debería ser la reducción de las desigualdades territoriales en la provisión de derechos a los hogares con menores recursos. Las diferencias territoriales que en la actualidad presentan algunos de estos programas son inaceptables desde la perspectiva de la equidad horizontal.

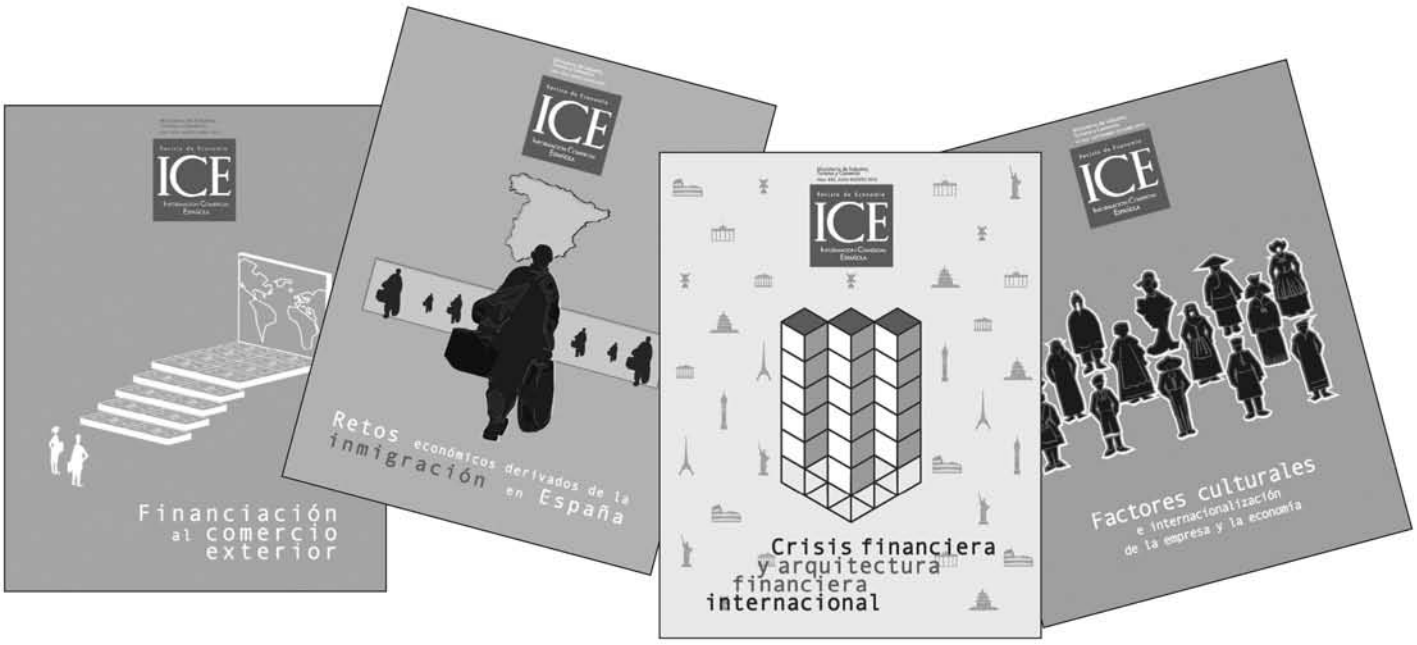
Avanzar en estas tres líneas debería ser también compatible con la imperiosa necesidad de una mejor delimitación de los objetivos de empleo en el diseño de las prestaciones asistenciales. La incorporación de estrategias activas de empleo en el diseño de estos programas ha generado numerosas disfunciones, aunque en algunas comunidades autónomas los efectos sobre el empleo y la pobreza han sido positivos. Es necesaria una mejor identificación de los hogares que pueden beneficiarse de las diferentes estrategias y una mejor delimitación de los programas más eficaces en un contexto de limitada creación de empleo.

La conciliación de los distintos objetivos citados no es sencilla, tanto desde el plano de los recursos presupuestarios necesarios como del imprescindible consenso político para llevar a cabo las reformas. Mantener la protección social en sus niveles actuales supondría, sin embargo, apostar por la recuperación del crecimiento económico como única vía para reducir la creciente vulnerabilidad de la sociedad española. La experiencia nos dice no sólo que tal estrategia es insuficiente sino también que sin la implementación de reformas los efectos de las crisis en la sociedad española en términos de desigualdad y pobreza se pueden mantener en el largo plazo, incluso en escenarios económicos mucho más benignos.□

RESUMEN

El crecimiento del desempleo y de las necesidades sociales en la crisis ha supuesto un aumento sin precedentes de la demanda de prestaciones. El sistema de garantía de ingresos, muy fragmentado y con problemas de adecuación antes del inicio de la recesión, ha mostrado importantes límites para dar respuesta a la generalización de las situaciones de insuficiencia de ingresos. En este artículo se examinan el alcance de estas situaciones, los principales problemas de los programas asistenciales y las posibles vías para definir un sistema más eficiente y que ofrezca una cobertura más amplia de los hogares con menores recursos

Palabras clave: *Protección social, Crisis económica, Garantía de ingresos.*



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *en* INTERNET

www.revistasICE.com

Crisis y reforma de la hacienda local: ¿hay alguien por ahí?

Francisco Pedraja
Universidad de Extremadura

Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo

Si 2010 se ha caracterizado en general por ser un año de fuerte crisis económica, el impacto de la misma sobre las haciendas locales ha llegado a tener tintes cuasi dramáticos. En materia de ingresos, la crisis siguió afectando notablemente a las tres grandes fuentes de las que se nutren sus finanzas (tributos propios y transferencias del Estado, como bases ordinarias, y el recurso al crédito, como instrumento de financiación de inversiones) y esta caída de ingresos sólo se vio levemente compensada por la dotación de fondos de carácter extraordinario (condicionados y dedicados a inversiones, en su casi totalidad) por parte del Gobierno central y los de algunas comunidades autónomas.

Así, el estallido de la burbuja inmobiliaria ha hecho resentirse en los últimos años la recaudación de tributos de base cíclica, como el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos o las licencias urbanísticas. Pese a su ciclicidad, la mayoría de los ayuntamientos consideraban, como la realidad ha demostrado, erróneamente, que tales ingresos eran recursos ordinarios que como tales podían ser destinados a financiar gasto corriente. Lo mismo sucede con respecto a los ingresos por aprovechamientos urbanísticos y enajenaciones de patrimonio, que históricamente han contribuido a paliar (sobre todo en algunas áreas geográficas concretas) las carencias de otras fuentes de financiación.

Por su parte, la principal fuente de ingresos vía transferencias (la PIE o Participación en Ingresos del Estado) ha venido cayendo también espectacularmente al venir su cuantía vinculada a la recaudación de los principales tributos del Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), duramente castigada también por la crisis. A ello, además, hay que unirle los problemas de gestión inducidos por el retardo de dos años con el que funciona el sistema. De hecho, los municipios habían internalizado la recepción de una especie de *paga extra*, en la medida en que las *pesimistas* o, en todo caso, infravaloradas predicciones de recaudación del Gobierno en la época de *vacas gordas* hacían que la liquidación definitiva fuera sistemáticamente favorable a los ayuntamientos, cuando la recaudación real superaba ampliamente a la prevista. Sin embargo, está situación también ha cambiado radicalmente, de modo que la liquidación definitiva correspondiente al año 2008 ya ha resultado negativa para los ayuntamientos, quienes deberán devolver al Estado una cuantía agregada de 1.580 millones de euros, a los que habrá que añadir 3.923 millones correspondien-

tes al año 2009. Pese a las *facilidades de pago* ofrecidas por el Gobierno de la nación que permitirá fraccionar temporalmente el pago a lo largo de varios años, es fácil deducir el grado en que se acentúan los agobios presupuestarios de los gobiernos locales.

Ante esta fuerte caída de ingresos corrientes en el ámbito local, la reacción del Gobierno central ha sido ofrecer medidas *paliativas*, en forma de fondos destinados a financiar inversiones que amortigüen los efectos de la crisis. En este sentido, se dotó un Fondo Estatal de Inversiones Locales (FEIL) con una cuantía de 8.000 millones de euros en 2009 y 5.000 millones en 2010, que algunas comunidades autónomas complementaron con programas adicionales de carácter similar.

Más allá de su carácter voluntarista y de *plan de choque* para el estímulo de la economía en época de crisis, el FEIL no dejó de suscitar serias dudas sobre su efectividad. Por una parte, requisito imprescindible para que la aplicación de estos fondos surtieran los efectos deseados era que fueran destinados a inversiones *necesarias* que realmente supusieran mejoras en el bienestar de los ciudadanos y que, en consecuencia, viniesen a financiar proyectos previstos que debieron verse pospuestos por la estrechez de recursos y en ningún caso proyectos improvisados a la luz de lo que Keynes, gráficamente, definía cómo *hacer agujeros para después taparlos* . Otra incertidumbre importante que motivaba el programa era la de evaluar hasta qué punto estos fondos podían ser vistos como *caramelos envenenados*, en la medida en que fueran destinados a financiar nuevos equipamientos que vinieran acompañados por la *hipoteca* adicional que supone la necesidad de hacer frente a un nuevo gasto corriente vinculado a su mantenimiento. Adicionalmente, buena parte de los proyectos presentados necesitaban ser cofinanciados por el propio gobierno local, el cual, muy a menudo, se veía obligado a endeudarse para ello; lo que no deja de ser contradictorio con la aplicación posterior de las restricciones al acceso al crédito a las que nos referiremos a continuación.

Aunque carecemos de datos concretos para evaluar el impacto final de todos y cada uno de los proyectos financiados con cargo al FEIL y programas autonómicos análogos, no parece desdeñable que algunas de estas contraindicaciones pudieran haberse dado en la realidad, si bien su alcance cuantitativo es a día de hoy incierto.

Por último, también el recurso al crédito, fundamental para el mantenimiento de los programas de inversión local, se ha visto restringido a lo largo de 2010. Los problemas generados por la evolución de la crisis financiera, y en particular la evolución del denominado *riesgo-país*, hicieron que el ECOFIN extraordinario de 9 y 10 de mayo acordara que se aceleraran los planes para el saneamiento fiscal y las reformas estructurales, en particular de Portugal y España. Por lo que respecta a nuestro país, nuestras autoridades se comprometieron a adoptar medidas adicionales importantes de saneamiento en 2010 y en 2011. En este sentido, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaban medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en el que, entre otras medidas con impacto en las entidades locales, se afectaban los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes negativos, a la reducción del endeudamiento o en su caso a la financiación de inversiones. Inicialmente, además, se disponía que con la entrada en vigor de esta norma, con efectos del 1 de enero de 2011 y hasta 31 de diciembre de 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes o administraciones públicas no podrían acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquellas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos.

Evidentemente, y aun siendo comprensible la preocupación del Gobierno central por la estabilidad presupuestaria, incluida la de los gobiernos territoriales, ya que es éste quien responde ante las autoridades europeas del cumplimiento voluntariamente aceptado de los límites al déficit y deuda del conjunto de las administraciones públicas, esta disposición parecía excesivamente restrictiva, en la medida en que los datos de déficit y deuda locales muestran que el problema de sobredimensionamiento de los mismos se concentra en un pequeño número de municipios, ciertamente importantes por su tamaño. De ahí que el Proyecto de PGE-2011 haya flexibilizado las medidas, en el sentido de permitir la concertación de operaciones de endeudamiento financiero a largo plazo a aquellas entidades locales cuyo volumen total de deuda viva no supere el 75% de sus ingresos corrientes. Con todo, esta *relajación* de la norma sigue sin satisfacer las expectativas de ciudades que, pese a superar el límite fijado, entienden que su base económica y su capacidad de gestión les permitirían endeudarse sin que se viera resentida su solvencia.

Puestos a valorar la situación desde un prisma normativo, sería deseable que antes de establecer medidas restrictivas se estimasen las consecuencias de las mismas sobre los instrumentos de gestión. En este sentido, si lo que se busca es credibilidad para las políticas públicas y, en particular para España como país soberano ante los mercados internacionales, no parece que los incentivos generados hayan sido los más adecuados. Que ciertos gobiernos locales crean haberse visto empujados (en ausencia de regulaciones que lo impidan) a prácticas *imaginativas* como autovenderse patrimonio público, utilizando como entes instrumentales a empresas municipales, o, que se considere únicamente la deuda financiera a efectos del cálculo de los límites y no la deuda con proveedores, con lo que se estimula indirectamente la morosidad de las administraciones públicas locales, contribuyen poco, a nuestro juicio, a ofrecer la imagen demandada de seriedad en la gestión pública.

Por otra parte, desde el lado de los gastos también los efectos de la crisis han hecho aflorar tensiones que si bien nunca permanecieron ocultas, ahora se manifiestan con toda su crudeza. Teniendo en cuenta que buena parte de los recursos locales se dedica a gasto social (si entendemos como tal a las funciones de producción de bienes públicos sociales y seguridad, protección y promoción social), resulta evidente que en los momentos malos tienden a crecer las demandas ciudadanas para la cobertura de estas necesidades, de modo que, la presión sobre el gasto, lejos de moderarse, se hace más visible si cabe. El problema se ve todavía más ampliado en muchos municipios de cierta dimensión que han venido asumiendo responsabilidades que van más allá de sus obligaciones competenciales. Los ayuntamientos llaman a esto *gastos de suplencia* o *gastos impropios*, dado que, en su opinión, vienen a cubrir lagunas dejadas por otras administraciones (típicamente las comunidades autónomas) por presiones ciudadanas y sin cobertura financiera suficiente. Pese a que no existe una justificación legítima para todos los gastos no obligatorios, ciertamente aquí hay un problema que debe ser abordado en algún momento con altura de miras por todas las partes implicadas.

Por otra parte, el ensanchamiento de la brecha entre necesidades de gasto y capacidades fiscales pone en cuestión la viabilidad misma de la mayoría de los pequeños municipios, incapaces por tamaño de aprovechar las más mínimas economías de escala en la prestación de servicios, víctimas a menudo de problemas originados por la quiebra demográfica y el envejecimiento de la población y cuya pervivencia como administraciones independientes sólo se justifica con criterios identitarios que difícilmente resisten análisis de racionalidad no sólo económica, sino también organizativa.

Con todo, también la crisis ha puesto de manifiesto que es posible gestionar los recursos públicos con mayor austeridad. Los apuros económicos de nuestros ayuntamientos les están llevando a contraer sus presupuestos de modo significativo y estas contracciones no siempre suponen mermas perceptibles en la calidad de los servicios. No deja de resultar sorprendente, por ejemplo, que para un nivel de gestión del gasto público que supone, con datos de 2008, el 13,4% del conjunto de las administraciones públicas, el empleo público local alcance un peso del 23,1%, lo que, sin entrar en mayores profundidades, da idea de una cierta sobredimensión (pese al carácter intensivo en mano de obra de buena parte de los servicios locales), más importante, si cabe, cuando en las ciudades se tiende cada vez más a externalizar la gestión de algunos de los principales servicios públicos, tales como el abastecimiento de agua, la recogida de residuos, los cementerios o el transporte público.

En todo caso, la gran asignatura pendiente sigue siendo la reforma de la financiación local. En su día, antes de que la crisis se manifestara con toda su inclemencia, desde la FEMP se promovió un estudio, cuyos resultados fueron asumidos unánimemente por los órganos de gobierno de esta institución como base para la negociación de la reforma. El estudio patrocinado por la FEMP contiene propuestas con diverso grado de concreción, sobre todo en materia de tributos propios y transferencias intergubernamentales, realizadas a partir de un análisis detallado del presente de la hacienda local española y de la experiencia europea sobre la materia. La virulencia de la crisis llevó a posponer la reforma con el argumento de que realizar cambios estructurales profundos en situaciones coyunturales delicadas podría dar lugar a resultados insatisfactorios a medio plazo. Tienen razón, sin embargo, los alcaldes al argumentar que este principio hubiese sido más aceptable de haberse aplicado también a la reforma de la financiación autonómica, máxime cuando existía un compromiso explícito de simultanear en el tiempo ambas reformas (la autonómica y la local). Es comprensible en estas circunstancias el malestar de los regidores locales al percatarse de cómo se encontraba la forma de asignar

importantes recursos adicionales que, al menos sobre el papel, contentaban a los gobiernos autonómicos, al tiempo que se relegaba una vez más la reforma de la financiación local.

Esa reforma de la financiación local debería articularse a partir de una idea básica. El tipo de competencias, la naturaleza de éstas, condiciona, como derivada, la financiación; es decir, el tipo de ingresos tributarios propios, el alcance de las transferencias e incluso, la importancia relativa de esos componentes. Como consecuencia de ello, la diversidad de la realidad municipal española (en especial la derivada del minifundismo municipal) exige una reforma flexible que pueda adaptarse a esa diversidad (sistemas de financiación diferenciados). Buena parte de los fracasos en las reformas de la Hacienda local tienen su origen en la incapacidad de adaptar los cambios a una realidad heterogénea que combina grandes municipios con otros muy pequeños. Otra gran parte de esos fracasos se encuentra en la ausencia de una visión integradora de los distintos niveles de la Hacienda pública donde lo municipal acaba siendo el elemento residual, lo que queda después de diseñar los otros niveles, sin contemplarlo como una unidad más en la discusión.

Por todo ello, desde la Administración central debería valorarse que una mejora apreciable en la gestión de los gobiernos locales, sobre la base del ejercicio de sus responsabilidades y la minimización de las incertidumbres que perturban sus esquemas de planificación plurianual, no es posible sin dotarlas de un marco financiero estable. Para ello es preciso mejorar la fiscalidad local, lo que requiere no sólo medidas normativas (por ejemplo de potenciación del IBI como impuesto básico, mejorando los mecanismos de gestión catastral), sino también el compromiso de los propios gobiernos locales (utilizando más intensivamente el principio del beneficio por medio de tasas, precios públicos y, ¿por qué, no? contribuciones especiales), así como revisar en profundidad el modelo de dotación y distribución de transferencias intergubernamentales, sea desde la Administración Central (Participación en Ingresos del Estado o PIE), como desde las comunidades autónomas (PICA).

Debe entenderse que sin nuevas leyes de gobierno y de financiación local no cabe esperar estabilidad en la gestión pública de los gobiernos más próximos a los ciudadanos y que la falta de estabilidad redunda en mayores costes, no sólo financieros, sino de credibilidad, que también afectan negativamente a España como país. Tras los acuerdos de 2008 sobre la hoja de ruta a seguir en materia de financiación, adoptados por unanimidad de todos los grupos políticos en el seno de la FEMP parecía que no deberían encontrarse grandes dificultades para su traslación a sede parlamentaria. Lamentablemente, hoy los tiempos son otros y no parece que el consenso sea una virtud en alza. En todo caso, a la vista de las circunstancias no estaría de más recordar una frase puesta en boca de un taxista de El Cairo por el escritor egipcio Khaled Al Khamissi: *El que tiene una casa de cristal no debe tirar ladrillos a la gente.*□

NOTAS

(1) *Véase Sánchez Maldonado y Suárez Pandiello (2008).*
(2) *Véase Vilalta y Mas (2003) y Suárez Pandiello (2009)*
(3) *Sobre este asunto no faltan voces que reclaman un mayor protagonismo para instituciones supramunicipales, tales como mancomunidades, consorcios y similares. A nuestro juicio, sin embargo, la solución pasa más por reducir administraciones que por ampliarlas, máxime cuando la experiencia de gestión supramunicipal en España, salvando honrosas excepciones, no puede calificarse precisamente de exitosa. Véase, en todo caso, Cadaval y Caramés (2008) para más detalles.*
(4) *Suárez Pandiello y cols. (2008).*
(5) *Sobre los fundamentos teóricos de esta idea y su relevancia práctica véase Pedraja (2009).*
(6) *Desde la Dirección General del Catastro se iniciaron en su día estudios innovadores tendentes a agilizar las revisiones de los valores catastrales, si bien estos análisis parecen haber sido relegados al olvido. Véase Gallego Mora (2004).*
(7) *Véase Pedraja y Suárez Pandiello (2008).*
(8) *Véase Pedraja y Cordero (2008).*

BIBLIOGRAFÍA

*Cadaval, M. y Caramés, L. (2008): «La supramunicipalidad. Organización y financiación», **Papeles de Economía Española**, núm. 115, págs. 39-54.*

*Caramés, L.; González-Páramo, J. M. y Pedraja, F. (eds.) (2009): **Siempre Hacienda Pública.«Ensayos en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana»**, Civitas Thomson Reuters.*

*Gallego Mora-Esperanza, J. (2004): «La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar Madrid». **Revista CT/Catastro**, 50: 51-67.*

*Pedraja, F. (2009): **Algunas claves de la Hacienda municipal y del éxito de su reforma**, en Caramés y cols. (2009), págs. 61-78.*

*Pedraja, F. y Cordero, J. M. (2008): «Sobre las participaciones locales en los ingresos de las comunidades autónomas», **Papeles de Economía Española**, núm. 115, págs. 152-165.*

*Pedraja, F. y Suárez Pandiello, J. (2008): «Reformar la PIE: ¿misión imposible?», **Papeles de Economía Española**, núm. 115, págs. 180-189.*

*Sánchez Maldonado, J. y Suárez Pandiello, J. (2008): «Hacienda Local y Urbanismo. ¿Es tan grave como lo pintan?», **CLM - Economía**, núm. 11, págs. 245-264.*

*Suárez Pandiello, J. (2007): «Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local», **Papeles de Economía Española**, núm. 113, págs. 241-252.*

*Suárez Pandiello, J. (Coord.); Bosch, N.; Pedraja, F.; Rubio, J. J. y Utrilla, A. (2008): **La financiación local en España. Radiografía del presente y propuestas de futuro**. FEMP. Madrid.*

*Vilalta, M. y Mas, D. (2003): «La despesa no obligatòria dels ajuntaments de Catalunya». **Papers de polítiques territorials, 4**. Diputació de Barcelona.*

RESUMEN

En el trabajo analizamos los efectos de la crisis económica sobre las finanzas municipales tanto en la vertiente de los ingresos ordinarios (tributos y transferencias corrientes) y extraordinarios (endeudamiento) como en los gastos. Describimos y valoramos las medidas adoptadas inicialmente para amortiguar los efectos de la crisis y de aquellas otras, más recientes, para reducir el déficit público local. Por último, insistimos en la necesidad de abordar la reforma pendiente de la financiación local apuntando las principales ideas para su articulación y tratar evitar los problemas que llevaron a fracasar anteriores experiencias.

Palabras clave: *Crisis económica, Reforma de la financiación local, Tributos municipales, Transferencias del Estado (PIE) y de las comunidades autónomas (PICAS), Endeudamiento.*

Comportamiento recaudatorio y redistributivo del IRPF en la última década

Jorge Onrubia (*)
Universidad Complutense de Madrid

Fidel Picos
Universidad de Vigo

1. Introducción

La primera década del siglo XXI que ahora se cierra ha estado marcada en España, hasta bien entrada su segunda mitad, por un intenso crecimiento del PIB, del empleo y de la población activa. Sin embargo, la desaceleración económica mostrada por la economía española a finales de 2007 se plasmó en una fuerte recesión económica en 2008 acompañada de una impresionante destrucción de puestos de trabajo. Parece razonable pensar que esta realidad ha tenido una influencia determinante en el comportamiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante IRPF). Por ello, en este artículo analizamos cuál ha sido el comportamiento del IRPF a lo largo de la extensa fase de crecimiento económico comprendida entre 1999 y 2007, en tres vertientes: la evolución de la población declarante y su renta (sección 2), la evolución de la recaudación (sección 3) y la evolución del efecto redistributivo del impuesto, que se deriva de la evolución de las dos variables anteriores (sección 4). Este análisis se ha realizado utilizando los microdatos del nuevo Panel de Declarantes de IRPF 1999-2007 del Instituto de Estudios Fiscales (1). Adicionalmente, la sección 5 describe brevemente los principales datos agregados referentes a 2008 y 2009, años para los que todavía no se dispone de microdatos. Para terminar, la sección 6 muestra las principales conclusiones.

2. Evolución de la población declarante y la renta gravable

El panel cubre una etapa (1999-2007) de importante crecimiento del empleo, por lo que cabe esperar que durante estos años el número de declaraciones de IRPF se haya visto incrementado notablemente (2). El cuadro 1 muestra para todos los años del panel el número total de declaraciones y el crecimiento porcentual del mismo.

La tendencia que muestran estas tablas es muy clara: durante el período analizado, el número de declaraciones se ha incrementado en todos los años, registrándose los mayores incrementos en los dos últimos años, y siendo el crecimiento acumulado del 34,61%.

Para analizar la evolución de la renta gravable optamos por definir, siguiendo la práctica habitual en la literatura, un concepto amplio de renta fiscal, que en este caso definimos como la suma de todos los rendimientos netos y ganancias patrimoniales, antes de aplicar la reducción por trabajo personal y

CUADRO 1
NÚMERO POBLACIONAL DE DECLARACIONES DE IRPF (1999-2007)

Año	Número de declaraciones	Crecimiento anual (%)	Crecimiento acumulado (%)
1999	13.891.784		
2000	14.293.624	2,89	2,89
2001	14.900.131	4,24	7,26
2002	15.479.835	3,89	11,43
2003	15.982.387	3,25	15,05
2004	16.461.055	2,99	18,49
2005	17.102.460	3,90	23,11
2006	17.837.848	4,30	28,41
2007	18.700.297	4,83	34,61

CUADRO 2
RENTA GRAVABLE MEDIA (1999-2007)

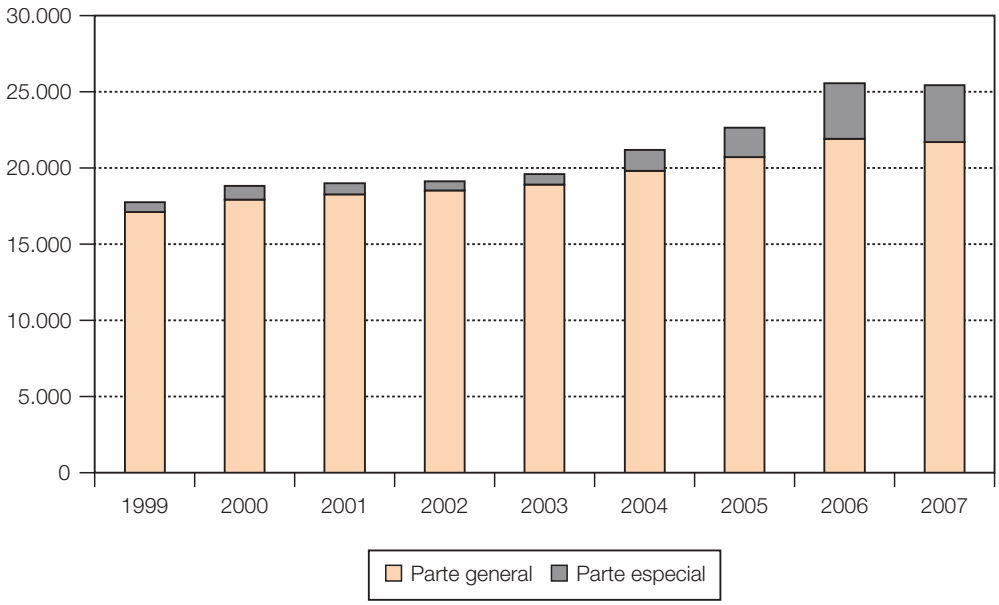
Año	Renta gravable media (Euros)	Crecimiento anual (%)	Crecimiento acumulado (%)
1999	17.770		
2000	18.847	6,06	6,06
2001	19.025	0,95	7,07
2002	19.166	0,74	7,86
2003	19.625	2,40	10,44
2004	21.191	7,98	19,25
2005	22.653	6,90	27,48
2006	25.573	12,89	43,91
2007	25.464	-0,43	43,30

los mínimos personales y familiares (3). El cuadro 2 muestra la evolución de su valor medio referido al número de declaraciones reflejado en el cuadro 1.

De nuevo observamos un importante crecimiento experimentado por la renta gravable media en España entre 1999 y 2007: un 43,3% en términos nominales, que equivale a un 9,81% en términos reales, para un IPC acumulado del 30,5%. En este caso los crecimientos anuales presentan una mayor variabilidad, siendo incluso negativos los de 2007, hecho que puede estar mostrando el impacto del inicio de la crisis económica.

Adicionalmente, el gráfico 1 muestra la división de la renta entre parte general (todos los rendimientos más las ganancias y pérdidas patrimoniales generadas en menos de un año) y parte especial (ganancias y pérdidas patrimoniales generadas en más de un año) (4).

GRÁFICO 1
RENTA GRAVABLE MEDIA (*) (1999-2007)



(*) En 2007 el epígrafe *parte especial* corresponde a la renta del ahorro.

CUADRO 3
ÍNDICE DE GINI DE LA RENTA VARIABLE (1999-2007)

Año	Parte general	Parte especial	Total
1999	0,413664	0,979293	0,422540
2000	0,416973	0,976454	0,430001
2001	0,410452	0,986533	0,422196
2002	0,406978	0,988277	0,416816
2003	0,398677	0,991811	0,411791
2004	0,402944	0,991380	0,429172
2005	0,408205	0,989113	0,442883
2006	0,411202	0,986977	0,475213
2007	0,411574	0,940408	0,453555

(*) En 2007 el epígrafe *parte especial* corresponde a la renta del ahorro.

CUADRO 4
CUOTA LÍQUIDA MEDIA (1999-2007)

Año	Recaudación media por declaración (Euros)	Crecimiento anual (%)	Crecimiento acumulado (%)
1999	2.426		
2000	2.689	10,86	10,86
2001	2.759	2,58	13,72
2002	2.810	1,86	15,83
2003	2.581	-8,14	6,41
2004	2.907	12,64	19,85
2005	3.233	11,21	33,29
2006	3.786	17,09	56,07
2007	3.836	1,33	58,15

En él se observa claramente cómo, pese a existir un incremento en ambos tipos de renta, el de la parte especial es mucho más acentuado. Hay que tener en cuenta que, en este caso, este incremento está condicionado por las decisiones sobre el momento de realización de las ganancias patrimoniales. De hecho, el elevadísimo valor de 2006 muy probablemente tenga como origen el incremento en la tributación de estas rentas que se produjo en 2007 (pasó del 15 al 18% y se suprimió la exención total en función del período de generación), lo que motivó la realización de ganancias.

Por último, en el cuadro 3 analizamos la desigualdad de la renta gravable medida a través del índice de Gini, tanto en términos globales como para cada una de los dos componentes de la renta.

En términos globales se observa un incremento claro de la desigualdad entre 1999 y 2006 (5,5 puntos de incremento), aunque con una ligera reducción en 2007. Sin embargo, para la renta especial se observa cómo la desigualdad aumenta, lo que no sucede la parte general. Esto permite considerar que los aumentos observados de la desigualdad global vienen explicados en buena medida por el mayor peso relativo adquirido por la renta especial hasta 2006 (5).

3. Evolución de la recaudación y la presión fiscal

El cuadro 4 muestra los valores de recaudación media por declaración, calculados a partir de la suma de las cuotas líquidas estatal y autonómica.

Como se puede ver, la recaudación media crece en el período (un 58,15%, equivalente a un 29,15% en términos reales) y para cada uno de los años, con la única excepción del ejercicio 2003, que cae un 8,14% como consecuencia de la rebaja fiscal introducida por la Ley 46/2002 (6). Como se ve, este crecimiento es considerablemente mayor que el de la renta media, lo que es esperable dada la estructura progresiva del impuesto.

Para analizar la evolución de la presión fiscal por IRPF entre 1999 y 2007, en el cuadro 5 se muestra la evolución del tipo medio efectivo del impuesto, calculado como el cociente entre la cuota líquida total y la renta gravable de la misma población declarante.

Se observa que la presión fiscal ha crecido en todos los años, con la excepción de nuevo del año 2003. Si bien la reforma de este año redujo el tipo medio efectivo por debajo del correspondiente al primer año de aplicación de la Ley 40/1998 (1999) (13,15% frente a 13,65%), en 2004 ya estaba nuevamente por encima (13,72%) y en 2006 había superado el alcanzado en 2002,

CUADRO 5
TIPOS MEDIOS EFECTIVOS (1999-2007)

Año	Tipo medio efectivo (%)	Crecimiento anual (%)	Crecimiento acumulado (%)
1999	13,65		
2000	14,27	0,62	0,62
2001	14,50	0,23	0,85
2002	14,66	0,16	1,01
2003	13,15	-1,51	-0,50
2004	13,72	0,57	0,07
2005	14,27	0,55	0,62
2006	14,80	0,53	1,15
2007	15,07	0,26	1,42

año previo a la reforma. La aplicación en 2007 de la reforma de la Ley 35/2007, con un importante cambio de estructura del impuesto, situó el tipo medio efectivo en el nivel más elevado del período (15,07%).

4. Evolución de la capacidad redistributiva del IRPF

Para medir la redistribución de la renta generada por el IRPF empleamos el índice de Reynolds-Smolensky (1977), que define el cambio distributivo en términos de la diferencia existente entre los índices de Gini de la renta antes y después de la aplicación del impuesto. El cuadro 6 muestra los resultados (7).

En primer lugar observamos que, en términos generales, el índice de Reynolds-Smolensky decrece a lo largo del período, siendo la única excepción clara el año 2007, cuyo valor se acerca a las cifras anteriores a la reforma de 2003. Aplicando la descomposición de Kakwani (1977), hay dos razones para este decrecimiento (8). Una es la reforma de 2003, cuyo incremento de progresividad (índice de Kakwani) no fue suficiente para compensar el efecto de la reducción de la presión fiscal (efecto recaudación). La otra razón es la reducción constante de la progresividad dentro de cada uno de los modelos aplicados (1999-2002 y 2003-2006), provocada probablemente por el incremento de la renta media.

Para valorar la contribución de la estructura del IRPF a su capacidad redistributiva empleamos la descomposición de Pfähler (9), la cual muestra un alto grado de estabilidad entre 1999 y 2006, alterada radicalmente con la reforma que se aplicó en 2007. En media puede hablarse aproximadamente de que las minoraciones de la renta gravable, principalmente representadas por los mínimos personal y familiar y las reducciones vinculadas al trabajo personal y a las aportaciones a planes de pensiones (efecto base) explican un 70% del efecto redistributivo total del impuesto, siendo el 30% restante aportado por las escalas de gravamen y por las deducciones que se practican sobre la cuota íntegra, fundamentalmente, la de adquisición de vivienda habitual (efecto cuota). En cambio, la reforma de la Ley 35/2006, con su transformación de los mínimos personal y familiar en deducciones de la cuota, iba a invertir los términos de ambas proporciones, incluso algo más (10).

Como complemento de los cálculos redistributivos hemos procedido a calcular el grado de redistribución interregional del impuesto. Para ello el cuadro 7 recoge los índices de Gini de la renta media entre CC.AA. antes y después de impuestos, y el índice de Reynolds-Smolensky como diferencia entre ambos valores.

Los datos expuestos reflejan una reducción continua del índice de Reynolds-Smolensky, con la única excepción del pequeño incremento que se produce en 2007. Lo más significativo es que el índice presenta cifras positivas hasta 2002 —lo que indica que la renta media de las CC.AA. está mejor distribuida entre ellas tras la aplicación del impuesto—, pasando a partir de este momento a valores negativos —lo que refleja un aumento de la desigualdad entre CC.AA. tras la aplicación del impuesto.

CUADRO 6

ÍNDICE DE REYNOLDS-SMOLENSKY Y DESCOMPOSICIONES DE KAKWANI Y PFÄHLER (1999-2007)

Año	Índice de Reynolds-Smolensky	Descomposición de Kakwani		Descomposición de Pfähler		Efecto reordenación
		Efecto progresividad (índice de Kakwani)	Efecto recaudación	Efecto base	Efecto cuota	
1999	0,048322	0,311407	0,157727	0,034732	0,014385	0,000795
2000	0,049021	0,298936	0,166538	0,034642	0,015142	0,000763
2001	0,048934	0,294231	0,169004	0,033821	0,015905	0,000792
2002	0,048829	0,291455	0,170241	0,033646	0,015972	0,000789
2003	0,045476	0,306322	0,151005	0,031627	0,014629	0,000780
2004	0,045288	0,290415	0,158643	0,031854	0,014218	0,000784
2005	0,045166	0,277033	0,165844	0,031604	0,014340	0,000778
2006	0,042583	0,250177	0,173281	0,030603	0,012748	0,000768
2007	0,047207	0,271171	0,176979	0,012174	0,035818	0,000784

CUADRO 7
ÍNDICE DE REYNOLDS-SMOLENSKY E INTER-CC.AA. (1999-2007)

Año	Gini antes de impuestos	Gini después de impuestos	Reynolds-Smolensky
1999	0,086776	0,085029	0,001747
2000	0,091822	0,090607	0,001215
2001	0,084413	0,083518	0,000895
2002	0,081025	0,081233	-0,000208
2003	0,081333	0,081690	-0,000358
2004	0,080375	0,080771	-0,000396
2005	0,087548	0,088064	-0,000516
2006	0,086589	0,088123	-0,001534
2007	0,078932	0,079316	-0,000384
2007-1999	-0,007844	-0,005713	-0,002131

5. El comportamiento del IRPF a partir de 2008

La disponibilidad de microdatos hasta el ejercicio de 2007 condiciona el análisis hasta fechas más recientes. No obstante, a partir de los datos agregados ofrecidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) se pueden extraer algunas consideraciones sobre el comportamiento de la renta gravable y del IRPF en los dos últimos ejercicios cerrados del IRPF, especialmente relevantes por tratarse de los dos primeros años de crisis económica. No obstante es necesario establecer cautelas a la hora de comparar estas cifras con las mostradas para el período 1999-2007, ya que estos datos de la AEAT proceden para 2008 de la Estadística de Declarantes del IRPF (AEAT, 2009) y para 2009 de la Estadística de Recaudación de IRPF (AEAT, 2010) (11).

En 2008, a pesar de la fuerte destrucción de empleo y de negocios individuales, el número de declaraciones de IRPF presentadas aumentó un 3,67%, hasta acercarse a la cifra de 19,4 millones. Igualmente, el componente general de la renta gravable también aumentó un 2,94% en su valor medio, desde 21.119 euros de 2007 hasta los 21.742 de 2008. En cambio, la parte de la renta del ahorro sufrió en su valor medio por declaración un importante retroceso del 18,75%, de 2.665 euros a 2.165 euros, lo que no impidió que la renta gravable media total experimentara un ligero ascenso del 0,51%, de 23.785 euros a 23.907 euros.

En cuanto a la recaudación, la cuota líquida total media del IRPF en 2008 aumenta, un 1,8%, lo que hace a su vez, combinado con la evolución de la renta gravable, que el tipo medio efectivo aumente en una décima, desde el 14,9% al 15%. Este resultado es, en cierta medida, algo inesperado: dada la intensidad en la destrucción de empleo y empresas individuales, es sorprendente que precisamente la parte general de la renta, formada mayoritariamente por rentas de trabajo y actividades económicas, contribuya a incrementar las cuotas hasta el punto de compensar el desplome de las rentas del ahorro. Esto sucede, además, con una importante rebaja formal del IRPF consistente en la aplicación de la deducción general de 400 euros aprobada por el Gobierno como medida de estímulo al consumo y la actualización del mínimo personal y familiar.

Por lo que respecta a 2009, los datos de la AEAT muestran por primera vez en el período analizado, una caída de las rentas brutas de los hogares, 2,5% en términos monetarios, medidas éstas por los datos fiscales. En cuanto a la recaudación, esta caída de la renta gravable provocó una reducción de la cuota líquida total del 3,3%, reduciéndose el tipo medio efectivo un 0,8% respecto del alcanzado en el año anterior. No obstante, debemos aclarar que estas cifras son provisionales; el cierre estadístico del ejercicio de 2009 permitirá ajustar el orden de magnitud de este cambio, si bien es esperable que se sitúe en torno a este nivel.

6. Conclusiones

Las principales conclusiones obtenidas son las siguientes:

— Tanto la población declarante como las variables económicas analizadas (renta gravable y cuotas líquidas medias) crecen claramente a lo largo del período 1999-2007. Sólo en 2007 se empieza a observar una desaceleración económica a través de una ligera reducción de la renta media.

— La desigualdad con la que se distribuye la renta gravable ha crecido a lo largo de todo el período, resultado que viene explicado por el importante incremento de parte especial de la misma, que está muy desigualmente distribuida. La parte general de la renta ha mantenido un nivel de desigualdad totalmente estable de 1999 a 2007.

— El efecto redistributivo del impuesto se ha ido reduciendo, tanto debido a la rebaja fiscal de 2003 como a la reducción de la progresividad motivada por el incremento de la renta media, aunque en cierta medida la reforma de 2007 invierte esta tendencia.

— El comportamiento del IRPF a partir de 2008, una vez enfrentado a la crisis económica en toda su intensidad, no parece haber sido tan negativo como en un principio cabía esperar, si además se tiene en cuenta la rebaja fiscal de 400 euros de deducción en cuota aplicada con generalidad. En buena medida este hecho parece explicarse por el mantenimiento de la renta gravable media procedente del trabajo personal, posiblemente asegurado por la destrucción de puestos de trabajo de menor nivel salarial y las prestaciones por desempleo, que incluso ha compensado el desplome de las rentas del ahorro.

Para concluir, a la luz de los resultados obtenidos, creemos oportuno interrogarnos por la eficacia de las distintas reformas del IRPF que se han introducido en España desde 1999. No parece que ninguna de ellas haya supuesto una mejora sustancial en relación con su capacidad redistributiva (12). Además, resulta algo perturbador la imposibilidad que muestra el impuesto para reducir la desigualdad de la renta gravable en épocas de intenso crecimiento de ésta, tanto a nivel global como intrarregional e interregional, en este último caso, incluso aumentado paradójicamente las disparidades entre CC.AA. en términos de renta neta. En definitiva, los importantes esfuerzos redistributivos exigidos al impuesto, con algunos altibajos, no parecen conducir a una reducción estable de la desigualdad de la renta. Aunque este trabajo aporta, a nuestro juicio, alguna luz, profundizar en las causas de esta realidad constituye una línea de desarrollo futuro del mismo.□

NOTAS

(*) Los autores agradecen la financiación del Instituto de Estudios Fiscales a través del proyecto "Panel de Declarantes de IRPF 1999-2007: diseño, metodología y explotación preliminar".

(1) Esta base de microdatos está diseñada como un panel expandido representativo de la población declarantes de IRPF en cada uno de los ejercicios impositivos que van de 1999, año de entrada en vigor de la Ley 40/1998, hasta 2007, primer año de aplicación de la Ley 35/2006. La fuente informativa empleada en la construcción del panel —los registros de declaraciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria— y el tamaño de cada muestra transversal —entre 380.000 y 550.000 declaraciones por año— hacen muy recomendable esta base de datos para estudios de este tipo.

(2) No obstante, debe destacarse que no todo nuevo asalariado pasa a ser automáticamente declarante del IRPF, ya que el sistema de retenciones aplicado desde 1999 exime de la obligación de declarar a personas que obtengan rentas procedentes del trabajo inferiores a ciertas cantidades (coincidentes con salarios bajos y medios) y que prácticamente no reciban otras rentas ni apliquen deducciones o reducciones derivadas de incentivos fiscales. Por tanto, aunque la población declarante aumente, ésta no lo hará tanto como el número de asalariados, dado que las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo suelen asociarse con salarios no muy elevados.

(3) Esto ha llevado a tener que crear tres definiciones diferentes, una para cada uno de los modelos de IRPF vigentes en el período analizado (1999-2002, 2003-2006 y 2007).

(4) Las cifras de 2007 corresponden a la renta general y a la del ahorro, respectivamente, por lo que no son comparables con las de años previos.

(5) Sobre el poder desigualador de una distribución al integrarse en otra, para la misma población, puede verse Rietveld (1999) y López-Laborda (2009).

(6) La Ley 46/2002 introdujo tres medidas con impacto directo en la recaudación: la actualización de las cuantías de los mínimos personal y familiar, la modificación de la tarifa progresiva aplicable a la base liquidable general y la reducción del 18 al 15% del tipo único aplicable a la base liquidable especial.

(7) Con el fin de poder realizar descomposiciones del índice de Reynolds-Smolensky, se han desechado para estos cálculos las observaciones del panel que no cumplan los siguientes criterios: renta gravable ≥ 0; renta gravable menos cuota líquida ≥ 0; base liquidable ≥ 0; cuota líquida ≥ 0; renta gravable ≥ base liquidable ≥ cuota líquida.

(8) Kakwani (1977) explica el efecto redistributivo como el producto del efecto provocado por la progresividad del diseño impositivo (índice de Kakwani) y el provocado por la presión fiscal del impuesto (efecto tipo medio), menos un efecto originado por la reordenación. A su vez, el índice de Kakwani se define como la desviación de la proporcionalidad de la distribución de las cuotas frente a la desigualdad de la renta gravable, mientras que el efecto tipo medio es el cociente entre el tipo medio y uno menos el tipo medio.

(9) Pfähler (1990) explica el efecto redistributivo como la suma ponderada de las aportaciones a la redistribución de los distintos elementos de la estructura del impuesto, según operen en el cómputo de la base liquidable o en el de la cuota líquida. Aunque es posible analizar por separado el efecto de cada uno de los elementos que intervienen en la base y en la cuota (véase por ejemplo Onrubia y Rodado, 2003), por razones de contenido en este trabajo se ha optado por una agregación de todos los elementos que operan en la base del impuesto, por un lado, y de todos los que operan en la cuota, por otro, más el efecto reordenación.

(10) Aunque explícitamente no están diseñados como tales, su efecto es similar, ya que la reducción que provocan en los pagos impositivos es independiente del nivel de renta para prácticamente todos los contribuyentes.

(11) En particular, los datos del Panel de Declarantes y de las Estadísticas de Declarantes de IRPF están calculados con la misma metodología, pero existen diferencias en los resultados por cuanto el panel pierde precisión a

medida que nos alejamos del año base (2003), lo que explica las diferencias de los datos de 2007 de esta sección con los de las secciones precedentes. Por su parte, los datos de la Estadística de Recaudación emplean una metodología diferente y, además, en el momento de escribir este artículo sólo se dispone de cifras provisionales para 2008 y 2009.

(12) *Los resultados obtenidos en este trabajo no distan mucho de los alcanzados en Onrubia y cols. (2007) para el período de aplicación del IRPF comprendido entre 1982 y 1998, utilizando también microdatos del impuesto, aunque procedentes del anterior Panel de Declarantes de IRPF del IEF 1982-1988.*

BIBLIOGRAFÍA

*Kakwani, N. (1977): «Measurement of tax progressivity: An international comparison», **Economic Journal**, 87: 71-80.*

*López-Laborda, J. (2009): «Tributación de rentas a tipo fijo y progresividad de la imposición sobre la renta», en Picos, F. y Díaz, S. de Sarralde (cods.), **Las reformas fiscales bajo el microscopio. Microsimulación fiscal en España: datos, metodología y aplicaciones**, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, págs. 115-124.*

*Onrubia, J. y Rodado, M. C. (2003): «Estructura del IRPF y redistribución de la renta: un análisis comparativo de la reforma de 1999», en Onrubia, J. y Sanz, J. F. (dirs.), **Redistribución y bienestar a través de la imposición sobre la renta personal**, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, págs. 131-50.*

*Onrubia, J.; Rodado, M. C.; Díaz de Sarralde, S. y Pérez, C. (2007): «Progresividad y redistribución a través del IRPF español: un análisis de bienestar social para el período 1982-1998», **Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública**, 183: 81-124.*

*Pfähler, W. (1990): «Redistributive effect of income taxation: Decomposing tax base and tax rates effects», **Bulletin of Economic Research**, 42: 121-129.*

*Reynolds, M. y Smolensky, E. (1977): **Public Expenditure, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1959, 1961, 1970**, Nueva York: Academic Press.*

*Rietveld, P. (1990): «Multidimensional inequality comparisons», **Economics Letters**, 32: 187-92.*

RESUMEN

El artículo analiza el comportamiento recaudador y redistributivo del IRPF español en la última década, marcada por dos períodos: entre 1999 y 2007, caracterizado por un intenso crecimiento económico con fuerte creación de empleo; y a partir de 2008, con la entrada de lleno de la economía española en la profunda crisis económica actual. Para el análisis de la primera etapa, se utilizan los microdatos del nuevo Panel de Declarantes de IRPF del IEF 1999-2007, mientras que en la segunda se han empleado los datos agregados publicados por la AEAT. Los resultados muestran un notable empeoramiento de la desigualdad de la renta gravable en la etapa expansiva, explicado por la distribución de las ganancias de capital, así como una continua pérdida de progresividad del IRPF después de cada reforma, lo que explica en buena medida la paulatina reducción de su capacidad redistributiva, a pesar de los importantes incrementos de recaudación habidos, incluso en 2008.

Palabras clave: *IRPF, Desigualdad de la renta, Redistribución, Progresividad.*

¿Tiene futuro gravar la riqueza?

José María Durán
Alejandro Esteller
Universidad de Barcelona e Institut d'Economia de Barcelona

1. Introducción

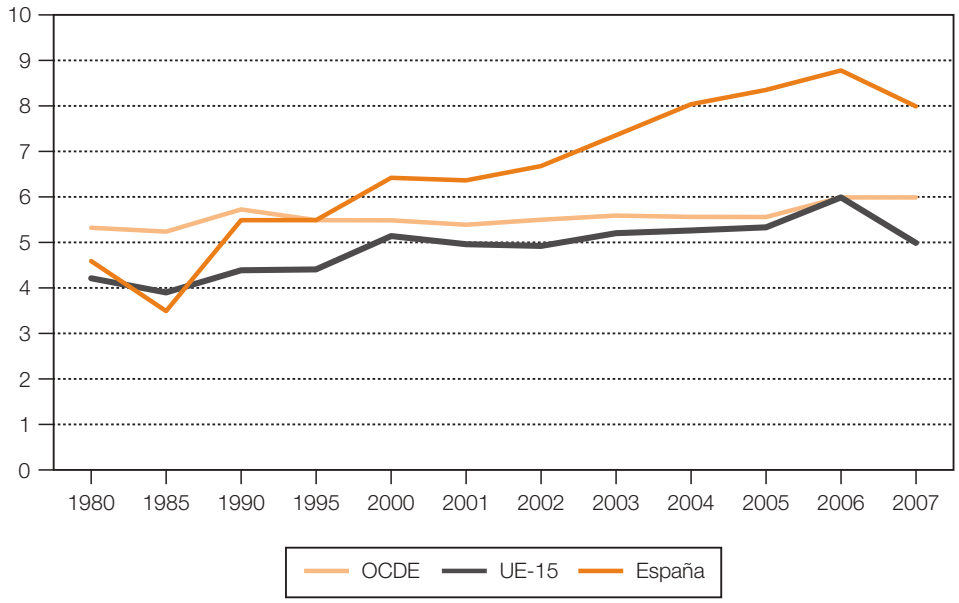
Los impuestos sobre la riqueza se pueden clasificar en dos grandes grupos: los impuestos personales sobre la riqueza, donde la persona juega un papel clave en la configuración del impuesto, y los impuestos reales, donde lo relevante es el bien que se grava (Costa y cols., 2005) (1). Esta distinción entre impuestos personales y reales es relevante a la hora de estudiar el futuro de la imposición sobre la riqueza, porque el panorama es diferente en un caso o en el otro. En efecto, los impuestos personales sobre la riqueza, como el de sucesiones y donaciones o el de patrimonio, son impuestos con un futuro poco halagüeño. El de patrimonio ya sólo lo aplica Francia en el ámbito de la Unión Europea y dentro de la OCDE, además del país galo, Noruega y Suiza (2). Por su parte, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, aunque aún lo aplican la mayoría de países, está sometido a fuertes presiones que en algún caso está llevando a su práctica desaparición. Al margen de ciertas dificultades derivadas de las propias características de cada impuesto, la crisis de la imposición personal sobre la riqueza se puede enmarcar dentro de los problemas que padecen los países a la hora de gravar el capital. Y en particular, cuando el objetivo es gravar el capital de manera progresiva.

Por el contrario, el futuro de la imposición real sobre la riqueza, dentro de la cual sobresalen los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles o sobre su transmisión, se presenta mucho más esperanzador. En estos impuestos, lo relevante es el bien inmueble, esto es, el objeto gravado, que al ser fácilmente controlable no padece los problemas derivados de la movilidad. En consecuencia, a la hora de analizar el futuro de la imposición sobre la riqueza debemos empezar por concretar a qué tipo de imposición nos referimos.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que los impuestos sobre la riqueza constituyen una fuente de ingresos secundaria en los sistemas fiscales modernos donde, como se muestra en el gráfico 1, en las últimas décadas vienen a representar entre el 4-6% del total de ingresos tributarios en el conjunto de países de la OCDE y de la Unión Europea (15), lo que en términos de PIB representa en torno al 2%. Estos porcentajes de hecho han permanecido bastante estables durante las últimas décadas, a pesar incluso de la práctica desaparición del impuesto sobre el patrimonio o de los cambios introducidos en los impuestos sobre sucesiones, situación que puede parecer paradójica, pero que sin duda es fruto de la poca importan-

GRÁFICO 1

PORCENTAJE DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS



Fuente: Elaboración propia a partir de *Revenue Statistics*, OCDE.

cia recaudatoria de estos dos impuestos. En efecto, a pesar de que la discusión académica y política se centra a menudo en estas dos figuras impositivas, tradicionalmente tanto el impuesto sobre el patrimonio como el impuesto sobre sucesiones han generado unas rentas cuyo peso conjunto sobre el total de ingresos tributarios es muy reducido, en torno al 1%. Esta paradoja sólo se puede entender si, como luego comentaremos, el objetivo principal de los llamados impuestos personales sobre la riqueza no es recaudatorio, sino que en gran medida, para muchos, guarda relación con la equidad.

El objetivo de este breve trabajo se va a centrar en analizar los problemas que afectan a los impuestos sobre la riqueza en España, pero sin olvidar como hemos visto, que su situación es bastante similar a la de otros países de nuestro entorno. Asimismo, a partir de la situación presente, intentaremos apuntar hacia dónde pueden evolucionar estos impuestos en un futuro, con las salvaguardas que todo pronóstico en el ámbito económico y fiscal debe tener. En la sección siguiente, analizamos los impuestos personales sobre la riqueza. En la sección tres nos centramos en los impuestos r eales y finalmente concluimos.

2. Los impuestos personales sobre la riqueza

2.1. El impuesto sobre sucesiones y donaciones

El actual impuesto sobre sucesiones y donaciones en España entró en vigor en 1988 con un objetivo claramente redistributivo. Para ello se fijó una tarifa progresiva, cuyos tipos marginales podían llegar al 34%, pero con la peculiaridad que los tipos podían aumentar sensiblemente en función del patrimonio preexistente que tuviera el contribuyente, elemento este último novedoso en el sistema comparado. Si tenemos en cuenta que el impuesto recae sobre una variable *stock*, como es la acumulación de riqueza por parte de una persona a lo largo de su vida, la aplicación del impuesto daba lugar a elevadas cuotas tributarias sin necesidad de que estuviéramos ante grandes patrimonios.

Con posterioridad, se producen dos circunstancias que modifican totalmente la situación del impuesto. En primer lugar, en junio de 1996 se aprueba una reducción del 95% en los casos de transmisión de empresas familiares. Y, en segundo lugar, las comunidades autónomas de régimen común reciben por primera vez poder nor-

mativo en 1997, poder que en 2002 es aumentado sensiblemente y que les permite modificar elementos fundamentales del impuesto. Las principales consecuencias de estos cambios han sido los siguientes:

— El importe a pagar varía espectacularmente según los bienes recibidos estén afectos o no a una actividad económica, circunstancia que sin duda puede fomentar las prácticas de planificación fiscal y da lugar a situaciones de inequidad.

— El importe a pagar también varía espectacularmente según cuál sea la comunidad a la que se debe pagar, puesto que, como se puede ver con mayor detalle en Durán-Cabré y Esteller-Moré (2010), las transmisiones *mortis causa* más frecuentes, entre padres e hijos y entre cónyuges, prácticamente no tributan nada en doce comunidades autónomas (3), número que incluye a los territorios forales que de hecho fueron los primeros en no gravar estos casos.

No es que critiquemos la reducción de gravamen de la empresa familiar, sólo nos limitamos a constatar que si no se lleva a cabo una reforma general del impuesto, la reducción da lugar a importantes inequidades que, unidas a las inevitables y esperables prácticas de elusión fiscal, llevan a que se generalice la idea de que el impuesto en realidad sólo recae con toda su fuerza sobre aquéllos que no puede planificar la sucesión. Y respecto a la cesión de poder normativo, el proceso de competencia fiscal parece claro, como ya sucedió en los años ochenta en Australia y Canadá, o como también está sucediendo en la actualidad en Suiza. Si un objetivo importante del impuesto es la redistribución, parece claro que no son los gobiernos regionales los que deben llevarla cabo, sino el gobierno central (4). Los ciudadanos de las comunidades donde aún se paga el impuesto es fácil que no entiendan por qué en otra región no pagarían y estas diferencias entre territorios se vivan como una injusticia que deben soportar (5). Nuevamente el impuesto aparece como injusto.

Además, también se produce la circunstancia de que las demás transmisiones *mortis causa* siguen tributando a elevados tipos impositivos, porque ninguna comunidad ha decidido aprobar una reforma global del impuesto que atenuara en general el nivel de gravamen del impuesto. Por tanto, por ejemplo, un sobrino que puede haber tenido una muy estrecha relación con un tío suyo, deberá pagar y puede que mucho, mientras que si fuera hijo no pagaría prácticamente nada. Las diferencias de imposición en cada caso no parecen respetar una gradualidad razonable.

2.2. El impuesto sobre el patrimonio

Este impuesto presenta importantes dificultades. En primer lugar, la valoración de los bienes a gravar (6), que en teoría deben valorarse de acuerdo con un mismo criterio, el valor de mercado, pero que en algunos casos, como para los bienes inmuebles, resulta muy compleja por lo que se acude a criterios administrativos que pueden provocar valoraciones muy dispares. En efecto, mientras unos bienes tributan a valor de mercado (por ejemplo, las acciones que coticen en bolsa), otros los hacen a valores como los catastrales que se sitúan entre el 20 y el 30% del valor de mercado (Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2009). Asimismo, se plantea qué tratamiento dar al patrimonio empresarial y, por otro lado, la aplicación conjuntamente con el impuesto sobre la renta condiciona el nivel de tipos a aplicar, por lo que la recaudación es reducida. Esta circunstancia también afecta al papel de la administración tributaria que con frecuencia observa que desde un punto de vista coste-beneficio resulta mucho más rentable centrar sus esfuerzos en la comprobación de otros impuestos.

3. Los impuestos reales sobre la riqueza

3.1. El impuesto sobre los bienes inmuebles

Los impuestos sobre bienes inmuebles constituyen una fuente de ingresos muy importante para los gobiernos locales, siendo habitualmente con diferencia el impuesto más importante en los países de la OCDE y de la UE (15) donde representa en torno al 30% de los ingresos tributarios de los gobiernos locales.

De hecho, en un contexto de caída importante de la recaudación de numerosos impuestos, y en general de los ingresos no financieros locales, la recaudación del IBI presenta una importante estabilidad al gravar de manera recurrente un elemento inmóvil fácilmente controlable y cuya valoración se rige por criterios administrativos como son los valores catastrales (7). Por tanto, la posibilidad de subir los tipos impositivos por parte de los entes locales con más problemas financieros siempre está presente, si no fuera por su posible coste electoral al tratarse de un impuesto altamente perceptible por los ciudadanos (Bosch y Solé-Ollé, 2007) y caracterizado tradicionalmente por tener unos efectos sociales regresivos. En este sentido, una posibilidad que puede valorarse es la introducción de algún elemento progresivo, como puede ser

una tarifa pseudo progresiva o con un tratamiento diferenciado para las viviendas habituales al menos más modestas.

3.2. *Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPAJD)*

En España, su importancia recaudatoria durante los años del *boom* inmobiliario ha sido muy relevante para las CC.AA. (véase Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2010). Además, durante ese período, de forma sistemática, las previsiones de recaudación siempre quedaron por debajo de lo finalmente liquidado. Obviamente, tal comportamiento sólo podía sostenerse gracias al *boom* inmobiliario. Una vez éste finalizó, sucedió a la inversa, la caída fue del todo inesperada. En concreto, en 2007, se esperaba —de acuerdo con los presupuestos de las CC.AA.— un crecimiento real medio del 20%, mientras que el decremento liquidado fue del 12%. Esto demuestra que este impuesto —a diferencia, por ejemplo, del impuesto sobre el patrimonio— es muy volátil, y por tanto, cabe realizar una gestión de su recaudación acorde con la capacidad económica del territorio en el largo plazo, y no la de corto plazo, la cual es totalmente coyuntural.

A pesar de ello, sigue siendo una fuente importante de ingresos de las CC.AA., especialmente a partir de la situación anteriormente descrita de los dos impuestos anteriores.

4. Conclusiones

A la hora de analizar el futuro de la imposición sobre la riqueza, debemos diferenciar a qué tipo de impuestos sobre la riqueza nos referimos, porque son sólo los impuestos personales los que presentan un futuro poco halagüeño.

La situación actual del impuesto sobre sucesiones y donaciones se caracteriza por la existencia de fuertes disparidades que cuestionan su equidad y, por ende, su propia existencia. Como hemos visto, estas disparidades son entre territorios; entre tipos de bienes gravados, según resulte de aplicación la reducción de la empresa familiar o no; y entre tipos de sujetos pasivos, según el grado de parentesco con el causante. Ante esta situación solamente existen, en nuestra opinión, dos alternativas razonables. Si se quiere mantener el impuesto, el Estado debe intervenir y aprobar una reforma global, que establezca una tarifa con unos tipos mucho más reducidos que reduzcan sensiblemente las diferencias en el nivel de imposición de los diversos supuestos gravados y, a su vez, acote dentro una horquilla razonable las diferencias entre comunidades autónomas, incluidas sin duda las forales. Si no es así, mejor es eliminar totalmente el impuesto, que en sus circunstancia actuales sólo sirve para menoscabar la confianza de los ciudadanos en el conjunto del sistema fiscal.

En el caso del impuesto sobre el patrimonio, no observamos que se den nuevas circunstancias que justifiquen su reintroducción. La experiencia, española e internacional, ha demostrado que son más los problemas que las ventajas que su aplicación representa.

La situación es bien distinta en los impuestos de base real (IBI o ITPAJD), los cuales constituyen una fuente de ingresos estable y, dado que el punto de conexión es allá donde esté radicado el bien gravado, los problemas de competencia fiscal están ausentes. Además, la propia configuración del impuesto es relativamente sencilla —al abstraerse de cuestiones personales—, con lo cual en última instancia cumplen un papel razonable a la hora de garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos subcentrales. Sobre este último aspecto, sólo cabe destacar que la volatilidad del ITPAJD —en la medida en que grava las transmisiones de segundas y ulteriores viviendas a precio de mercado— hace que sea necesaria una gestión de la recaudación prudente en el corto plazo.□

NOTAS

(1) A pesar de que en la práctica encontramos una cierta tendencia a incluir en impuestos reales elementos que tratan de personificar el importe a pagar, nos parece relevante mantener a efectos del artículo esta clasificación.

(2) Cabe destacar que en EE.UU., dentro de algunos Estados se aplica un personal property tax*, el cual no sólo grava la propiedad inmobiliaria, sino también obras de arte, acciones, bonos, automóviles… Por tanto, se puede asimilar a un impuesto sobre la riqueza.*

(3) A las que parece que se sumará próximamente Cataluña.

(4) Alternativamente, para no perjudicar el objetivo redistributivo del impuesto, o hacer éste mínimamente compatible con la descentralización, la cesión de competencia normativa a las CC.AA. debería haberse realizado garantizando la armonización fiscal, esto es, por ejemplo, un suelo por debajo del cual la presión fiscal efectiva no pudiera caer.

(5) Desde un punto de vista teórico debe destacarse que no existe ninguna discriminación entre territorios, porque es cada gobierno regional el que haciendo uso de su autonomía decide qué impuesto sobre sucesiones exige y para qué se destina la recaudación generada. Y a la hora de calcular las transferencias de nivelación del Estado a

cada comunidad autónoma se tiene en cuenta la recaudación normativa que en teoría recibiría cada región, por lo que no se compensa la pérdida recaudatoria derivada de la práctica eliminación del impuesto. Ahora bien, distinto es cómo perciben los ciudadanos estas diferencias tan elevadas en el importe a pagar por el impuesto de sucesiones de cada comunidad.

(6) *Esta problemática es, de hecho, generalizable a todos los impuestos que gravan parcial o totalmente la riqueza, pero es en estos últimos donde se produce con mayor intensidad. En efecto, al gravar bienes de diversa naturaleza, desde un depósito bancario o unas acciones que cotizan en bolsa a bienes inmuebles o cuadros, las distorsiones e inequidades derivadas de diferentes criterios de valoración se ponen más de manifiesto.*

(7) *La falta de espacio nos impide comentar otro tema relevante y complejo en todas partes como es el de la valoración de los bienes inmuebles a efectos de este impuesto.*

BIBLIOGRAFÍA

Bosch, N., Solé-Ollé, A. (2007): «Yardstick competition and the political costs of raising taxes: An empirical analysis of Spanish municipalities», **International Tax and Public Finance**, *14, 71-92.*

Costa, M.; Durán, J. M.; Espasa, M.; Esteller, A.; Mora, A (2005): **Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico**, *Thomson-Civitas.*

Durán-Cabré, J. M. y Esteller-Moré, A. (2010): «"Match-point": al servicio, el Estado; en juego, el futuro de la imposición sobre la riqueza en España», en **Informe sobre Federalismo Fiscal en España** *09, Institut d'Economia de Barcelona, 96 – 115.*

Durán-Cabré, J. M. y Esteller-Moré, A. (2009): «Concentración de la riqueza y datos fiscales: ¿son los ricos menos ricos o son los resultados sensibles a la evolución de la normativa fiscal?», en **Las reformas fiscales bajo el microscopio. Microsimulación fiscal en España: datos, metodología y aplicaciones**, *Picos, F. y Díaz, S. (coord.), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 241-264.*

OCDE, **Revenue Statistics of OECD Members**.

RESUMEN

En términos de recaudación, el peso de la imposición que grava la riqueza ha sido y es marginal en los países de la OCDE, aunque para los gobiernos subcentrales no lo es tanto. De entre de los impuestos que gravan la riqueza, la importancia de aquellos que tienen un componente redistributivo más acusado (sucesiones o patrimonio) tiende a ser todavía menor debido a procesos de competencia fiscal global o nacional. En este último caso, siendo la descentralización la espoleta que acelera la desaparición de esta forma de imposición, cabe preguntarse si otras formas de descentralización —probablemente junto con reformas de calado de dichos impuestos— hubiesen evitado esta situación. En cambio, para aquellos cuyo componente redistributivo no es fundamental (impuestos reales), el futuro parece asegurado como una fuente estable —al menos en el largo plazo— de ingresos para los gobiernos subcentrales.

Palabras clave: *Imposición, Riqueza, Descentralización, Reformas fiscales.*



Revista Española del Tercer Sector

Toda la ***información*** para conocer en profundidad los ***temas actuales*** del **Tercer Sector**.

- Artículos y textos inéditos de investigadores y expertos del sector.
- Temas sociales con un enfoque multidisciplinar (económico, social, político, gestión…)
- Dirigida a profesionales, entidades sociales y empresas con interés en la inclusión social, la igualdad, la economía social...
- Una visión internacional, un panorama hispanoamericano y europeo.
- Una publicación con periodicidad cuatrimestral

Suscripción online: **gratuita**
Inscripción impresa: **25€ (3 números)**
Más información en: **fundacionluisvives.org/rets**
tlf.: 91 540 08 78

UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo
Invierte en tu futuro

Fundación **Luis Vives**

Publicación cofinanciada por el Fondo Social Europeo dentro del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación 2007-2013.

50% de **descuento** en la suscripción de ***2011*** si llamas al teléfono **91 540 08 78**



CAPITAL HUMANO Y EMPLEO

Coordinador:

Felipe Sáez
Catedrático de Análisis Económico, UAM

A la memoria de María Jesús San Segundo,
cuya contribución al conocimiento de la relación
entre capital humano y mercado laboral en España
ha sido relevante a lo largo de su vida
académica y profesional.

2010 trajo consigo caídas adicionales en el empleo y en las tasas de ocupación, junto con aumentos en el desempleo, tendencias desfavorables menos acentuadas que en ejercicios anteriores. Estos hechos vienen conviviendo en España con fenómenos como el de asimetría en la distribución del empleo, pérdida de competitividad, elevada prima de riesgo a la contratación laboral, desajustes de cualificación, alargamiento del tiempo de vuelta al empleo, etcétera. Circunstancias que hacían insostenible el entramado laboral institucional y que la reciente reforma laboral pretende mitigar.

Carlos Álvarez hace un balance de lo ocurrido en el mercado de trabajo a lo largo del año, tanto en lo que respecta a la vertiente de la oferta de trabajo como a la de la demanda, poniendo de manifiesto la concatenación de la eliminación del empleo y el consiguiente aumento del paro en nuestro país, situando este último en un contexto internacional. *Nicolás Carrasco* se centra, por su parte, en la fuerte recuperación de la productividad aparente del trabajo, que resulta oscurecida al basarse en la destrucción de empleo en lugar de en otras mejores alternativas. Ello comporta que nuestros CLU hayan crecido por debajo de los de la eurozona en 2010 al igual que en el año anterior.

Ainhoa Herrarte y *Maite Blázquez* analizan los procesos de emparejamiento entre tipo de preparación profesional de los demandantes de empleo y los contenidos de las ocupaciones a las que acceden, poniendo de manifiesto distintos grados de ajuste, así como de versatilidad y adaptabilidad a los puestos de trabajo surgidos. *Alberto Vaquero* se detiene en comparar la situación educativa de los jóvenes españoles en el marco de la OCDE; subraya los problemas relacionados con su acceso al mercado de trabajo y recoge la necesidad de efectuar cambios urgentes especialmente en la enseñanza secundaria obligatoria y en la terciaria. Finalmente, *Felipe Sáez* analiza la reforma laboral poniendo de manifiesto sus objetivos y aspectos más significativos. Tras apuntar posibles efectos de la misma, dibuja un balance poco halagüeño para afrontar a medio y largo plazo los principales problemas laborales del país.

Mercado de trabajo: balance global

Carlos Álvarez Aledo
Profesor titular de Economía Aplicada, Universidad de Castilla-La Mancha

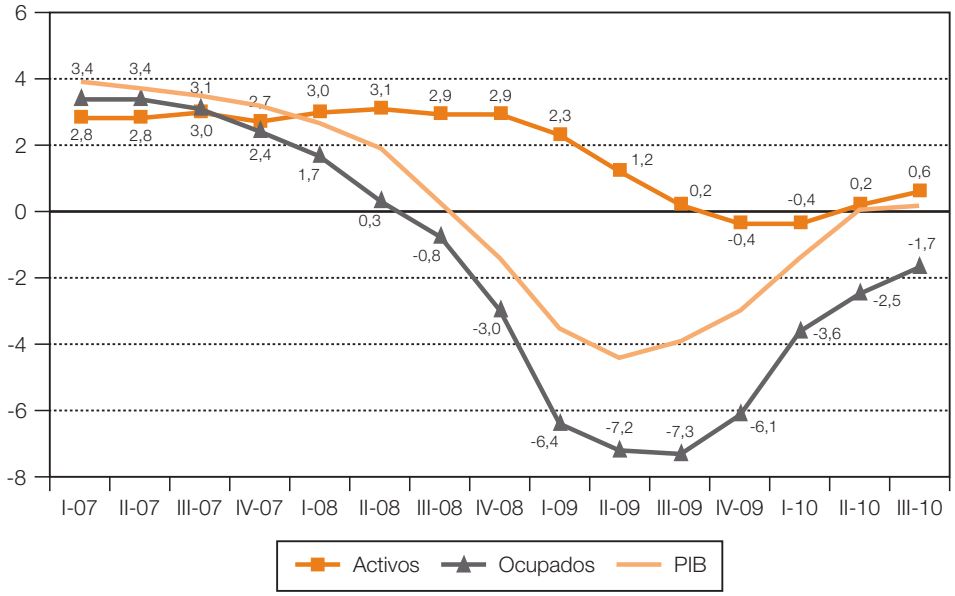
1. Introducción

El análisis de la situación del mercado de trabajo español en 2010 requiere enmarcar la evolución reciente de sus principales indicadores en una triple perspectiva. En primer lugar, en el contexto temporal de un proceso de ajuste del empleo muy vinculado a una evolución del PIB que, tras pasar por un período de desaceleración en 2008 y de aguda recesión en 2009, ha desembocado en una situación de estancamiento económico y relativa moderación en sus tasas de variación interanual. En segundo lugar, desde una perspectiva estrictamente laboral, la evolución hacia un mercado de trabajo con menores descensos de la ocupación traslada el principal elemento de preocupación desde el problema del elevado ritmo de destrucción de empleo hacia el reto de enfrentarse a un nivel acumulado de desempleados que alcanza una cifra de 4,6 millones de personas, de los que casi dos millones son ya parados de larga duración. En tercer lugar, desde una perspectiva internacional, la comparación entre lo ocurrido en España y en otros países desarrollados pone de manifiesto que el diferente impacto laboral que la crisis ha provocado está asociado también a determinadas características estructurales e institucionales al inicio de la crisis, tales como la importancia relativa del sector de la construcción y el grado de utilización de la contratación temporal. El presente artículo ofrece un balance del mercado de trabajo español centrado en estas tres perspectivas: la incidencia del estancamiento económico, los retos del elevado desempleo y las peculiaridades del caso español. Finalmente, algunas breves conclusiones sintetizan el momento actual y sus implicaciones.

2. De la recesión al estancamiento

En los tres primeros trimestres de 2009, coincidiendo con caídas del PIB próximas al -4%, el ritmo de destrucción del empleo en España alcanzaba tasas interanuales negativas del -7%, que suponían descensos de ocupación en torno a 1,4 millones de empleos netos. Durante los tres primeros trimestres de 2010, en el contexto de una variación del PIB próxima a cero, la variación del empleo seguía siendo negativa, aunque se situaba en una tasa media interanual del -2,6%, determinando un descenso adicional de ocupados próximo al medio millón de personas (gráfico 1). También la población desempleada ha ido suavizando su ritmo de variación, aunque situándose

GRÁFICO 1
TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL DE POBLACIÓN ACTIVA Y OCUPADA Y EVOLUCIÓN DEL PIB EN ESPAÑA, 2007-2010
(En porcentaje)



Fuente: INE (EPA).

todavía en una tasa interanual del 12,7% (520 mil parados más), pero lejos del incremento medio anual del 60% (1,6 millones de parados más) de 2009. En cuanto a la población activa, tras los descensos observados en el año anterior, su evolución recuperaba tasas ligeramente positivas (0,2 y 0,6%) manteniendo la incertidumbre sobre el papel que tendrá esta variable laboral, como factor amortiguador o impulsor de las variaciones del desempleo en un futuro próximo.

Sólo en esta perspectiva temporal, en comparación con lo ocurrido en 2009, es posible considerar como moderadas tales variaciones, más bien como reflejo de un momento de estancamiento económico o de desaceleración del proceso de ajuste, que como indicio de un cambio de tendencia hacia tasas netas positivas de creación de empleo. Esta situación se pone de manifiesto también en las tasas de actividad, ocupación y desempleo (cuadro 1). La tasa de actividad sigue presentando leves avances y retrocesos, estancándose en un valor en torno al 60% desde mediados de 2008. La tasa de ocupación, el indicador más significativo por sus implicaciones en la evolución de la renta per cápita y en los ingresos por cotizaciones sociales, tras alcanzar un mínimo del 47,8% en el primer trimestre de 2010, conseguía recuperar un porcentaje ligeramente superior al 48%, pero mantenía un retroceso de 6 puntos porcentuales respecto al 54% al inicio de la crisis. La tasa de paro presentó igualmente leves fluctuaciones en torno a un valor de referencia del 20% de la población activa.

Incluso en este entorno más estable, continuaron las diferencias en el grado de incidencia sobre los diversos colectivos y sectores productivos que han caracterizado a esta crisis desde su inicio (cuadro 2). Aunque con tasas más reducidas, las variaciones interanuales negativas del empleo de población masculina, de población inmigrante y de trabajadores por cuenta propia seguían duplicando, o incluso triplicando en algún trimestre de 2010, las tasas de variación también negativas de la población femenina, de los ocupados de nacionalidad española y de los trabajadores asalariados, respectivamente. Por sectores productivos, la destrucción del empleo en Construcción mantuvo un alto ritmo medio de variación negativa (-12%). Casi la mitad que un año antes y con una tendencia claramente decreciente pero evidenciando la persistencia de un proceso de ajuste aún no acabado en este sector. Tampoco

CUADRO 1

BALANCE DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL, 2008-2010. VARIABLES BÁSICAS
(Miles y porcentaje)

	Medias anuales				2010		
	2007	2008	2009	2010 (1)	I trimestre	II trimestre	III trimestre
Miles:							
Activos	22.189,9	22.848,3	23.037,5	23.083,6	23.006,9	23.122,3	23.121,5
Ocupados	20.356,0	20.257,6	18.888,0	18.472,6	18.394,2	18.476,9	18.546,8
Parados	1.833,9	2.590,6	4.149,5	4.611,0	4.612,7	4.645,5	4.574,7
Tasas relativas:							
T. Actividad	58,9	59,8	59,9	60,0	59,8	60,1	60,1
T. Ocupación	54,0	53,0	49,1	48,0	47,8	48,0	48,2
T. Paro	8,3	11,3	18,0	20,0	20,0	20,1	19,8

(1) Media de los tres trimestres del año.
Fuente: INE (EPA).

CUADRO 2

BALANCE DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL, 2008-2010. VARIACIONES INTERANUALES
(Miles y tasas de variación)

	Medias anuales			2010 variaciones interanuales		
	2008	2009	2010 (1)	I trimestre	II trimestre	III trimestre
Total (miles):						
Activos	658,3	189,2	24,4	-94,6	39,9	128,0
Ocupados	-98,4	-1.369,7	-496,0	-696,6	-468,1	-323,4
Parados	756,7	1.558,9	520,5	602,0	508,0	451,4
Total (variación %):						
Activos	3,0	0,8	0,1	-0,4	0,2	0,6
Ocupados	-0,5	-6,8	-2,6	-3,6	-2,5	-1,7
Parados	41,3	60,2	12,7	15,0	12,3	10,9
Ocupados por:						
Sexos:						
Hombres	-2,2	-9,2	-3,7	-5,5	-3,4	-2,2
Mujeres	2,0	-3,5	-1,2	-1,3	-1,2	-1,0
Nacionalidad:						
Nacionales	-1,4	-6,2	-2,4	-3,5	-2,1	-1,6
Extranjeros	5,2	-10,1	-3,8	-4,6	-4,5	-2,1
Sectores (%):						
Agricultura	-5,0	-4,0	0,3	-0,3	-1,1	2,3
Industria	-0,3	-6,9	-2,7	-3,8	-2,5	-1,9
Construcción	-10,9	-23,0	-12,5	-15,9	-11,6	-9,8
Servicios	2,1	-2,5	-0,4	-0,6	-0,4	-0,3
Situación profesional:						
Sector privado	-0,9	-8,0	-3,5	-5,1	-3,2	-2,1
Sector público	1,6	3,5	1,8	1,9	1,1	2,4
Asalariados	-0,5	-6,0	-2,4	-3,7	-2,4	-1,2
No asalariados	-0,5	-10,3	-3,4	-3,3	-3,0	-4,0
Tipo de contrato:						
Indefinidos	3,0	-0,9	-1,7	-2,4	-1,9	-0,8
Temporales	-8,0	-18,4	-4,6	-7,6	-3,8	-2,4
T. Temporalidad (2)	29,2	25,4	24,9	24,4	24,9	25,6
Afiliados Seguridad Social (3):						
Porcentaje de variación	-0,5	-5,8	-2,2	-3,0	-1,9	-1,6
Paro registrado (3):						
Porcentaje de variación	24,6	43,5	13,5	18,6	12,6	9,3

(1) Media anual de los tres trimestres del año.
(2) Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre total de asalariados.
(3) Medias anuales y medias trimestrales de datos mensuales del período enero-septiembre de 2010.
Fuente: INE (EPA), MTIN (Movimiento Laboral Registrado) y elaboración propia.

Industria y Servicios conseguían aún valores positivos, con tasas interanuales del -2,7 y -0,4%, respectivamente. Tal situación resulta especialmente relevante en el caso de Servicios ya que, dados los significativos descensos en el resto de actividades productivas, el empleo terciario ha pasado de representar el 66% del empleo total a principios de 2008 al 73% en la actualidad, reforzando su condición de sector clave para lograr la creación de empleo neto. En cuanto a otros colectivos, destaca el repunte en la destrucción de empleo indefinido en la primera mitad del año, mientras que el empleo temporal continuó moderando sus tasas negativas desde el -18% de 2009 a tan sólo un -2,4% en el tercer trimestre de 2010. Además, los aumentos de empleo asalariado del sector público siguieron contribuyendo a compensar parcialmente la persistencia de una evolución negativa en el sector privado.

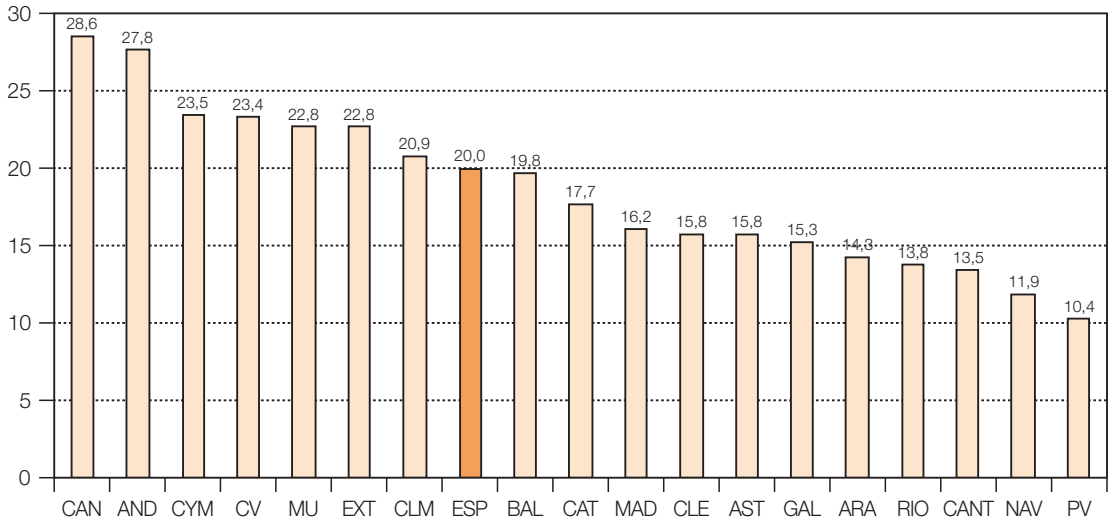
3. De la destrucción de empleo al elevado desempleo

Frente a la menor intensidad del ajuste laboral, el elevado nivel acumulado de desempleados ha pasado a convertirse en el principal elemento de preocupación del mercado laboral español. En la primera mitad de 2010 la tasa de paro en España alcanzaba el 20% de la población activa, 2 puntos porcentuales más que en 2009, año en el que se concentró la mayor parte del impacto de la crisis, al pasar este indicador del 11,3 al 18%. La cifra de parados alcanza un total de 4,6 millones de personas en términos de la Encuesta de Población Activa y en torno a 4,1 millones en términos de paro registrado en las Oficinas de Empleo. Si bien no representa el valor más elevado de tasa de paro para el conjunto del mercado de trabajo español, al ser inferior al 24% alcanzado en el primer trimestre de 1994, sí constituye la cifra más alta de desempleados, por encima de los 3,5 millones de paro estimado en ese mismo trimestre de 1994, al final del período de crisis que tuvo lugar entre 1992-1993 (INE, 2005). También resultan extremos los valores alcanzados a escala regional, agudizándose más que en etapas anteriores las divergencias entre comunidades autónomas con mayor y menor tasa de desempleo, con porcentajes máximos, próximos al 30%, en Canarias y Andalucía y tasas mínimas del 10-12% en País Vasco y Navarra (gráfico 2).

Junto a estos aspectos cuantitativos, la diferencia más importante en relación a crisis anteriores se refiere a su impacto sobre la estructura del desempleo por colectivos (cuadro 3). Las

GRÁFICO 2

COMPARACIÓN DE TASAS DE PARO A NIVEL NACIONAL Y POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA
(Media del período I a III trimestre de 2010, en porcentajes)



Fuente: INE (EPA).

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO POR COLECTIVOS EN ESPAÑA, 2007-2010. VALORES ABSOLUTOS, ESTRUCTURA PORCENTUAL Y TASAS DE PARO

	Miles		Estructura porcentual		Tasas de paro	
	2007	2010 (1)	2007	2010 (1)	2007	2010 (1)
Por sexos:						
Hombres	815,3	2.524,0	44,5	54,7	6,4	19,7
Mujeres	1.018,6	2.087,0	55,5	45,3	10,9	20,4
Por edades:						
16-19	157,4	243,2	8,6	5,3	29,2	60,7
20-24	285,3	612,7	15,6	13,3	15,1	36,6
25-29	287,4	717,4	15,7	15,6	9,1	25,0
30-44	679,9	1.887,4	37,1	40,9	6,9	18,5
45-54	289,0	791,4	15,8	17,2	6,3	15,2
55 y más	134,8	358,9	7,4	7,8	5,5	13,3
Jóvenes (menores 25 años)	442,7	855,8	24,1	18,6	18,2	41,2
Adultos (mayores 25 años)	1.391,1	3.755,1	75,9	81,4	7,0	17,9
Por nacionalidad:						
Nacionales	1.447,6	3.505,9	78,9	76,0	7,6	18,1
Extranjeros	386,3	1.105,1	21,1	24,0	12,2	30,1
Por sector actividad:						
Agricultura	93,2	222,2	5,1	4,8	—	—
Industria	134,2	271,6	7,3	5,9	—	—
Construcción	185,9	530,1	10,1	11,5	—	—
Servicios	716,2	1.444,3	39,1	31,3	—	—
Sin empleo anterior (+12 meses)	506,2	1.788,2	27,6	38,8	—	—
Buscan primer empleo	198,1	354,7	10,8	7,7		
Por tiempo de búsqueda de empleo:						
Ya han encontrado empleo	259,3	265,1	14,1	5,7		
Menos de 6 meses	904,0	1.517,0	49,3	32,9	—	—
Entre 6 meses y 1 año	235,8	920,2	12,9	20,0	—	—
Entre 1 y 2 años	210,9	1.176,4	11,5	25,5	—	—
2 o más años	224,0	732,2	12,2	15,9	—	—
Total parados larga duración	434,9	1.908,6	23,7	41,4	—	—
Por nivel de estudios:						
Sin estudios	21,0	50,8	1,1	1,1	25,3	44,6
Primarios	362,9	983,3	19,8	21,3	10,6	29,7
Secundaria 1ª Etapa	642,4	1.675,5	35,0	36,3	10,2	25,7
Secundaria 2ª Etapa	433,5	1.052,8	23,6	22,8	8,1	19,0
Superiores	374,1	848,6	20,4	18,4	5,3	11,2
Total	1.833,9	4.611,0	—	—	8,3	20,0

(1) Media anual de los tres trimestres del año.
Fuente: INE (EPA) y elaboración propia.

características de esta crisis han sustituido el habitual predominio del paro femenino por el del paro masculino, hasta suponer el 55% del desempleo total. Por nacionalidad, mientras que la tasa de paro de la población de nacionalidad española se situaba en el 18%, la de nacionalidad extranjera alcanzaba el 30% y representaba una cuarta parte del desempleo total (mientras que su peso relativo en la población activa era sólo del 16%). Por edades, destacan especialmente las tasas de paro juvenil, del 41% para el colectivo entre 16-24 años, con un máximo del 61% para los jóvenes entre 16-19 años (que además han reducido su población activa en aproximadamente un tercio en tres años) y una tasa también elevada para el colectivo entre 25 y 29 años (25%). No obstante, aún siendo extremadamente elevados tales indicadores e importantes sus posibles implicaciones para la inserción de este colectivo de población en sus primeros años de vida laboral, resulta más relevante el hecho de que el desempleo de la población activa adulta entre 30 y 54 años ha pasado de representar el 52,9% del desempleo total en 2007 al 58,1% en 2010. En términos absolutos, ello supone una cifra de desempleados en torno a 2,7 millones de personas (970 mil en 2007), agu-

dizando su carácter de colectivo mayoritario en el desempleo total y alcanzando tasas de paro en torno al 17%, poco frecuentes para personas en la etapa intermedia o casi final de sus trayectorias laborales y con responsabilidades familiares. Por nivel de estudios, el mayor impacto de la crisis sobre los colectivos con menor nivel educativo se traduce en tasas de paro por encima del 25% para la población activa sin estudios, estudios primarios o de Secundaria 1ª Etapa, hasta concentrar el 56% del desempleo total. En cambio, el menor efecto relativo sobre la población activa con estudios superiores situaba su tasa de paro en el 11%.

La prolongación del período de bajo crecimiento económico y recesión se refleja en la estructura por tiempo de búsqueda de empleo a través de la creciente importancia de la cifra de parados de larga duración y de su peso relativo en el desempleo total. En 2007 la cifra media de parados de larga y muy larga duración era de 435 mil personas (el 24% del total). En los tres primeros trimestres de 2010 este colectivo alcanzaba una cifra media de 1,9 millones de personas, el 41,4% del desempleo total, de los cuales 1,2 millones llevaban entre uno y dos años buscando empleo (frente a sólo 211 mil en 2007). Esta circunstancia se pone de manifiesto también en los datos EPA de desempleo por sectores productivos a través del extraordinario incremento del colectivo de parados considerados *No clasificables* o sin empleo anterior por haber perdido su puesto de trabajo en un sector productivo desde hace un año o más. De hecho, con un total de 1,8 millones de personas en tal situación, se convierte en el colectivo más numeroso según este criterio sectorial. Le sigue en importancia el desempleo en el sector Servicios con 1,4 millones de parados, en Construcción con 530 mil y en Industria con 272 mil. No obstante, los datos de desempleo registrado por sectores en las Oficinas de Empleo, en los que no se considera el criterio de tiempo desde que se perdió el empleo anterior, muestran que en octubre de 2010 había casi 2,4 millones de parados correspondientes al sector Servicios, 725 mil en Construcción y 487 mil en Industria.

4. El desempleo español en el contexto internacional: balance actual de la crisis

La crisis económica y financiera que ha afectado a la economía mundial en los últimos años ha tenido, con escasas excepciones, un importante impacto sobre el desempleo. Un reciente documento conjunto de la OIT y el FMI señala que la tasa de desempleo ha aumentado un 3% en los países desarrollados desde 2007, siendo Estados Unidos y España las dos economías con un mayor incremento en términos absolutos, aportando conjuntamente casi un tercio de los 30 millones de desempleados más que la crisis ha generado en el mundo. En contraste, el desempleo apenas ha variado en países como Alemania y Noruega (OIT-FMI, 2010). Los tres tipos de factores que más habrían influido, según este mismo informe, en la distinta incidencia del desempleo por países son el grado de intensidad de caída de la demanda agregada, el diferente impacto sobre determinados sectores como el sistema financiero y la construcción, y el grado de implantación de determinadas medidas o instituciones laborales tales como las modalidades de contratación temporal.

El caso español presenta una clara confluencia de estos tres tipos de factores, con un elevado impacto de la caída de la construcción en un contexto de dualidad laboral. Para contrastar esta perspectiva, en el cuadro 4 se realiza un balance de lo ocurrido en los países de la UE-27 y Estados Unidos entre el primer trimestre de 2008 y mediados del año 2010. La ordenación de países en función del grado de intensidad del aumento de la tasa de paro de cada país durante dicho período (en términos de números índice), permite apreciar que los países más afectados según este criterio han sido los países bálticos, Irlanda, Dinamarca (que duplica su tasa de paro aunque se mantiene en un nivel bajo), así como Estados Unidos y España. También son la mayoría de estas economías nacionales las que han experimentado mayores incrementos en el número de parados y tasas más negativas de destrucción del empleo total. En el extremo opuesto, países como Alemania, Luxemburgo, Austria y Bélgica apenas registraron variaciones en la tasa de paro e incluso han conseguido saldos netos positivos de creación de empleo.

Aún más relevante resulta la coincidencia, entre las siete economías citadas con mayor aumento del desempleo, en cuanto a la elevada variación negativa acumulada de pérdida de empleo sectorial en la construcción, en torno al -50% en los países bálticos e Irlanda, del -36% en España y en torno al -25% en Estados Unidos y Dinamarca. De todos ellos, España es el país con un peso relativo más elevado del empleo en la construcción al inicio de la crisis, al representar un 13,2% del empleo total, en contraste con una media en la UE y la zona euro del 8,4%. La existencia de un factor adicional de elevada contratación temporal que

CUADRO 4

INDICADORES DE EVOLUCIÓN DE DESEMPLEO, EMPLEO TOTAL, EMPLEO TEMPORAL Y EMPLEO EN CONSTRUCCIÓN EN ESPAÑA, UE-27 Y ESTADOS UNIDOS (I Trimestre 2008-II Trimestre 2010) (1)

	Variación desempleo Nº Índice (I Trim. 2008 = 100)		Tasas de paro		Variación empleo total y nivel de temporalidad		Empleo Construcción	
	Tasa de paro 2008-2010	Miles parados 2008-2010	Tasa de paro I Tr-2008	Tasa de paro II Tr-2010	Variación empleo total	Porcentaje contratación temporal	Peso relativo/total empleo I Tr-2008	Variación porcentaje 2008-2010
Estonia	476,9	469,1	3,9	18,6	-14,8	2,1	12,7	-49,7
Lituania	433,3	445,0	4,2	18,2	-12,1	3,5	11,4	-48,4
Letonia	318,0	302,0	6,1	19,4	-16,4	4,2	11,7	-50,8
Irlanda	275,5	262,9	4,9	13,5	-13,0	8,1	12,3	-52,0
Dinamarca	228,1	232,7	3,2	7,3	-3,2	8,7	7,0	-25,8
España	**217,4**	**222,0**	**9,2**	**20,0**	**-9,5**	**31,7**	**13,1**	**-36,4**
EE.UU. (2)	194,0	196,2	5,0	9,7	-5,2	—	5,3	-22,9
Chipre	189,2	194,6	3,7	7,0	1,9	13,2	12,3	-8,8
R. Checa	165,9	165,2	4,4	7,3	-1,7	8,6	9,6	0,9
Bulgaria	163,9	155,9	6,1	10,0	-6,4	5,2	9,6	-13,8
Grecia	156,4	159,7	7,8	12,2	-1,8	10,9	8,9	-17,0
Eslovenia	155,3	156,2	4,7	7,3	-0,8	18,5	6,6	-11,6
R.Unido	152,9	152,5	5,1	7,8	-2,2	5,9	8,9	-15,9
Hungría	148,7	149,6	7,6	11,3	-1,8	7,3	8,1	-11,1
Portugal	146,7	145,0	7,5	11,0	-3,9	22,4	11,5	-15,0
Suecia	145,8	148,4	5,9	8,6	0,4	17,5	6,6	3,7
Holanda	145,2	147,1	3,1	4,5	-0,1	18,1	5,9	-9,0
Eslovaquia	142,6	143,8	10,1	14,4	-3,4	5,1	10,4	2,1
Finlandia	134,9	134,1	6,3	8,5	0,4	15,9	7,0	-1,3
Francia	130,3	132,1	7,6	9,9	0,3	14,4	7,3	3,4
Italia	129,2	129,0	6,5	8,4	-0,7	13,2	8,4	1,7
Polonia	128,0	133,6	7,5	9,6	3,1	28,2	7,7	10,2
Rumania	124,6	125,2	5,7	7,1	4,0	1,6	8,1	-0,5
Bélgica	123,2	126,3	6,9	8,5	-0,2	8,6	6,4	13,1
Malta	113,6	120,2	5,9	6,7	4,1	5,1	7,7	-5,8
Austria	112,5	114,7	4,0	4,5	1,2	8,9	9,0	-2,9
Luxemburgo	111,4	120,4	4,4	4,9	10,0	6,8	7,3	4,8
Alemania	90,8	90,9	7,6	6,9	0,7	14,6	6,6	0,1
UE-27	143,3	143,7	6,7	9,6	-1,4	14,5	8,4	-9,7
Z. Euro-16	138,9	139,3	7,2	10,0	-1,6	16,5	8,4	-10,0

(1) Ordenados en función del índice de variación de tasa de paro en el período analizado (excepto datos medios para UE-27 y Zona Euro).
(2) En el caso de Estados Unidos, los datos de empleo se refieren a datos desestacionalizados y estimados como media de los tres meses considerados en cada período analizado.
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (UE-27) y Bureau of Labour Statistics (Estados Unidos).

pudiera agudizar los ajustes en un mercado dual en períodos de recesión sólo se observa en el caso de España (31,7% de asalariados temporales) mientras que en otros países con tasas de temporalidad superiores o próximas al 20%, como Portugal, Polonia, Eslovenia y Holanda, las variaciones de empleo y desempleo no fueron tan acusadas.

La incidencia de la construcción en el comportamiento diferencial del desempleo español se confirma al realizar una simple simulación del impacto que se podría haber producido si la economía española hubiera presentado al inicio de la crisis un peso relativo del empleo en dicho sector similar a la media europea (8,4%) combinado con una caída del empleo en este mismo sector similar también a la media europea (-9,7%). En estos términos, y sin considerar el efecto negativo adicional que también se produjo sobre algunas actividades industriales vinculadas a la construcción, la pérdida de empleo habría dado lugar a una variación más moderada de la tasa de paro, en torno a 3,5 puntos porcentuales menos que la efectivamente registrada. El resultado habría sido una tasa de paro para España en tor no al 16,5% de la

población activa, aun así muy elevada, pero con un diferencial menos extraordinario respecto a otros países europeos.

5. Conclusiones

La superación de los desequilibrios alcanzados por el mercado de trabajo español requerirá de elementos adicionales al esperado cambio de tendencia en el ritmo de crecimiento económico, a su vez dificultado por la elevada tasa de par o ya alcanzada. La mayor intensidad del efecto de la crisis sobre el desempleo español en relación a otros países europeos invita a reflexionar sobre las circunstancias diferenciales, sobre todo de carácter estructural, tanto en el ámbito productivo como financiero, en que tal proceso ha tenido lugar en nuestro país. La dualidad del mercado de trabajo ha podido acentuar más que en anteriores ocasiones la magnitud del ajuste en combinación con una crisis centrada en el sector más intensivo en trabajo temporal, aunque también puede haber servido para moderar la destrucción de empleo indefinido en otros sectores. La comparación con otras economías avanzadas sugiere que, junto a mejoras del marco institucional, un mercado laboral más estable y con menos desequilibrios, requiere fundamentalmente de un sistema productivo basado no sólo en el impulso de sector es de demanda interna sino también en una mayor presencia de sectores de mayor valor añadido y más integrados en la economía internacional.

Más allá de estos cambios estructurales, el elevado desempleo juvenil y una cifra de paro de larga duración que alcanza ya a más de un 8,3% de la población activa, determinan un escenario a corto y medio plazo dominado por la necesidad de afrontar también importantes retos de gestión del desempleo, tanto a través del reforzamiento de políticas activas de empleo y recualificación, como del sostenimiento de medidas pasivas de protección social. La prolongación del período total en situación de desempleo de larga duración hasta, al menos, 2012 para un porcentaje significativo de parados que perdieron su empleo durante la fase de aguda recesión a finales de 2008 y principios de 2009, incluso si una parte de ellos pasa a formar parte de la población inactiva, añade mayor gravedad y singularidad a la situación alcanzada y mayor complejidad a las soluciones a adoptar en el futuro inmediato.□

BIBLIOGRAFÍA

*INE (2005): «Enlace de las series de paro 1976-2000 según la definición EPA-2002», **Instituto Nacional de Estadística,** Madrid.*

*OIT-FMI (2010): «The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion», Discussion Document, **Joint ILO-IMF conference in cooperation with the office of the Prime Minister of Norway.***

RESUMEN

El balance del mercado de trabajo español en 2010 refleja el paso desde una situación de intenso ajuste del empleo en el año anterior a una moderación en la variación de sus principales indicadores en un contexto de estancamiento económico. Sin embargo, las elevadas cifras de desempleo acumulado, como resultado en buena medida de un impacto mayor que en otros países europeos de la caída del empleo en la construcción y la ausencia de signos de recuperación, configuran un nuevo panorama marcado por los retos de hacer frente a elevadas tasas de paro juvenil y, sobre todo, de gestionar acciones de apoyo a un desempleo de larga y muy larga duración que alcanza ya al 40% del desempleo total.

Palabras clave: *Estancamiento económico, Estructura del desempleo, Paro de larga duración, Mercado dual, Desempleo en Europa.*

Productividad y costes laborales

Nicolás Carrasco
Economista.
Profesor asociado de la Universidad Carlos III de Madrid

1. Introducción

Con la llegada de la actual crisis económica la economía española comenzó un intenso proceso de pérdida de empleo, ajuste que todavía sigue al final de 2010, aunque de forma mucho menos acusada que en los trimestres anteriores. Este proceso sigue mostrando mucha más intensidad que la caída del PIB, lo que está conllevando una fuerte recuperación de la productividad aparente del trabajo. No obstante, cabe resaltar que este avance de la pr oductividad queda oscurecido al basarse en la destrucción de empleo en lugar de en otras mejores alternativas. Además tiene un carácter meramente cíclico y se produce en la economía española de forma recurrente en todas las fases recesivas desde mediados de los ochenta.

La economía española en la última fase expansiva, que se inició a principios del segundo lustro de los noventa y que terminó aproximadamente a finales de 2007, registró un crecimiento muy elevado y sostenido. Esta fortaleza se basó en el comportamiento expansivo del empleo, facilitado por una abundante oferta de mano de obra procedente de la inmigración. En cambio, la productividad tuvo una aportación a dicho crecimiento muy modesta, con un avance muy débil en la mayor parte de los años de esa fase, llegando a ser en algunos ejercicios casi plano. Este patrón de crecimiento seguido por la economía española se agotó con la llegada de la actual crisis económica y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria.

Huelga recordar la gran importancia que la mejora de la productividad tiene para cualquier economía. En el caso español, y de cara al futuro, el necesario cambio del patrón de crecimiento que ha prevalecido en la última etapa expansiva debería basarse en una sostenida mejora de la productividad tendencial. A este deseable cambio de la productividad deberían contribuir, en alguna medida, el desarrollo de las reformas estructurales en marcha, especialmente el de la última del mercado laboral.

Por otro lado, la mayoría de los indicadores de los salarios nominales han mostrado una intensa moderación a lo largo de 2010, como ya lo hicieron en la mayor parte de 2009, en paralelo con la situación de debilidad económica y la elevada tasa de paro. Sin embargo, la respuesta de los salarios a la situación del deterioro del mercado laboral se ha producido con retraso y ha tenido, por tanto, elevados costes en términos de empleo y paro, lo que pone de relieve la existencia de un elevado grado de rigidez en la formación salarial

de nuestro mercado laboral. En este sentido, cabe mencionar que los salarios comenzaron a ajustarse a la situación de crisis en el segundo trimestre de 2009.

La moderación salarial de 2009 y la que se está produciendo en 2010, junto con el fuerte aumento de la productividad, están posibilitando una intensa moderación del coste laboral por unidad de producto (CLU) en esta etapa de crisis económica, siendo la primera vez en muchos años en la que nuestros CLU están creciendo por debajo de los de la eurozona, lo que comporta ciertas ganancias de competitividad en términos de precios y costes. Para el próximo ejercicio se espera que continúe la moderación salarial, sobre todo teniendo en cuenta la previsible continuación de la debilidad del mercado de trabajo, dentro de un tono de mejoría, y el acuerdo para el empleo y la negociación colectiva firmado por los agentes sociales a finales de febrero de 2010 con vigencia para 2010, 2011 y 2012.

2. La evolución reciente de la productividad

La productividad del trabajo se estima en el presente artículo por medio de la ratio entre el PIB real y el empleo. A pesar de las limitaciones que presenta este indicador, sigue siendo la forma más utilizada para analizar la productividad. El empleo se puede medir bien por el número de empleos o el de horas trabajadas, en nuestro caso se recurre a la población ocupada y de los distintos indicadores de empleo disponibles el utilizado es el empleo equivalente a tiempo completo (EEQTC) que se estima en la Contabilidad Nacional (1).

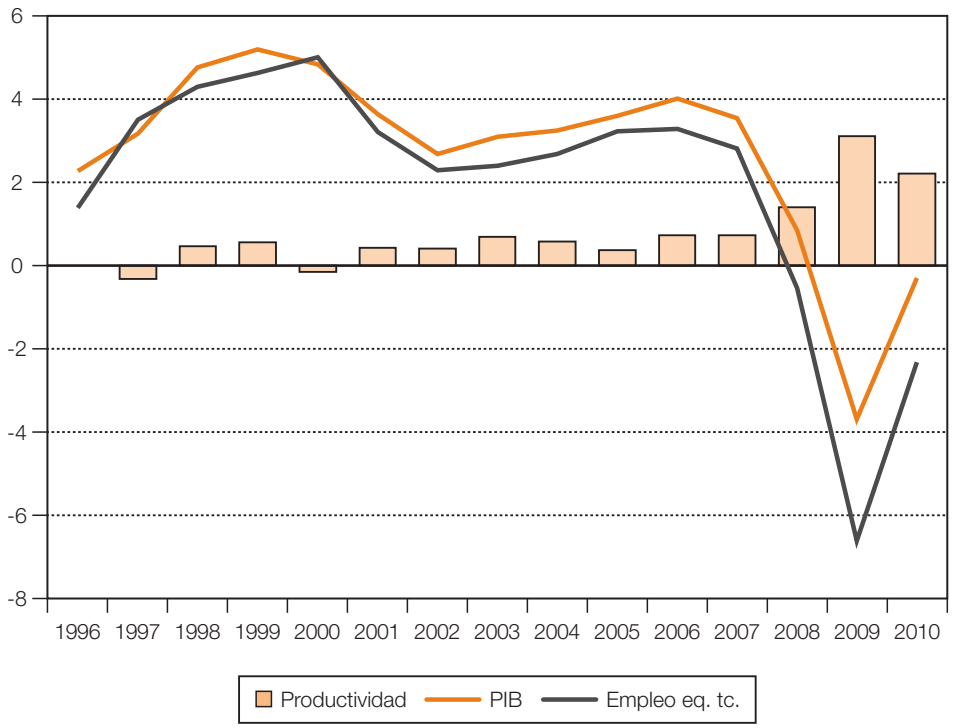
La evolución de la productividad aparente del trabajo (PAT) en la actual etapa de la crisis económica (véase gráfico 1 y cuadro 1) muestra que en el primer año de la misma (2008) su tasa de crecimiento duplicó la del año anterior, repuntando al 1,4%, y en 2009 volvió a duplicar la tasa de avance del año pr ecedente con holgura (3,1%). En cambio, en 2010 moderó ese ritmo de crecimiento y en el conjunto de los tres primeros trimestres alcanzó una tasa del 2,3%, muy probablemente la tasa de crecimiento para el conjunto de 2010 se situará algo por debajo de esa cifra y previsiblemente en 2011 continuará ese proceso de desaceleración, a medida que la recuperación económica se vaya consolidando. Estos resultados de la productividad del trabajo de la economía española en la actual fase cíclica suponen una notable recuperación respecto a las etapas previas. Así, en el período 1995-2000 registró un crecimiento medio anual bajo (0,3%), en

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD
(En porcentaje)

	España		Eurozona	
	Productividad por ocupado	Productividad total de factores (PTF)	Productividad por ocupado	Productividad total de factores (PTF)
Tasa de variación media del período				
1995-2000	0,3	0,4	1,1	1,1
2001-2007	0,6	-0,1	0,8	0,4
2008-2010 (1)	2,4	0,0	-0,2	—
Tasas de variación anual				
2001	0,4	0,0	0,4	0,1
2002	0,4	-0,3	0,0	-0,2
2003	0,7	-0,1	0,2	-0,1
2004	0,6	-0,1	1,4	1,1
2005	0,4	-0,2	0,8	0,2
2006	0,7	0,1	1,3	0,7
2007	0,7	0,0	0,9	0,5
2008	1,4	-0,2	-0,2	0,5
2009	3,1	-0,3	-2,2	—
2010	2,3	0,5	2,3	—

(1) 2010 tres primeros trimestres.
Fuentes: INE y Comisión Europea.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL PIB, DEL EMPLEO Y DE LA PRODUCTIVIDAD
(Tasa de variación en porcentaje)



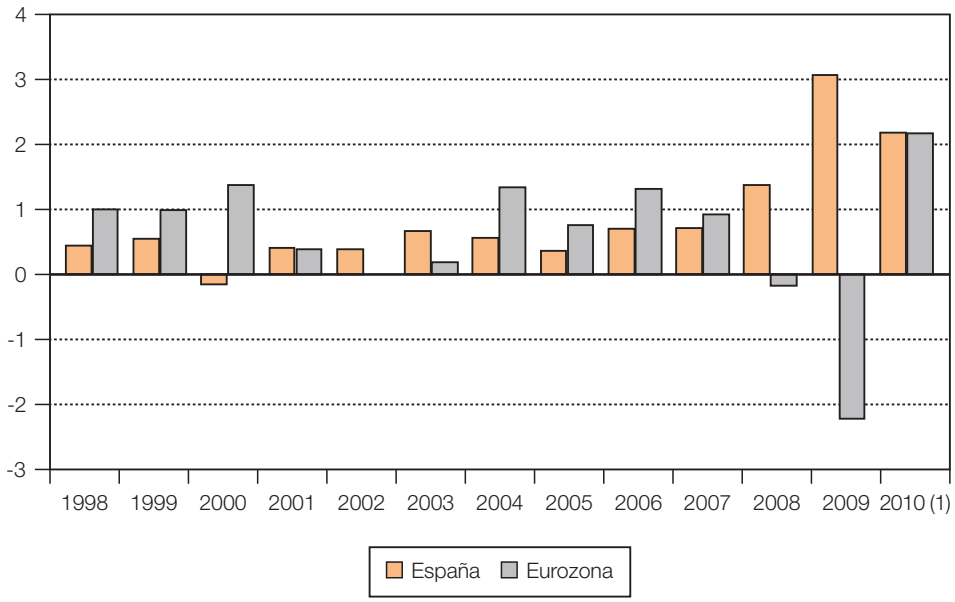
Fuente: INE.

la etapa 2001-2007 se recuperó respecto a esa etapa anterior y alcanzó un avance medio anual del 0,6% y en los tres años transcurridos desde el inicio de la actual etapa de crisis económica (2008-2010) el crecimiento medio ha repuntado hasta el 2,2%.

La recuperación de la PAT en la economía española desde el inicio de la crisis r esponde a su anómalo comportamiento anticíciclo, lo que se debe en última instancia a que el empleo en esta fase recesiva está cayendo con mucha mayor intensidad que el PIB (véase gráfico 1), comportamiento que también se ha producido en las fases recesivas previas de la economía española, al menos desde 1985. Cabe mencionar que la elevada contracción y destrucción del empleo en la actual fase cíclica se debe, principalmente, al empleo de carácter temporal, que en nuestro país suele representar alrededor de un tercio del total, si bien el último dato conocido (tercer trimestre de 2010) esa tasa se ha situado en el 25,6%, casi el doble que la de la eurozona. El empleo temporal tiene un coste de despido significativamente inferior al del empleo fijo y por ello una mayor facilidad de despido. No obstante, cabe mencionar que si bien en 2008 y 2009 el empleo fijo fue casi inmune al despido en 2010 la crisis también ha destruido empleo permanente, casi el mismo volumen que del temporal.

En el estudio de la productividad del trabajo tiene interés analizar la evolución de sus factores determinantes. En el marco que proporciona la contabilidad del crecimiento, la productividad del factor trabajo depende directamente de la dotación de equipo capital por trabajador y de la productividad total de los factores (PTF). Este último componente intenta recoger aquella parte de la producción que no se debe a los habituales factores productivos, capital y trabajo, y su evolución tiene gran importancia puesto que es una buena aproximación a la tecnología utilizada por la economía, véase Estada y cols. (2006), y un factor clave para el crecimiento económico futuro (2).

GRÁFICO 2
PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN ESPAÑA Y EN LA EUROZONA
(Tasas anuales de variación en porcentaje)

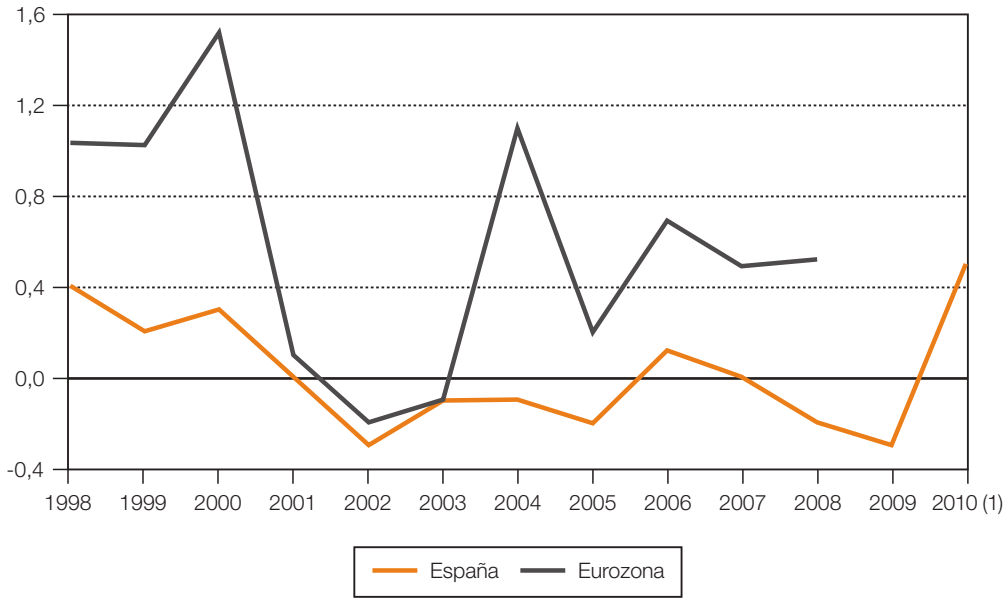


(1) El dato de 2010 se refiere a los tres primeros trimestres.
Fuente: INE y EUROSTAT.

En el cuadro 1 y en los gráficos 2 y 3 se muestran datos sobre la PAT y la PTF, tanto para España como para la eurozona. La productividad total de los factores (PTF) registra habitualmente crecimientos menores que los de la PAT y desde 2001 se encuentra en situación de retroceso, si bien en 2010 repunta hasta el 0,5%, pero este dato tiene un alto grado provisionalidad y debe tomarse todavía con cierta cautela. Además crece sistemáticamente por debajo de la PTF de la eurozona (véase gráfico 3). El ritmo de crecimiento de la PAT en España también es notablemente inferior al de la eurozona en la mayoría de los años, excepto en los de crisis económica (2008 y 2009), en 2010 ambas tasas de crecimiento, prácticamente, se han igualado. En la eurozona la productividad redujo su crecimiento en los dos primeros años de crisis económica, hasta retroceder un 0,2% en 2008 y un 2,7% en 2009, pero en 2010 da un fuerte repunte, en correspondencia con su comportamiento procíclico y la recuperación económica que se está produciendo en esa zona. La caída de la productividad en 2008 y 2009 refleja el hecho de que el PIB se ha contraído con más intensidad que el recorte correspondiente de los puestos de trabajo, lo contrario que en las fases expansivas. El empleo en la eurozona se ha visto poco afectado en los años de crisis económica, debido en gran parte al alto nivel de protección de los trabajadores con contrato indefinido, que suponen un porcentaje notablemente mayor que en España, así como al aumento de las reducciones de jornada o salariales en muchos puestos de trabajo, en lugar del despido, como desgraciadamente ha ocurrido en nuestro país. Esto último refleja, en gran parte, el efecto de las medidas de apoyo a los planes de reducción de las horas trabajadas introducidos o ampliados por diversos gobiernos nacionales de la eurozona en respuesta a la crisis. El aumento del trabajo a tiempo parcial no ha tenido lugar con tanta intensidad en nuestro mercado laboral en los dos o tres últimos años de crisis económica, donde la tasa de parcialidad ha aumentado ligeramente y sigue siendo significativamente inferior a la media de esa zona.

Las posibles razones del bajo crecimiento de la productividad española en las dos últimas décadas han sido ya identificadas en los diversos análisis realizados sobre el tema, véase Maroto y Cuadrado (2006). Entre las más importantes cabe mencionar a la propia estructura de la economía

GRÁFICO 3
PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES EN ESPAÑA Y EN LA EUROZONA
(Tasas anuales de variación en porcentaje)



(1) El dato de 2010 se refiere a los tres primeros trimestres.
Fuente: Comisión Europea (AMECO).

española, con una excesiva dependencia de la construcción y de algunas ramas de los servicios (como el turismo), actividades que por su propia naturaleza son más intensivas en empleo que el resto y, a su vez, son menos propensas a los requerimientos de equipo capital e innovación tecnológica que las de los sectores industriales. El elevado componente de trabajador es con contrato temporal, que representa más de un tercio del total de la ocupación, desincentiva a las empresas para invertir en la formación de este tipo de trabajadores, ante la posibilidad de una permanencia no muy duradera en la empresa. Otro factor que ha podido contribuir al débil avance de la productividad en la última década es el fuerte aumento de la mano de obra inmigrante que, como algunos estudios han constatado, muestra una productividad inferior a la de los trabajadores nacionales.

3. Los costes laborales

En los últimos años, coincidiendo con los más duros de la actual crisis económica, los costes laborales han reaccionado con bastante retraso a la situación económica y del mercado de trabajo, como tradicionalmente ha ocurrido en anteriores fases recesivas. Esta baja sensibilidad cíclica de nuestros costes laborales es un fiel reflejo de la rigidez del proceso de formación salarial en nuestra economía, véase Instituto de Estudios Laborales (2010). Cuando la crisis económica se había llevado por delante más de un millón y medio de empleos, a la altura de mediados de 2009, empezó a hacerse perceptible la moderación del crecimiento de los costes laborales y el acompasamiento de estos a la nueva situación económica.

En 2010 los principales indicadores de costes laborales han continuado el tono de moderación que ya mostraron durante gran parte de 2009, comportamiento coherente con la debilidad de la actividad económica y con el deterioro del mercado de trabajo. La falta de sensibilidad cíclica de nuestros salarios se debe, principalmente, al sistema de negociación colectiva que, como es de sobra conocido, presenta determinados problemas entre los que destaca un elevado grado de inercia nominal. Hasta la fecha, las diferentes reformas laborales que han entrado en vigor en el mercado laboral español desde los primeros noventa no han acometido la reforma del sistema de negociación colectiva.

A finales de febrero de 2010 se firmó un nuevo acuerdo interconfederal, el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC). A diferencia de los anteriores, este nuevo acuerdo presenta algunas novedades importantes. En primer lugar, la vigencia del acuerdo es para tres años, 2010, 2011 y 2012, mientras que los anteriores tenían vigencia anual. Por otro lado, en la fijación de la tarifa salarial el acuerdo prescinde en el período de vigencia de la previsión de inflación del Gobierno, que solía ser del 2% (tasa que el Banco Central Europeo considera como de estabilidad de precios) y establece unas bandas salariales para el período acordado, hasta el 1% en 2010, entre el 1% y 2% para 2011 y entre el 1,5% y 2,5% para 2012. Además, las cláusulas de garantía salarial se aplicarán al final del período de vigencia, a diferencia de los años anteriores que se aplicaban cada año. A reservas de la reforma pendiente de la negociación colectiva, aspecto no contemplado en la última reforma laboral, el acuerdo de febrero es un primer paso en la dirección adecuada para limitar el efecto de las cláusulas de salvaguardia sobre los salarios y reducir la inercia salarial.

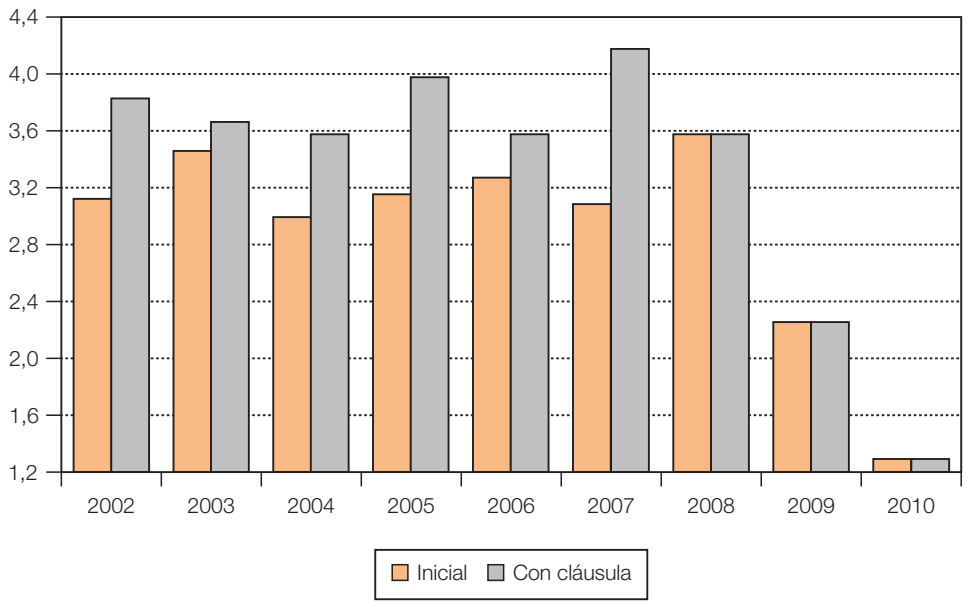
El incremento salarial inicialmente pactado en los convenios registrados al finalizar noviembre de 2010 fue del 1,3%, un punto porcentual inferior al del año anterior, y muy probablemente el resultado de cierre de ejercicio no modificará esa cifra. Cabe señalar que esa tasa incluye tanto revisiones salariales como los convenios de nueva firma (que apenas llegan al 15% del total de los trabajadores afectados por convenios en 2010), en estos últimos la tarifa salarial pactada es del 1,1%, cifra que supera en una décima el límite superior establecido en el mencionado acuerdo de febrero. Cabe mencionar que la moderación inflacionista en la etapa de crisis económica ha posibilitado que las cláusulas de salvaguardia no hayan actuado (véase gráfico 4), habida cuenta de que la tasa de inflación a final de año ha sido inferior al crecimiento salarial pactado (3).

Los resultados de 2010 de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL) también apuntan en la misma dirección que los de la negociación colectiva que se acaban de comentar. En los tres primeros trimestres del año, tanto el coste laboral total como el estrictamente salarial se desaceleraron con intensidad, véase gráfico 5. También se observa en dicho gráfico el mayor crecimiento, casi de forma sistemática, de la partida de los otros costes no salariales respecto a los estrictamente salariales en

GRÁFICO 4

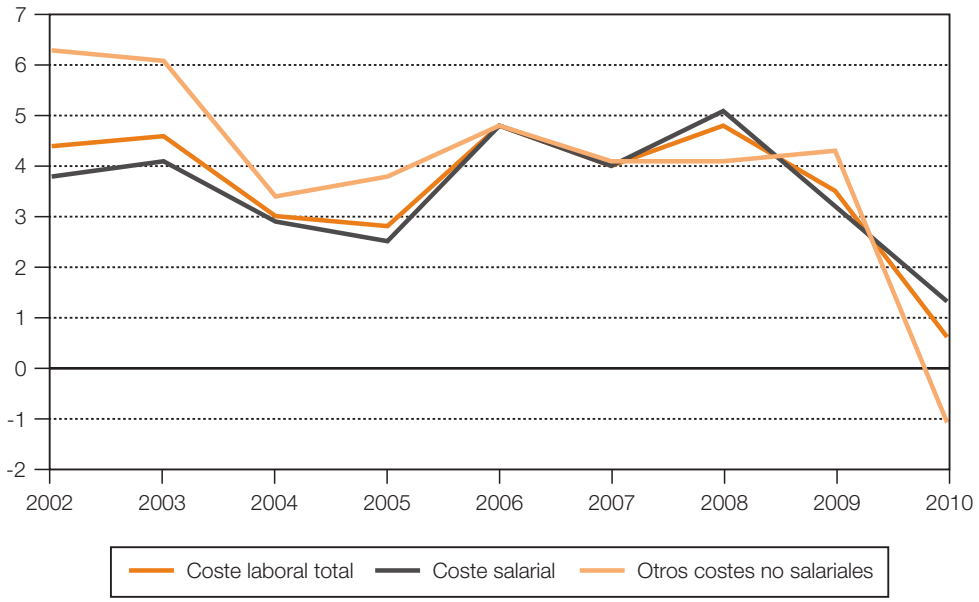
INCREMENTO SALARIAL PACTADO EN NEGOCIACIÓN COLECTIVA

(En porcentaje)



Fuente: MTIN.

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LOS COSTES LABORALES SEGÚN LA ETCL
(Variación anual en porcentaje)



Fuente: INE.

el período previo a la actual crisis económica pero en el período de crisis evolucionan tanto por encima como por debajo. En el conjunto de los tres primeros trimestres de 2010, el coste laboral medio por trabajador y mes mostró un ligero avance del 0,6%, frente al 3,5% de 2009. El componente estrictamente salarial experimentó en dicho período un crecimiento del 1,3%, unos 2 puntos porcentuales por debajo del año anterior. Por su parte, la partida los otros costes laborales no salariales registró en el citado período una caída del 1,1%, significativamente inferior al aumento del 4,3% del conjunto de 2009. La fuerte moderación de la partida otros costes laborales en 2010 responde a que los costes de despido, tras el fuerte repunte registrado en 2009, están teniendo una incidencia notablemente inferior en 2010.

Por lo que respecta a la remuneración por asalariado (4), en 2009 se desaceleró al mostrar un crecimiento medio anual del 4,1%, tras el fuerte repunte del año anterior (6,4%). El elevado crecimiento de 2008 supuso una aceleración respecto al dato de 2007, lo que resulta a todas luces sorprendente al producirse en plena crisis económica. En 2010 el crecimiento de este indicador salarial ha intensificado la moderación, como el resto de los indicadores salariales; de hecho, en el tercer trimestre alcanzó una tasa de variación interanual del 0,5% y en el conjunto de los tres primeros trimestres mostró un avance medio anual del 1,2%, casi 3 pp menos que en 2009.

Desde la vertiente de la empr esa, es decir, desde el lado de los costes de pr oducción, lo importante no es el crecimiento del coste laboral en sí mismo, tal y como se acaba de comentar, sino que dichos aumentos deben venir justificados por la productividad. La conjunción de ambas variables se realiza a través del indicador del coste laboral por unidad de producto (CLU) (5). El análisis de la evolución del CLU es importante porque además de ser un indicador de costes de producción de la empresa y de su competitividad también es un indicador muy útil en las comparaciones internacionales de competitividad costes y precios entre países.

Como resultado de la evolución de la remuneración por asalariado y de la productividad por ocupado que se acaba de comentar, el CLU del total de la economía ha continuado en 2010 la senda de moderación que había iniciado en 2009 al experimentar un retroceso del 1,1%, 2,2 pp menos que el año anterior; también en la euro-

zona el CLU retrocedió en 2010 pero de forma menos acusada que en España. La mejora del CLU en 2009 en nuestra economía descansó tanto en la evolución de la remuneración por asalariado como en el fuerte aumento de la productividad, en cambio en 2010 descansó, principalmente, en la remuneración por asalariado. Por otro lado, los CLU reales, obtenidos de deflactar los CLU nominales por el deflactor del PIB, están mostrando en los tres primeros trimestres de 2010 un retroceso interanual del 2%, frente al ligero avance (0,4%) de 2009 y el 2,4% de 2008. Es obvio que esta evolución del CLU real comporta una mejora del excedente empresarial, lo que previsiblemente está sentando las bases para que se produzca la recuperación de la inversión y, por ende, del empleo.

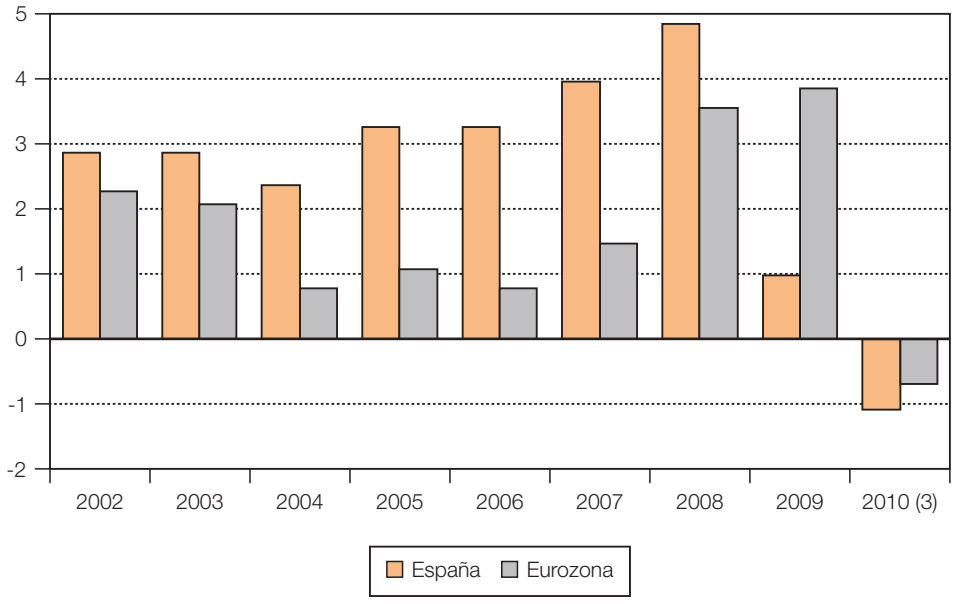
El crecimiento del CLU en España en el presente siglo y hasta 2008 ha sido de forma sistemática mayor que el de la eurozona (véase gráfico 6), lo cual ha conllevado una clara pérdida de competitividad con esa área por la vía de los costes productivos. Además, el problema se ha visto agravado por el hecho de que el mayor diferencial de los CLU se ha producido en la industria manufacturera (véase grafico 7), que es precisamente el sector con mayor grado de exposición a la competencia foránea y, por tanto, el más comercializable con el exterior. No obstante, en 2009 y en 2010 el crecimiento del CLU español, tanto el global como el de manufacturas, han sido significativamente inferior a los de la eurozona. Esta mejora relativa tiene carácter coyuntural y responde, principalmente, a la reversión cíclica de la productividad en España, que como se ha comentado anteriormente es anticíclica mientras que en esa área es procíclica. Esta ganancia de competitividad en los dos últimos años está teniendo su reflejo en la ligera mejora de nuestra cuota de exportaciones de bienes en el total de las importaciones de la eurozona en los dos últimos años de crisis económica.

Cabe mencionar que el aumento de los CLU en España por encima de los correspondientes a una determinada zona durante varios años y la correspondiente pérdida de competitividad que ello comporta es un proceso acumulativo. En el cuadro 2 se muestra el crecimiento acumulado desde el comienzo del euro (1999) hasta 2010 de los CLU, de la remuneración por asa-

GRÁFICO 6

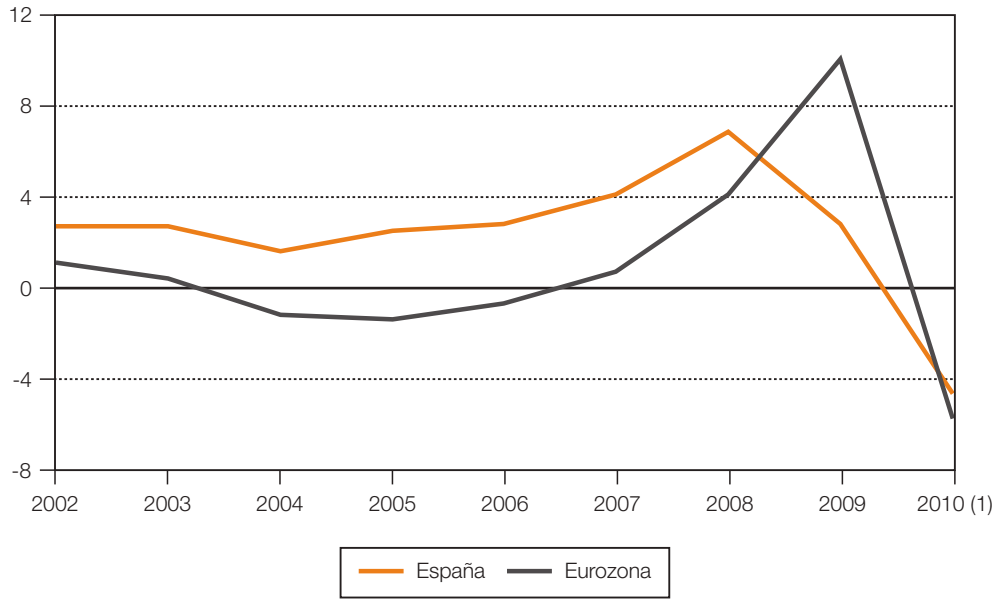
COSTES LABORALES UNITARIOS EN ESPAÑA Y EN LA EUROZONA

(Variación anual en porcentaje)



(1) El dato de 2010 se refiere a los tres primeros trimestres.
Fuente: INE y EUROSTAT.

GRÁFICO 7
COSTES LABORALES UNITARIOS EN LAS MANUFACTURAS
(Variación anual en porcentaje)



(1) El dato de 2010 se refiere a los tres primeros trimestres.
Fuente: INE y EUROSTAT.

lariado y de la productividad tanto para España como para la eurozona. En esos doce años de andadura del euro, el crecimiento acumulado de los CLU en España ha sido del 30,1%, frente al 20,9% de la eurozona, diferencial importante a pesar del recorte que se ha producido en los dos últimos años.

Analizando las causas de ese diferencial de crecimiento de los CLU españoles frente a los de la eurozona (9,4 pp) se observa que en todo ese período (1999-2010) descansó, principalmente, en la remuneración por asalariado y en mucha menor medida en la productividad. Sin embargo, este menor peso de la pr oductividad en esa merma de competitividad se debe a los dos últimos años (2009 y 2010) y se deriva del fuerte repunte de la productividad en España y la moderación en la eurozona; a este respecto cabe mencionar que hasta 2008 la contribución de los costes laborales y de la productividad a esa pérdida de competitividad acumulada desde la entrada en el euro era muy similar. Con independencia de la mejora de la competitividad en relación a la eurozona en los dos últimos años, que responde a factores coyunturales, la pérdida de competitividad que reflejan los CLU de la economía espa-

CUADRO 2
CRECIMIENTO ACUMULADO DE LOS CLU Y SUS COMPONENTES, 1999-2010
(Tasas de variación en porcentaje)

	Costes laborales unitarios	Remuneración por asalariado	Productividad
Eurozona	20,9	32,7	11,9
España	30,3	41,8	11,5

Fuentes: INE y Comisión Europea.

ñola respecto a esa área para todo el período de vigencia del euro, donde se dirigen las tres cuartas partes de nuestras exportaciones, constituye uno de los principales problemas que tiene planteados nuestra economía.

4. Consideraciones finales

En la crisis de los primeros noventa y en las anteriores, una medida utilizada por la economía española, entre otras, para superar esas situaciones era impulsar las exportaciones y restaurar la pérdida de competitividad acudiendo a las devaluaciones competitivas. En la situación actual de la economía española eso ya no es posible, al pertenecer España a una zona monetaria única y no poder utilizar el tipo de cambio como instrumento de política económica. Por ello, la mejora de la competitividad frente a la eurozona pasa ahora porque nuestros costes laborales unitarios y precios crezcan por debajo de los de esa área, más allá de mejoras coyunturales, y por otros factores que impulsen nuestras exportaciones tales como el aumento de la capacidad de innovación y la apertura nuevos mercados.

En la actual coyuntura de la economía española, con el sector de la construcción sometido todavía a un fuerte ajuste, tan sólo el turismo podría ser uno de los pilares que ayude a superar la crisis, pero a todas luces resulta insuficiente. En este contexto, la mejora de la competitividad sería sin duda uno de los mejores resortes para potenciar nuestras ventas al exterior y lograr un crecimiento sostenido de nuestra economía.

La economía española debe intentar cambiar de forma paulatina el patrón de crecimiento mantenido desde mediados de los noventa y ser menos dependiente del sector de la construcción y de algunas actividades de servicios que, como es de sobra conocido, presentan menores avances de productividad que el resto de los sectores. En una unión monetaria, la mejora sostenida de la productividad (pero no la que se basa en la destrucción de empleo) es imprescindible para cambiar nuestro patrón de crecimiento económico y mejorar la competitividad; no obstante, la mejora de la competitividad, sin el recurso del tipo de cambio, no se consigue de un día para otro sino que lleva tiempo. A este fin, es necesario seguir realizando reformas para aumentar la eficiencia de nuestro sistema productivo, tanto en el sector privado como en el público, lo que implica mejorar nuestro sistema educativo, seguir potenciando la introducción de las nuevas tecnologías y su uso eficiente, así como la investigación e innovación tecnológica.

En el ámbito del mercado laboral, además de desarrollar la reforma laboral que está ya en marcha, se debería complementar con la reforma de la parcela de la formación salarial, aspecto que no se ha modificado en las múltiples reformas del mercado laboral que se han acometido desde mediados de los ochenta. Esta reforma debería dotar a la formación salarial de un mayor grado de flexibilidad, procurando que el crecimiento de los costes laborales se ajustase al de la productividad y/o situación de la empresa y a la coyuntura del mercado laboral, con ello los ajustes en el mercado laboral no descansarían, como hasta ahora, en cantidades (empleo) sino también en precios (salarios).□

NOTAS

(1) El empleo equivalente a tiempo completo se obtiene del cociente entre el total de horas trabajadas y la media de las horas trabajadas de los trabajadores a tiempo completo.

(2) En el marco que proporciona la contabilidad del crecimiento, la parte no explicada por los factores productivos que figuran en la función de producción se identifica con el residuo de Solow se considera como una aproximación a la PTF.

(3) En 2010 la inflación superará en casi 2 pp la tarifa pactada pero no actuarán las cláusulas de salvaguardia en función del acuerdo del empleo y la negociación colectiva de febrero de 2010. Esas cláusulas entraran al final del período de vigencia, en 2013, y el cómputo se hará a lo largo del período de duración del acuerdo.

(4) Este indicador salarial se estima en la Contabilidad Nacional al dividir la remuneración por asalariado por el empleo equivalente a tiempo completo.

(5) El CLU se define como la remuneración por asalariado, en términos nominales, divida por la productividad por ocupado. En nuestro caso para la estimación del empleo y de los asalariados de las cuentas nacionales en términos equivalentes a tiempo completo.

BIBLIOGRAFÍA

*Estrada, A. y cols. (2006): «La productividad de la economía española una perspectiva internacional», **Información Comercial Española**, núm. 829.*

*Instituto Flores de Lemus (2010): «La evolución de los costes laborales en la economía española en la actual crisis», **BIAM**, septiembre.*

Maroto, A. y Cuadrado, J.R. (2006): «La productividad en la Economía española», Instituto de Estudios Económicos, Colección Estudios.

RESUMEN

La productividad de la economía española ha mostrado una notable recuperación en la actual etapa de crisis económica, debido especialmente a que el ajuste del empleo está revistiendo mucha mayor intensidad que el del PIB, evolución acorde con su anómalo comportamiento anticíclico. Esta mejora de la productividad tiene, por tanto, naturaleza transitoria, aunque su componente tendencial continúa mostrando un avance muy reducido y notablemente inferior al de la eurozona. Los costes laborales españoles se están moderando en los últimos años, en sintonía con la debilidad económica y la adversa situación del mercado laboral, aunque ese acompasamiento se ha producido con retraso. En los años 2008 y 2009 aún siguieron creciendo por encima de los de la eurozona y en 2010 el crecimiento se ha igualado. Este comportamiento de los costes laborales, unido al mayor avance de la productividad en la actual fase cíclica, esta posibilitando que nuestros CLU hayan crecido por debajo de los de la eurozona en 2009 y 2010, frente a diferenciales de crecimiento persistentemente positivos en los años previos a la crisis. Esta evolución reciente de nuestros CLUs comporta una ganancia de competitividad respecto al área, lo que ya se ha visto reflejado en la mejora de nuestra cuota de exportaciones en las importaciones de la eurozona.

Palabras Clave: *Productividad total de factores, Tarifa salarial, CLU, Competitividad.*

Si busca
un economista,
aquí
lo encontrará

La Bolsa de Trabajo
del Colegio de Economistas
de Madrid,
está en condiciones
de proporcionarle el economista
que mejor se adapte
a sus necesidades específicas.
Póngase en contacto
con nosotros y lo comprobará.

Colegio de Economistas de Madrid

Flora, 1. 28013 Madrid.
Teléfono: 91 559 46 02 Fax: 91 559 29 16
E-mail: cem@cemad.es

Cualificación, emparejamiento ocupacional y versatilidad profesional

Maite Blázquez (*)
Ainhoa Herrarte
Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción

Son muchos los aspectos a tener en cuenta a la hora de determinar el éxito laboral de las personas que buscan un empleo. En ocasiones se analiza la probabilidad de encontrar un empleo como medida del mismo. Sin embargo, aunque este aspecto es muy importante, también lo son las características de dicho empleo. Referente a estas últimas, resulta de especial interés el grado en el que estas características se ajustan en mayor o menor medida al objetivo de búsqueda por parte de los demandantes de empleo. Un buen ajuste en este sentido conlleva efectos positivos tanto a nivel individual como agregado. Así, un mercado laboral con una elevada tasa de emparejamiento entre ofertas y demandas registrará menores tasas de paro, menores períodos de duración en el desempleo, menor rotación laboral, menor riesgo de sobreeducación, así como menor riesgo de falta de cobertura en determinadas ocupaciones (ver Elliot, 1991). La calidad de la gestión de la intermediación entre oferentes y demandantes ejerce igualmente un efecto considerable sobre la inserción laboral de los jóvenes, como pone de manifiesto la literatura disponible en diferentes países fuera de España (Ryan, 2001) y en España (Blázquez, 2005; Herrarte y Sáez, 2007, y Mato y Cueto, 2008).

A partir de los datos de los registros administrativos de las Oficinas de Empleo, el presente trabajo estudia el ajuste entre oferta y demanda de trabajo, medido éste a través de las tasas de empleo y del emparejamiento entre la ocupación demandada por el trabajador y la ocupación en el puesto de trabajo para aquellos individuos que acceden a un contrato laboral. Por otro lado, y cuando no se produce un emparejamiento ocupacional exacto, examinamos el grado de versatilidad de los distintos perfiles profesionales, especialmente entre ocupaciones. Este análisis de la versatilidad puede resultar útil en la tarea de intermediación llevada a cabo por los Servicios Regionales de Empleo de las distintas comunidades autónomas, especialmente a la hora de establecer la programación de la tipología de servicios dirigidos a dichos demandantes, y que tienen como principal objetivo mejorar sus probabilidades de empleo.

La base de datos utilizada supone una contribución significativa a la literatura dirigida a estudiar el ajuste entre oferta y demanda de trabajo, ya que permite comparar directamente las características de la ocupación demandada por el trabajador y la ocupación que desarrolla en el puesto de trabajo.

Trabajos anteriores (ver por ejemplo Alba, 1993; Dolado y cols., 2000; Alba y Blázquez, 2004, para el caso español), han centrado su atención en la relación entre los logros educativos del trabajador y los requisitos educativos del puesto de trabajo a la hora de analizar el ajuste laboral. Sin embargo, aunque la formación constituye un buen punto de referencia, la disponibilidad de información sobre ocupaciones permite realizar un análisis mucho más completo y riguroso. Así, la base de datos utilizada permite por un lado relacionar el nivel de estudios de los demandantes de empleo con el tipo de ocupaciones demandadas por los mismos. Y por otro lado analizar el grado de ajuste entre dichas ocupaciones y las que finalmente acaban desempeñando para aquellos individuos que acceden a un contrato laboral.

2. El Servicio Regional de Empleo: Registros de demandas y contratos

Las Oficinas de Empleo constituyen una de las vías de búsqueda de empleo por parte de los individuos. Los datos utilizados para el presente trabajo han sido proporcionados por el Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid, y comprenden el período 2005-2010. Por un lado, los datos de los *registros de demandas de empleo* que incluyen información sobre las características de los demandantes, y entre ellas la *ocupación demandada* (1), y por otro lado, los *registros de los contratos laborales.*

Dentro del registro de demandas, los individuos se clasifican según estén en una situación administrativa de *alta, baja o suspensión temporal.* Las altas pueden generarse por varios motivos: por inscripciones que se registran por primera vez a iniciativa de los trabajadores; por inscripciones derivadas de la colocación y como paso previo al registro del contrato laboral presentado por el empleador; por reactivación de una demanda ya inscrita que se encontraba en baja; o por traslado de un servicio de empleo a otro. Las bajas son los cambios de situación de una demanda de empleo por haber tenido el demandante una colocación, o bien por no haber hecho la renovación de la demanda en la fecha fijada. Por último, las suspensiones temporales de la demanda se producen por razones administrativas internas a la oficina.

Para el objeto del presente trabajo se ha seleccionado una muestra de demandantes de empleo en base a los siguientes criterios. En primer lugar, del fichero de demandantes se han considerado sólo las situaciones administrativas de *alta o baja* (2). En segundo lugar y debido al gran tamaño de la base de datos original que contiene el universo de demandantes de empleo a lo largo del período 2005-2010 se ha seleccionado, en el caso de individuos que aparezcan con varias situaciones administrativas (varias demandas de empleo), únicamente la última de ellas. Adicionalmente, para aquellos individuos cuya última situación administrativa es de *baja*, se procede al cruce de información con los registros de contratos. De nuevo, y como consecuencia del elevado tamaño de dichos registros, se ha optado por seleccionar el último contrato observado para cada individuo. La muestra final analizada está formada por 1.142 miles de demandantes de empleo, de los que 578 mil han tenido una baja por colocación, pudiendo estudiarse en este caso el emparejamiento ocupacional.

3. Emparejamiento ocupacional y versatilidad

Se entiende que existe *emparejamiento ocupacional* cuando la ocupación demandada por el individuo al inscribirse como demandante de empleo coincide con la ocupación observada en el contrato registrado para dicho individuo (3). Dicho emparejamiento puede calcularse con diferente nivel de desagregación dependiendo del detalle considerado en la codificación de las ocupaciones. Los registros administrativos de los servicios públicos de empleo, permiten calcular el emparejamiento ocupacional hasta cuatro dígitos de la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO-94), si bien, en el presente trabajo utilizaremos un nivel de desagregación de dos dígitos.

Respecto al emparejamiento ocupacional es preciso matizar algunos aspectos. En primer lugar, el emparejamiento está condicionado a que el individuo haya accedido a un empleo. Adicionalmente, existen diferencias importantes en el perfil de las ocupaciones demandadas por unos y otros individuos, motivadas fundamentalmente por su diferente capital humano. Mientras que los trabajadores más formados demandan mayoritariamente puestos en ocupaciones con alto grado de cualificación, como *Científicos* o como *Técnicos,* los individuos que sólo poseen estudios obligatorios demandan preferentemente empleos en ocupaciones como *Trabajadores no cualificados,* como *Artesanos* o también como *Vendedores y trabajadores de servicios.* Por su parte, el colectivo de población con estudios medios demanda fundamentalmente puestos como *Administrativos,* seguidos por empleos como *Vendedores y trabajadores de servicios* y también como *Técnicos* (cuadro 1).

CUADRO 1

DEMANDAS, CONTRATOS Y TASA DE COBERTURA SEGÚN GRANDES GRUPOS OCUPACIONALES

Grandes grupos ocupacionales	Demandas miles (a)	Ocupaciones demandadas según nivel formativo del demandante, porcentajes sobre demandas				Contratos, miles (b)	Tasa de cobertura (b)/(a)
		Total	Primarios	Secundarios	Terciarios		
Directivos	20,6	1,8%	0,4%	2,8%	4,6%	6,2	30,1%
Científicos e intelectuales	131,0	11,5%	0,8%	6,6%	43,2%	59,1	45,1%
Técnicos y profesionales de apoyo	125,0	10,9%	4,2%	17,7%	21,7%	68,4	54,7%
Empleados de tipo administrativo	170,5	14,9%	9,9%	29,2%	14,4%	107,5	63,0%
Vendedores y trabajadores servicios	193,2	16,9%	20,0%	20,3%	5,9%	124,8	64,6%
Trabajadores cualif. agricultura/pesca	11,2	1,0%	1,4%	0,6%	0,3%	4,2	37,4%
Artesanos y trabajadores cualif. industria, construcción	179,0	15,7%	23,1%	7,5%	4,3%	53,3	29,8%
Operadores y montadores	67,1	5,9%	8,1%	4,4%	1,5%	31,3	46,6%
Trabajadores no cualificados	244,8	21,4%	32,1%	10,9%	4,2%	122,8	50,2%
Total	1.142,3	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	577,7	50,6%

Primarios: Incluye hasta primera etapa de ESO.
Secundarios: Incluye segunda etapa de ESO., formación profesional grado medio y otra formación e inserción laboral.
Terciarios: Incluye formación profesional grado superior y estudios universitarios.
Nota: No incluidas Fuerzas Armadas.
Fuente: Elaboración propia, Registros Administrativos del Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid.

A estas diferencias hay que añadir que las vacantes que se producen en el mercado de trabajo se distribuyen de manera desigual entre las distintas ocupaciones, dando lugar a que la cobertura de determinadas ocupaciones sea mayor. En el cuadro 1 se observa que las ocupaciones más demandadas son las incluidas en el grupo de *Trabajadores no cualificados,* mientras que la ocupación en la que se producen más vacantes y consecuentemente más contratos es la de *Vendedores y trabajadores de servicios.* Los *Trabajadores no cualificados* serían la segunda ocupación en número de contratos, mientras que los *Vendedores y trabajadores de servicios* son la segunda ocupación más demandada.

En la última columna de dicho cuadro se ha calculado una tasa de cobertura, definida como el porcentaje de contratos que se producen en una determinada ocupación respecto del total de demandas existentes para esa misma ocupación. La mayor tasa de cobertura se da en las ocupaciones de *Vendedores y trabajadores de servicios,* registrándose una cobertura del 64,6% de las demandas, seguida por los *Administrativos y los Técnicos.* Por el contrario, los valores más bajos se observan entre los *Artesanos y trabajadores cualificados de industria y construcción, los Directivos y los Trabajadores cualificados en agricultura.*

Como señalábamos, la existencia de un buen ajuste entre las características de los trabajadores y las de los puestos de trabajo constituye un elemento importante para determinar el éxito laboral de las personas que buscan empleo. Procedemos, por tanto, a analizar el emparejamiento ocupacional, calculando un indicador que se ha denominado *Tasa de Emparejamiento Ocupacional* (TM). Dicha tasa mide el porcentaje de individuos para los que se ha observado un emparejamiento ocupacional entre la ocupación demandada y la ocupación en el contrato considerando dos dígitos de la CNO-94, respecto del total de demandas que han tenido un contrato. Dado que dicho emparejamiento sólo puede observarse cuando ha habido un contrato, resulta necesario considerar además la tasa de empleo (TE), definida ésta como el porcentaje de demandas que han tenido una baja administrativa por colocación.

En primer lugar se realiza un análisis descriptivo de la tasa de empleo y la tasa de emparejamiento según las características personales de los individuos y del puesto de trabajo, poniendo especial énfasis en las diferencias según el capital humano acumulado de los demandantes. En segundo lugar, interesa conocer si el emparejamiento ocupacional es más o menos intenso en determinadas ocupaciones. Finalmente, para aquellos casos en los que no se produce un emparejamiento ocupacional, se analizará la versatilidad profesional implícita de las distintas ocupaciones.

CUADRO 2

TASA DE EMPLEO Y TASA DE EMPAREJAMIENTO OCUPACIONAL SEGÚN CARACTERÍSTICAS PERSONALES Y DEL ÚLTIMO CONTRATO

(En porcentaje)

	Total demandas	Bajas por colocación	Total		Primarios		Secundarios		Terciarios	
			TE	TM	TE	TM	TE	TM	TE	TM
Hombre	50,1	47,5	51,4	27,2	48,6	28,2	56,1	23,8	56,1	27,6
Mujer	49,9	52,5	54,8	29,5	50,3	32,4	57,3	25,9	61,0	28,0
De 16 a 19	3,5	4,6	66,5	25,0	64,8	23,9	75,2	30,1	74,1	25,5
De 20 a 24	12,6	16,5	68,6	24,9	64,4	23,2	73,3	23,7	76,3	31,3
De 25 a 29	18,0	22,2	65,4	25,9	58,5	26,5	70,2	22,4	72,1	27,5
De 30 a 34	17,0	18,1	57,0	27,4	52,4	29,5	60,1	24,2	62,2	26,6
De 35 a 44	24,9	23,1	49,4	30,4	47,5	33,3	52,3	26,8	51,4	27,2
De 45 a 54	15,2	12,1	42,2	34,5	42,1	37,9	43,4	27,5	41,0	29,6
De 55 a 64	8,7	3,5	21,5	37,1	22,8	40,1	19,1	28,3	18,2	29,7
Españoles	77,9	78,6	53,2	27,3	48,5	28,6	56,3	24,7	59,6	27,5
Extranjeros	22,1	21,4	52,5	32,7	51,3	33,6	60,9	27,2	53,0	32,7
Experiencia en la ocupación										
Sin experiencia	25,2	29,2	60,7	19,3	55,8	19,6	66,9	17,2	66,8	20,4
Hasta 1 año	19,7	22,0	59,2	26,4	55,3	27,2	63,7	24,1	65,9	26,8
Más de 1 año	55,1	48,9	47,4	34,8	44,2	37,7	50,0	30,1	52,9	32,8
Número de contratos										
Sólo un contrato	—	52,1	—	29,4	—	31,3	—	26,2	—	28,4
Dos contratos	—	35,5	—	27,5	—	29,3	—	24,0	—	27,0
Tres o más contratos	—	12,4	—	26,8	—	28,0	—	23,0	—	28,1
Tipo de contrato (último contrato)										
Contrato fijo	—	46,0	—	27,8	—	30,0	—	24,5	—	26,8
Contrato temporal	—	51,7	—	29,2	—	30,8	—	25,6	—	28,5
Otros (1)	—	2,3	—	24,7	—	19,0	—	22,1	—	38,7
Tamaño empresa (último contrato) (2)										
De 0 a 49 trabajadores	—	48,7	—	31,3	—	33,5	—	27,2	—	29,0
De 50 a 249 trabajadores	—	22,6	—	28,7	—	30,5	—	24,4	—	28,9
Más de 250 trabajadores	—	28,6	—	25,1	—	24,7	—	23,5	—	27,3
Total (Miles de personas y %)	1.142,3	577,7	53,1%	28,4%	49,4%	30,2%	56,8%	25,0%	59,0%	27,9%

TE: Tasa de empleo (porcentaje de demandas que han tenido una baja por colocación).
TM: Tasa de emparejamiento ocupacional (porcentaje de demandas que han tenido un emparejamiento ocupacional exacto respecto total demandas que han tenido un empleo)
(1) Incluye Prácticas, Discapacitados y Otros.
(2) El tamaño de la empresa sólo se conoce para el 67,2% de la muestra. Los datos de la tabla están referidos a dichos casos.
Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la tasa de empleo y la tasa de emparejamiento se presentan en el cuadro 2. En términos generales la tasa de empleo es del 53,1%, siendo ésta más elevada entre la población con estudios terciarios y estudios secundarios. Por su parte, la tasa de emparejamiento ocupacional resulta, en general, baja pues supone un 28,4% en el conjunto de la muestra. El no emparejamiento, por su parte, nos permitirá examinar la versatilidad profesional entre ocupaciones con niveles de cualificación similares.

Desde el punto de vista del nivel formativo, se observa que el emparejamiento es más elevado entre la población menos formada (30,2% entre los demandantes con estudios primarios), siendo los individuos con estudios medios los que registran menores tasas (25%), lo que supone que se trata del colectivo de trabajadores con una mayor versatilidad profesional.

Las mujeres registran tanto mayores tasas de empleo (54,8%) como de emparejamiento ocupacional (29,5%). Este comportamiento se repi-

CUADRO 3

TASA DE EMPLEO, TASA DE EMPAREJAMIENTO OCUPACIONAL Y TASA DE EMPAREJAMIENTO OCUPACIONAL ABSOLUTA SEGÚN OCUPACIÓN DEMANDADA

(En porcentaje)

Ocupación demandada, grandes grupos ocupacionales	Tasa de empleo (TE)	Tasa de emparejamiento ocupacional (TM)	Tasa de emparejamiento absoluta (TMA = TE*TM)
Directivos	45,6	18,7	8,5
Científicos e intelectuales	59,5	29,9	17,8
Técnicos y profesionales de apoyo	56,1	26,0	14,6
Empleados de tipo administrativo	54,3	16,8	9,1
Vendedores y trabajadores sector servicios	57,8	41,9	24,2
Trabajadores cualificados agricultura y pesca	46,2	13,5	6,2
Artesanos y trabajadores cualificados industria y construcción	45,8	29,4	13,5
Operadores y montadores	50,4	31,6	15,9
Trabajadores no cualificados	50,5	25,3	12,8
Total	53,1	28,4	15,1

TE: Tasa de empleo (porcentaje de demandas que han tenido una baja por colocación).
TM: Tasa de emparejamiento ocupacional (porcentaje de demandas que han tenido un emparejamiento ocupacional exacto respecto total demandas que han tenido un empleo).
TMA = TE*TM. Tasa de emparejamiento ocupacional absoluta (porcentaje de demandas que han tenido un emparejamiento ocupacional exacto respecto total demandas).
Fuente: Elaboración propia, Registros Administrativos del Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid.

te también al diferenciar por niveles de estudios, si bien en términos de empleo las diferencias a favor de las mujeres son más acusadas cuando se atiende al colectivo de población más formada, mientras que las diferencias respecto al emparejamiento se minimizan.

Se observa además una clara relación inversa entre edad y empleo, aspecto que puede generalizarse a todos los niveles de estudios. Respecto al emparejamiento ocupacional el efecto de la edad es justo el contrario. Esta relación positiva viene determinada en gran medida por la mayor experiencia laboral de los individuos adultos, los cuales definen con mayor precisión sus demandas de empleo consiguiendo así un mayor emparejamiento.

Respecto a la experiencia en la ocupación demandada se observa que aquellos individuos sin experiencia previa presentan mayores tasas de empleo, resultado que podría explicarse por la mayor flexibilidad de este colectivo a la hora de aceptar un empleo. Sin embargo, para todos los niveles educativos el emparejamiento ocupacional aumenta con la experiencia en la ocupación.

Atendiendo a las características del puesto de trabajo, las cifras sugieren una relación inversa entre rotación laboral y emparejamiento ocupacional, efecto que se repite al diferenciar por niveles educativos, aunque en el caso de la población con estudios terciarios las diferencias son mínimas.

Respecto al tipo de contrato se aprecian menores tasas de emparejamiento entre aquellos que han accedido a un contrato fijo (27,8%) que entre los que se ocupan con un contrato temporal (29,2%). Esta diferencia parece indicar que, ante la posibilidad de poder acceder a un contrato de carácter fijo, los demandantes de empleo estarían dispuestos a emplearse en ocupaciones que no necesariamente coinciden con su preferencia respecto a la ocupación en el puesto de trabajo. En el mismo sentido actúa la variable tamaño de la empresa pues el emparejamiento resulta inferior cuando el contrato se ha producido en una empresa grande.

Resulta importante conocer también cuáles son las ocupaciones en las que se produce un mayor ajuste ocupacional. Dado que el emparejamiento sólo puede observarse cuando se ha producido un contrato, el cuadro 3 presenta una tasa de emparejamiento ocupacional absoluta o corregida (TMA), que es el resultado de multiplicar la tasa de empleo por la tasa de emparejamiento. Esta tasa equivale al porcentaje de demandas que han tenido un emparejamiento exacto respecto del total de demandas existentes para esa ocupación, permitiendo corregir el hecho de que hay ocupaciones que registran mayores tasas de empleo.

Esta tasa muestra que los mejores resultados en términos conjuntos de empleo y emparejamiento ocupacional se alcanzan entre los *Vendedores y trabajadores de servicios,* cuya tasa de emparejamiento absoluta resulta superior al 24% (un 60% más que la media). En una segunda posición se encuentran los *Científicos,* cuya tasa se

CUADRO 4

TASA DE EMPAREJAMIENTO OCUPACIONAL, TASA DE EMPAREJAMIENTO A UN DÍGITO Y MATRIZ DE VERSATILIDAD PROFESIONAL

(En porcentaje)

Ocupación demandada	Tasa de emparejamiento ampliada	Tasa de no emparejamiento	Matriz de distribución de la tasa de no emparejamiento según ocupación en el contrato								
			OC1	OC2	OC3	OC4	OC5	OC6	OC7	OC8	OC9
Años medios de estudios (*)	—	—	12,19	16,36	13,56	12,59	10,95	8,97	10,15	10,14	9,37
Directivos (OC1)	21,1	78,9	—	21,40	22,00	19,30	7,80	0,10	1,50	2,30	4,60
Científicos (OC2)	47,1	52,8	2,70	—	18,80	20,50	6,00	0,20	1,00	0,60	3,10
Técnicos (OC3)	34,3	65,7	1,70	14,80	—	21,60	12,20	0,30	3,80	3,20	8,00
Administrativos (OC4)	48,9	51,1	0,70	5,40	13,20	—	16,70	0,30	1,20	2,00	11,60
Vendedores y trabajadores serv. (OC5)	54,3	45,7	0,20	2,90	6,70	14,40	—	0,40	1,80	1,90	17,40
Cualificados agricultura y pesca (OC6)	14,9	85,1	0,10	2,30	4,20	7,00	15,80	—	10,30	5,30	40,20
Artesanos y cualificados industria/construcción (OC7)	44,7	55,2	0,10	1,30	4,90	3,30	9,10	1,10	—	8,40	27,10
Operadores y montadores (OC8)	39,1	60,9	0,20	1,30	5,00	5,30	9,90	0,90	11,80	—	26,50
No cualificados (OC9)	46,4	53,6	0,20	2,40	4,40	10,30	22,90	1,10	7,50	4,80	—

Tasa de emparejamiento ampliada: porcentaje de individuos que consiguen un emparejamiento ocupacional a dos o a un dígito.
Tasa de no emparejamiento: porcentaje de individuos que no consiguen un emparejamiento ocupacional a dos ni un dígito.
(*) Años medios de estudio calculados a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa.
Fuente: Elaboración propia.

aproxima al 18%. Por el contrario, los valores más bajos se registran entre los *Trabajadores cualificados en agricultura y pesca* y los *Directivos,* con cifras del 6,2% y 8,5%, respectivamente.

La siguiente cuestión relevante es conocer el grado de versatilidad de las diferentes ocupaciones cuando no se produce un emparejamiento ocupacional exacto, pues ello no tiene por qué implicar un mal emparejamiento o un desajuste entre vacantes y oferentes de empleo, sino que, dependiendo del capital humano de los trabajadores, los demandantes pueden estar cualificados para desempeñar ocupaciones alternativas. Para ello en el cuadro 4 se presentan varios indicadores. La primera columna recoge una tasa de emparejamiento ocupacional ampliada, que considera conjuntamente el emparejamiento ocupacional en sentido estricto (dos dígitos) más aquellos casos en los que no habiéndose producido un emparejamiento exacto, sí se ha producido dicho emparejamiento dentro del gran grupo ocupacional (un dígito). La segunda columna mide la tasa de no emparejamientos, es decir, el porcentaje de individuos para los que no se ha producido ni un emparejamiento exacto ni ampliado. La distribución de esta segunda tasa es la que nos permite analizar el grado de versatilidad de las ocupaciones. El panel derecho del cuadro 4 muestra la distribución de la tasa según las ocupaciones en el contrato.

La mayor tasa de emparejamiento ocupacional ampliada (casi del 55%) se da en los *Vendedores y trabajadores de servicios.* Para los que demandaron esta ocupación y no consiguieron emparejamiento exacto ni ampliado se observa que casi la mitad de ellos se dirigen hacia ocupaciones del grupo de *Administrativos* (14,4%) y del grupo de *Técnicos* (6,7%). En estos casos resulta claro que el no emparejamiento, lejos de ser algo negativo, parece estar ligado a una mejora ocupacional. Sin embargo, un porcentaje también importante (17,4%) acaban desempeñando empleos *No cualificados,* lo que podría calificarse de descenso ocupacional. No obstante, hay que apuntar que del 53,6% de demandantes que solicitaron ocupaciones de empleos *No cualificados* y que no consiguieron un emparejamiento en sentido amplio, casi un 23% acaban en empleos como *Vendedores y trabajadores de servicios.* Por tanto, el flujo neto de demandantes entre estos dos grupos ocupacionales presenta un pequeño sesgo a favor de aquellos que demandaron ocupaciones del grupo de *No cualificados* y acabaron empleados en alguna ocupación del grupo de *Vendedores y trabajadores de servicios.*

Respecto a los *Científicos,* aunque sus resultados son favorables en el sentido de que el no emparejamiento sólo afecta al 53% de los demandantes, el no emparejamiento en este caso resulta especialmente costoso en términos sociales, pues el mayor capital humano —medido en años de estudio— se concentra precisamente en estas ocupaciones, elevando significativamente el coste de oportunidad derivado del no emparejamiento. Así, del 53% mencionado anteriormente la mayoría se diri-

gen hacia ocupaciones de *Técnicos* (18,8%) y *Administrativos* (20,5%), suponiendo en este último caso un claro desaprovechamiento de capital humano.

La ocupación con menor grado de emparejamiento son los *Trabajadores cualificados en agricultura y pesca.* La mayoría de las personas que no encuentran empleo en dicha ocupación acaban ocupándose como *Trabajadores no cualificados* (un 40,2%), si bien un 15,8% lo hacen como *Vendedores y trabajadores de servicios* y otro 15,3% como *Artesanos y trabajadores cualificados de industria y construcción.* Mientras que en el primer caso el desajuste parece claramente un aspecto negativo, no resulta tan obvio en los otros dos, donde el desajuste indicaría la existencia de versatilidad entre ocupaciones con perfiles similares en términos de cualificación.

El segundo grupo de ocupaciones con menor grado de emparejamiento son los *Directivos.* En este caso la distribución entre las ocupaciones resulta más homogénea, aunque la mayoría de los demandantes que no encuentran empleo como *Directivos,* acaban ocupándose como *Técnicos* (un 22%) o como *Científicos* (un 21,4%), mientras que otro 19,3% lo hacen como *Administrativos.*

Para los demandantes que solicitaron ocupaciones del grupo de *Técnicos* el desajuste alcanza el 65,7%. En estos casos la ocupación de destino mayoritaria es la de *Administrativos* (21,6%), aunque también hay un importante trasvase hacia ocupaciones clasificadas como *Científicos* (14,8%) que lejos de suponer un descenso ocupacional podrían suponer una mejora.

Hay que mencionar también el hecho de que casi un 5% y un 8% de los demandantes que no consiguen un emparejamiento como *Directivos y Técnicos* respectivamente terminen empleándose como *Trabajadores no cualificados,* suponiendo un claro descenso ocupacional.

Por último, cabe mencionar, que para los demandantes que solicitaron ocupaciones dentro de los grupos de *Artesanos y Operadores* y que no consiguieron un empleo ni en la misma ocupación ni dentro de la familia ocupacional, las ocupaciones mayoritarias de destino pertenecen al grupo de *No cualificados.*

4. Conclusiones

En este artículo hemos analizado algunos determinantes del éxito laboral de los individuos que buscan empleo. Utilizando los datos de los registros administrativos de la Comunidad de Madrid (registros de demandas y contratos), nos hemos centrado en las tasas de empleo y en las tasas de emparejamiento ocupacional, así como en el grado de versatilidad de los distintos perfiles profesionales. Analizar estos tres factores conjuntamente puede resultar útil en la tarea de intermediación llevada a cabo por los Servicios Regionales de Empleo de las distintas CC.AA., especialmente a la hora de establecer la programación de la tipología de servicios dirigidos a dichos demandantes.

Atendiendo al nivel de cualificación de los demandantes de empleo los resultados muestran una clara relación positiva entre el nivel de estudios y las probabilidades de empleo. Sin embargo, las mayores tasas de emparejamiento ocupacional se observan entre los individuos menos formados.

Según la ocupación demandada, los mejores resultados en términos conjuntos de empleo y emparejamiento ocupacional se alcanzan en las incluidas dentro del grupo de *Vendedores y trabajadores de servicios.* Además, cuando analizamos la versatilidad de estas ocupaciones con las de otros grupos ocupacionales, se observa que entre los demandantes que solicitaron una ocupación dentro de este grupo y que no consiguieron un ajuste ocupacional, casi la mitad se emplearon en ocupaciones de los grupos de *Técnicos y Administrativos,* lo que supone una clara mejora ocupacional.

En segundo lugar se sitúan los demandantes que solicitaron ocupaciones del grupo de *Científicos.* Sin embargo, en este caso las principales ocupaciones de destino de aquellos demandantes que no consiguieron un ajuste, fueron las de *Técnicos y Administrativos,* suponiendo especialmente en este último caso un claro desaprovechamiento de capital humano.

Por último, son las ocupaciones del grupo de *Trabajadores cualificados en agricultura* las que registran los peores resultados en términos de empleo y emparejamiento ocupacional. En términos de versatilidad, encontramos que un porcentaje importante se dirige hacia ocupaciones del grupo de *No Cualificados,* lo que puede ir ligado a un descenso ocupacional, mientras que otro porcentaje importante lo hace hacia ocupaciones de los grupos de *Vendedores y trabajadores de servicios y Artesanos.* □

NOTAS

(*) Los autores agradecen los comentarios realizados por el profesor Felipe Sáez así como la financiación recibida por la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración de la Comunidad de Madrid (Proyecto Panorama Laboral). Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.

(1) El trabajador puede indicar en su solicitud más de una ocupación demandada, si bien consideramos que la especificada en primer lugar es la que más se ajusta a su perfil de cualificación.
(2) Como se ha señalado, existe una tercera posibilidad, la denominada «demanda suspendida», cuyo peso en conjunto sólo representa un 1% del total de demandas.
(3) Se considera el último contrato registrado.

BIBLIOGRAFÍA

Alba-Ramírez, A. (1993): «Mismatch in the Spanish Labour Market. Overeducation?», **Journal of Human Resources** 28 (2), págs. 259-278.

Alba-Ramírez, A. y M. Blázquez (2004): «Types of Job Match, Overeducation and Labor Mobility in Spain», en Büchel, F., de Grip, A. & Mertens, A. (eds), **Overeducation in Europe: Current Issues in Theory and Policy.** Cheltenham, UK. Edward Elgar.

Blázquez, M. (2005): «Youth Labor Market Integration in Spain: Search Time, Job Duration and Skill-Mismatch», **Spanish Economic Review** 7 (3), págs. 191-208.

Dolado, J. J., F. Felgueroso y J. F. Jimeno (2000): «Youth Labour Markets in Spain: Education, Training and Crowding-Out», **European Economic Review** 44 (4-6), págs. 943-958.

Elliot, R. F (1991): **Labor Economics**, McGraw-Hill, Londres, Part 4, Chapter 10.

Herrarte, A. y F. Sáez (2007): ¨«Labour Market Policy in Spain: Analysis of microdata and main results». **Eurostat methodologies and working papers.** European Commission, Luxembourg.

Mato Díaz, F .J. y B. Cueto (2008): «Efectos de las políticas de formación a desempleados», **Revista de Economía Aplicada** 46 (16), págs. 61-83.

Ryan, P. (2001): «The school-to-work transition. A cross-national perspective», **Journal of Economic Literature** 39 (1), págs. 34-92

RESUMEN

En este artículo se analiza el empleo y el emparejamiento ocupacional de los individuos que buscan un empleo desde la perspectiva de sus objetivos específicos de búsqueda. A partir de datos individuales de demandas de empleo y contratos procedentes de registros administrativos de la Comunidad de Madrid durante el período 2005-2010, se examinan las características personales y laborales que favorecen el ajuste ocupacional, entendiéndose que éste se produce cuando existe coincidencia exacta entre la ocupación demandada y la ocupación en el contrato. Complementariamente, el no emparejamiento permite analizar el grado de versatilidad profesional entre las distintas ocupaciones, observándose que en ocasiones el no ajuste implica mejoras ocupacionales, mientras que en otros casos se produce un desaprovechamiento de capital humano.

Palabras clave: Cualificación, Emparejamiento ocupacional, Ajuste ocupacional, Versatilidad profesional.

Los jóvenes, el acceso al empleo y la formación

Alberto Vaquero (*)
Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense, Universidad de Vigo

1. Introducción

Mejorar la capacidad de inserción laboral de los titulados, tanto no universitarios como universitarios, es una constante en todas las agendas políticas. En la última década el proceso de colocación en el mercado de trabajo se ha convertido en algo cada vez más largo y complejo. Esto es debido a que los jóvenes son mucho más propensos al desempleo y se mueven con mayor rapidez entre situaciones de empleo, paro e inactividad. Unido a lo anterior, se constata que el trabajo conseguido no siempre resulta de calidad y bien remunerado, además de comprobarse una alta rotación laboral.

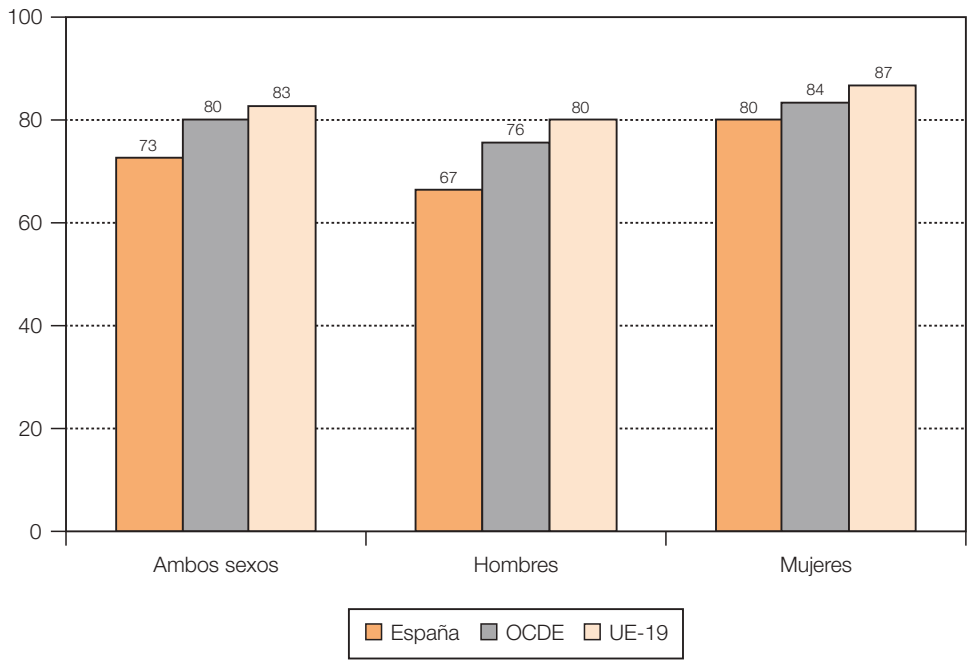
El objetivo de este artículo es estudiar, para el caso español y desde una óptica comparada, la situación de los jóvenes en el acceso al empleo y la formación. Para ello, tras esta introducción, el segundo apartado se centra en analizar la situación educativa en España para el colectivo juvenil. El tercer apartado estudia el acceso al empleo de los jóvenes en España, tratando especialmente los problemas y limitaciones a las que se enfrentan para lograr un empleo estable y de calidad. El cuarto apartado trata de justificar la necesidad de introducir cambios en el sistema educativo y en el mercado laboral para mejorar el acceso de los jóvenes al empleo. Finalmente, se establecen una serie de conclusiones a partir de los resultados obtenidos.

2. La situación educativa de los jóvenes en España desde la óptica comparada

En 2008 el porcentaje de alumnos que obtuvo en España un título de segunda etapa de Educación Secundaria fue del 73%, una cifra que recoge un notable aumento si la comparamos con el 66% de 2001. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer hasta llegar al 80% de la media de la OCDE o al 83% de la UE-19(1) (gráfico 1). Estas diferencias son especialmente importantes para el colectivo masculino, ya que las cifras para las mujeres se asemejan mucho a los resultados internacionales. Además, uno de cada cuatro jóvenes deja la escuela con un nivel de estudios inferior a la educación secundaria superior (OECD, 2007), una de las tasas de abandono más elevadas de la OCDE, lo que dificulta en gran medida las salidas laborales.

Este resultado parece justificarse en base al reducido número de estudiantes que se gradúan en los Ciclos Formativos de Grado Medio (OCDE,

GRÁFICO 1
TASAS DE GRADUACIÓN EN SEGUNDA ETAPA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA, 2008
(En porcentaje)



Nota: Porcentaje de graduados en segunda etapa de Educación Secundaria sobre población en la edad típica de graduación.
Fuente: Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe Español, Ministerio de Educación (2010).

2010), 38% en España frente al 44% y 52% en la OCDE y la UE-19, respectivamente (gráfico 2). Lo anterior conforma, sin duda, un *hándicap* importante a la hora de optar por un empleo, ya que la relación entre el sistema educativo y el mundo laboral es, a todas luces, bastante débil, puesto que las prácticas se encuentran generalmente restringidas a los alumnos de formación profesional. De hecho, éstos presentan unas altas tasas de colocación al finalizar sus estudios, lo que les permite una mayor rentabilidad inmediata de la formación recibida, debido, en gran medida, a las prácticas realizadas durante la etapa formativa.

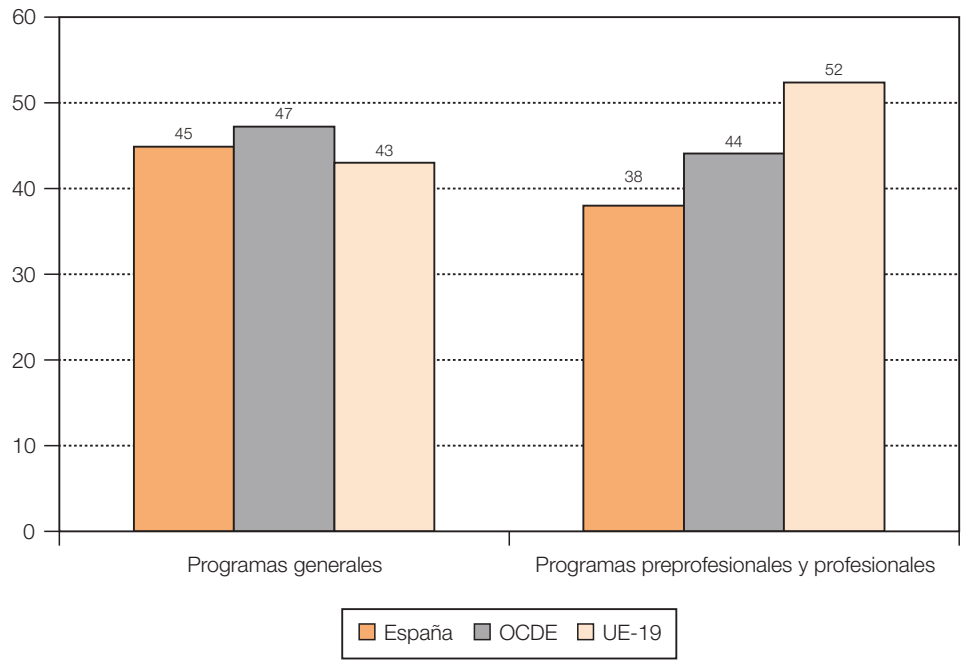
En los últimos años la tasa de titulación en educación terciaria en España ha mejorado, aunque todavía se constatan diferencias con la OCDE y la UE-19. Así, para el caso de la educación terciaria tipo A (aquella que comprende los estudios superiores de enfoque teórico-académico) la evolución desde 1995 muestra un importante crecimiento de la tasa de titulación desde el 18,3% al 33,1% en 2008, aunque en los últimos años se abre la brecha con la OCDE y se mantienen las diferencias con la UE-19 (gráfico 3).

La literatura económica señala la fuerte relación entre inversión en educación y mercado de trabajo, siendo una constante que un mayor tiempo destinado al aprendizaje se traduce en una mejora de los resultados. Además, los titulados en educación secundaria y terciaria forman el grupo de empleados que más riqueza genera, tanto en términos de rentabilidad social como privada.

Así, tanto en España como en la UE-19 y la OCDE la tasa de paro se reduce a medida que aumenta el nivel educativo, especialmente para el colectivo femenino. Además, comparando los resultados de 2007 y 2008, se observa cómo el aumento del desempleo generado por la actual crisis económica ha afectado especialmente al grupo de personas que sólo tienen estudios obligatorios (6,4 puntos porcentuales) y en menor medida a los que han realizado educación tercia-

GRÁFICO 2

TASAS DE GRADUACIÓN EN SEGUNDA ETAPA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA POR PROGRAMAS, 2008
(En porcentaje)



Nota: Porcentaje de graduados en segunda etapa de Educación Secundaria sobre población en la edad típica de graduación.
Fuente: Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe Español, Ministerio de Educación (2010).

ria (0,7 puntos). Así, completar la educación secundaria supone una reducción de más de 8 puntos en la tasa de desempleo por término medio de la OCDE, unas cifras similares a las obtenidas en España, por lo que no disponer de una cualificación mínima de educación secundaria superior se traduce en una fuerte rémora para encontrar un trabajo (OCDE, 2010).

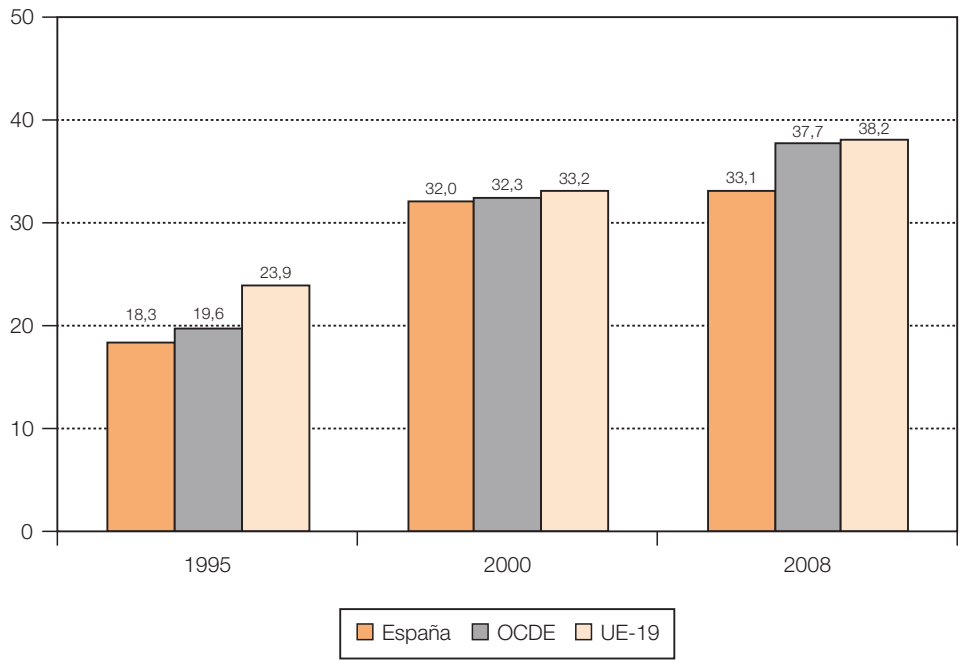
El 23% de la población entre 25 y 29 años con un título superior en la OCDE desempeñaba en 2007 un trabajo que precisaba un nivel de formación inferior al recibido, esto es, se encontraba sobrecualificada para el trabajo. Para el caso español este porcentaje asciende al 44%. Un dato que contrasta con el 20% de Alemania o el 17% de Suecia.

Paralelamente se está produciendo una falta de adecuación de los estudios cursados al trabajo desempeñado por los jóvenes, que se traduce en una pérdida de capital humano y una menor rentabilidad de la educación (gráfico 4). Además, en los últimos años parece constatarse una pérdida de los diferenciales de ingresos relativos entre educación superior y el resto de niveles educativos (Vaquero, 2010).

Así, en 2007 disponer de unos estudios superiores suponía un 38% más de ingresos que tener sólo la segunda etapa de Educación Secundaria Obligatoria, cuando en la OCDE el indicador ascendía al 53%. En términos absolutos, el beneficio medio obtenido por un varón con titulación superior es de 146.000 dólares, mientras que solo con una titulación de secundaria superior la cifra sería de 68.000 dólares. Para el caso español las cuantías anteriores serían de 83.235 dólares y 57.883 dólares para estudios superiores y secundaria superior, respectivamente, lo que manifiesta una menor rentabilidad relativa de las enseñanzas superiores (Ministerio de Educación, 2010).

Las causas de este resultado hay que atribuirlas no sólo a la escasa adecuación de la oferta académica de títulos universitarios a la realidad laboral, que con la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior es de esperar que se corri-

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE TITULACIÓN EN EDUCACIÓN TERCIARIA, TIPO A, 1995-2008
(En porcentaje)



Nota: Porcentaje de individuos que han obtenido un título en Educación Terciaria tipo A, respecto a la edad típica de obtención de la dicha titulación.
Fuente: Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe Español, Ministerio de Educación (2010).

ja, al menos en parte, sino también al propio tejido productivo español que no siempre puede garantizar las oportunidades laborales a los titulados universitarios. Así, en no pocas ocasiones los titulados de una provincia o comunidad autónoma se ven obligados a abandonar su residencia habitual, incluso a trasladarse a vivir al extranjero, por la falta de oportunidades laborales. Esto obedece a que el modelo productivo español se caracteriza por una fuerte especialización en actividades con escaso valor añadido, intensivas en personal con bajas necesidades formativas y con reducidas inversiones en innovación.

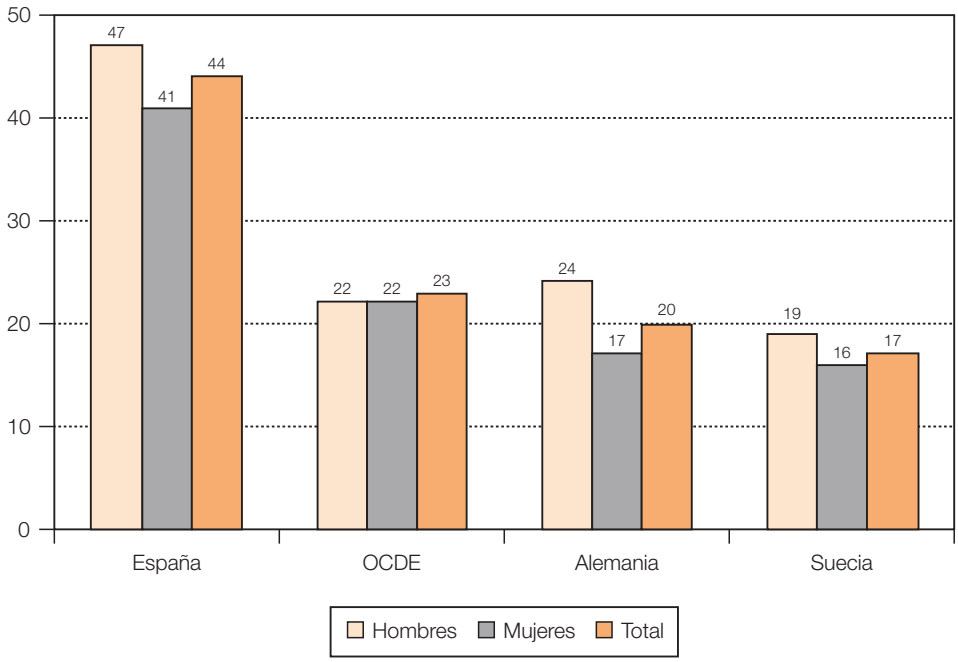
A pesar de lo anterior, la Comisión Europea (2009) señala que el 35% de los nuevos empleos exigirán cualificaciones de alto nivel en 2020 y que el 50% precisarán de una formación de nivel medio, por lo que resulta justificable la necesidad de seguir apostando por realizar estudios universitarios, aunque, como se expondrá más adelante, sería conveniente practicar algunas reformas de inmediato.

3. El acceso al empleo de los jóvenes en España desde una perspectiva comparada

A finales de 2010 más de cinco millones de jóvenes menores de 25 años en la UE-27 se encontraban inmersos en el complejo proceso de buscar un empleo. El principal problema al que se enfrentaban es que una parte significativa de este colectivo veía mermadas notablemente sus posibilidades de éxito al no disponer de la formación necesaria o por la ausencia o escasa experiencia laboral previa.

Sin duda, la fuerte crisis económica que estamos padeciendo desde finales de 2007 ha incidido especialmente en las oportunidades laborales de los más jóvenes, dificultando su acceso al empleo. Así, ha aumentado en más de un millón el número de jóvenes eur opeos que buscan un empleo desde el comienzo de la crisis. Estas cifras arrojan una tasa de paro en julio de 2010 para este colectivo del 20,2%, casi seis puntos más que en 2008, llegando a suponer en España el 41% de los

GRÁFICO 4
DESAJUSTES ENTRE EDUCACIÓN Y OCUPACIÓN DE LOS JÓVENES, 25 A 29 AÑOS, 2007
(En porcentaje)



Fuente: Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe Español, Ministerio de Educación (2010).

jóvenes (21% en 2008), siendo el país que mayor empleo juvenil ha destruido en los últimos tres años.

Unido a lo anterior, los jóvenes europeos viven con mayor intensidad los problemas de la inseguridad laboral, encadenando contratos laborales temporales hasta que consiguen un empleo estable. En julio de 2010 alrededor del 40% de los trabajadores europeos menores de 25 años en la UE-27 tenían un empleo temporal, alcanzando en España una tasa cercana al 60%. Asimismo, el porcentaje de contratos a tiempo parcial por exigencia del empresario ascendía al 27% en la UE-27 (33% en España).

Además, el tiempo de permanencia de los jóvenes en situación de desempleo se ha agravado en los últimos años. El 6% de los parados que llevaban a principios de 2010 más de un año en esta situación en la UE-27 eran jóvenes entre 18 y 25 años, una cifra que ascendía al 11% en el caso español, cuando hace tres años era la quinta parte.

A pesar de disponer de la formación y preparación adecuada, la mayor parte de los jóvenes permanece en esta situación durante muchos años, por la reticencia de los empleadores en contratarlos de forma indefinida, en parte como consecuencia de la fuerte protección laboral de los contratos fijos, lo que desalienta a su transformación.

Adicionalmente, en 2008 alrededor del 10% de los jóvenes europeos entre 18 y 25 años no trabajaban ni tampoco seguían un plan de formación para incrementar sus posibilidades de empleo. En España este porcentaje ascendía al 14%, una de las tasas más altas de la UE-27. La situación contraria se observaba en Dinamarca y Holanda con apenas un 4% en esta situación.

Sin duda, el reducido apoyo para encontrar un trabajo, sobre todo en los casos de jóvenes con profundas carencias en competencias básicas o aquellos que tienen dificultades para acceder y seguir en los programas formativos reglados, dificulta en gran medida conseguir un empleo. A lo anterior hay que añadir la fuerte segmentación del mercado de trabajo, que supone relegar a los más jóvenes a empleos *de segunda*, caracterizados por una alta temporalidad, menor retribución y peores condiciones laborales que dificultan las expectativas laborales de los más jóvenes.

CUADRO 1
ACCIONES PRINCIPALES DE LA ESTRATEGIA *JUVENTUD EN MOVIMIENTO*

Acción a desarrollar	Contenido
Creación de un sitio web	Disponibilidad de información sobre las posibilidades de formación o trabajo en otros países a través de becas y ayudas al estudio a través de un único punto de acceso
Desarrollo e implantación del proyecto piloto *Tu primer trabajo EURES*	Proporcionar asesoramiento, ayudas a buscar un empleo y apoyo financiero a los jóvenes que quieran trabajar en otro país y a las empresas, en especial a las PYMES
Construcción de un indicador de movilidad	Evaluar los avances en el campo de la movilidad de los jóvenes en la UE
Creación de un sistema de préstamos a estudiantes	Creación de un sistema de préstamos a estudiantes para fomentar los procesos de movilidad por estudios o trabajo, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI)
Publicación de un sistema pluridimensional de clasificación de las universidades a escala mundial	Obtener resultados de la enseñanza superior más completos y realistas que los actuales rankings de las universidades
Implantación de un Monitor Europeo de Ofertas de Empleo	Asesorar a los jóvenes que buscan empleo en toda Europa
Aprobación de la Microfinanciación Progress	Proporcionar ayuda financiera a los jóvenes empresarios
Creación de un Programa de Garantía Juvenil	Asegurar que todos los jóvenes después de cuatro meses tras finalizar la escuela se encuentren trabajando, formándose o adquiriendo experiencia laboral
Elaboración del Pasaporte Europeo de Capacidades	De manera similar el Europass, esta herramienta permitirá incluir las capacidades adquiridas de forma comparable.

Fuente: Estrategia *Juventud en Movimiento,* Comisión Europea (2010).

Todo lo anterior hace necesario la aplicación de medidas urgentes para mitigar el problema de acceso de los jóvenes al mercado laboral, así como la permanencia en el mismo. Desde la perspectiva comunitaria la Comisión Europea presentó en 2009 el informe *Sobre una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación,* donde se establecían los principios a seguir para mejorar el acceso al empleo a los jóvenes, y más recientemente, en septiembre de 2010, la iniciativa *Juventud en Movimiento,* dentro de la estrategia Europa 2020, para tratar de que la educación y la formación se ajusten mejor a las necesidades de los jóvenes, animándoles a realizar una parte de la formación en otro país, aumentando las posibilidades de empleabilidad de los jóvenes y mejorando su acceso al mercado laboral. La tabla 1 resume las principales actuaciones previstas en los próximos años. Por el momento no existe una actuación similar desde la perspectiva nacional en España.

4. La necesidad de introducir cambios para mejorar el acceso al mercado de trabajo

4.1. Cambios en la educación terciaria

Aunque resulta evidente que al finalizar su formación universitaria los jóvenes egresados no suelen alcanzar el empleo al que aspiran, no es menos cierto que a medida que aumentan los años de experiencia se va pr oduciendo una importante mejora en las condiciones laborales de los titulados, reduciéndose las situaciones de precariedad laboral.

No obstante, es necesario señalar que en los últimos años se ha estrechado el diferencial salarial con aquellos que tienen educación secundaria y que el fuerte aumento del número de egresados universitarios está provocando que el título se convierta en un criterio más de selección, aunque en realidad no se precisen los conocimientos adquiridos para el empleo al que se opta.

Sin embargo, es preciso matizar lo anterior, ya que más que un *stock* de titulados universitarios escasamente aprovechado, lo que realmente parece constatarse es la existencia de un desequilibrio entre la formación que escogen nuestros jóvenes y lo que realmente necesitan las empresas.

Es preciso tener en cuenta que el actual mercado laboral es muy cambiante y que el sistema educativo no siempre logra adaptarse con la celeridad a la nueva realidad. De esta forma, nos encontramos sectores o profesiones con un exceso de oferta de titulados y otros en las que las empresas manifiestan que no siempre encuentran candidatos debidamente cualificados. Este sería el caso de la sobreoferta de egresados universitarios en la rama de Humanidades y en menor medida en Ciencias Sociales y Jurídicas, situación que cohabita con la escasez de titulados en el área de Ingeniería. Por lo tanto, resul-

ta necesario introducir cambios significativos en la enseñanza terciaria.

En primer lugar se precisa realizar un ejercicio de reflexión acerca de la oferta de títulos universitarios y los conocimientos y competencias que se imparten en las aulas. Los estudios universitarios necesitan reducir su carga teórica y ser más aplicados, en base a las necesidades que realmente solicitan los empleadores. Es de esperar que el reciente proceso de adaptación de nuestras titulaciones universitarias al Espacio Europeo de Educación Superior, que potencia las competencias profesionales de los estudiantes (2) en vez de centrar todo el proceso de aprendizaje en el proceso educativo tradicional, y la cada vez mayor presencia de las demandas de formación de los empleadores en la universidad, mejoren la adecuación de nuestras titulaciones a lo que realmente demanda el mercado de trabajo. Puesto que es un proceso reciente, todavía no hay resultados que permitan medir la incidencia de estos cambios.

En segundo lugar es preciso seguir apostando por un mayor conocimiento de lenguas extranjeras, una de las asignaturas pendientes desde hace muchos años. Sin duda, esto favorecerá notablemente la movilidad de nuestros estudiantes (Vaquero, 2010).

En tercer lugar hay que potenciar el desarrollo del conocimiento a través de las nuevas herramientas informáticas, en especial la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) al proceso de aprendizaje. La transversalidad de las mismas favorece su aplicación con independencia de los contenidos impartidos y favorece el aprendizaje.

En cuarto lugar es necesaria la realización de más prácticas profesionales durante la etapa formativa, puesto que esta tarea favorece notablemente la posterior inserción laboral de los egresados y proporciona un mayor acercamiento a la realidad a la que se enfrentarán los alumnos al finalizar su etapa formativa.

En quinto lugar se debe seguir apostando por la movilidad de los estudiantes, tanto a nivel nacional como internacional, para que al menos un período de su formación lo realicen fuera de su lugar habitual de estudios, al ser una de las cuestiones más valoradas por los empleadores.

Finalmente, resultaría conveniente facilitar a los estudiantes información sobre las salidas laborales de la titulación cursada, por ejemplo, duración del tiempo de búsqueda de empleo al finalizar los estudios, tasa de colocación, tipo de trabajo conseguido o retribución estimada, entre otros, lo que ayudará notablemente a la elección de la titulación (Comisión Europea, 2009 y 2010).

4.2. Cambios en la enseñanza secundaria obligatoria

En el nivel educativo de enseñanza secundaria obligatoria es preciso que España continúe con la medidas establecidas en la Ley Orgánica de Educación (LOE) para reducir el excesivo abandono escolar para el grupo de 18 y 24 años antes de finalizar la etapa formativa obligatoria (31,9% en 2008, una tasa más del doble de la media de la UE-19, 14,9%, y casi 20 puntos por encima del objetivo europeo para 2010) (3) (Ministerio de Educación, 2010). Para ello es necesario realizar un esfuerzo especial en aquellos colectivos con dificultades especiales de aprendizaje, que son los más propensos a abandonar la enseñanza. Este sería el caso en los alumnos con barreras idiomáticas (4) o culturales, que aconsejan realizar un esfuerzo adicional (Pérez Esparrells y Vaquero, 2009).

En segundo lugar, es necesario mejorar las transiciones desde la escuela al mercado laboral, de forma que los jóvenes que finalizan la escuela tengan las competencias que les va a solicitar el mercado de trabajo. En este sentido los llamados programas de *segunda oportunidad,* destinados a aquellos que abandonan antes de tiempo la escuela, posibilitan el desarrollo de este tipo de competencias (San Segundo y Vaquero, 2009).

En tercer lugar, es necesaria la realización de más prácticas en empresas, con independencia del camino escogido (Bachillerato o Formación Profesional), lo que facilitará una transición mucho más suave y con mejores resultados al mercado laboral. Para ello resulta conveniente contar con la participación de las empresas en el diseño curricular, ya que son las que mejor conocen los recursos con los que debe contar el estudiante para el acceso al empleo.

En cuarto lugar, hay que seguir apostando por la alternativa de la formación técnico profesional haciéndola más atractiva, dada las altas tasas de acceso al empleo y el reducido tiempo de búsqueda de un trabajo acorde con la titulación cursada.

Finalmente, y tal como se señaló para las enseñanzas universitarias, es necesaria una mayor apuesta por el dominio de otras lenguas y por un creciente uso de las TIC en los procesos de enseñanza.

4.3. Cambios en el mercado laboral

Unidos a las modificaciones anteriormente señaladas es necesario introducir algunos cambios en el mercado laboral. El mercado de trabajo espa-

ñol se encuentra fuertemente segmentado, de forma que hay empleos *de primera* y *de segunda*, de ahí que sea urgente modificar la actual situación. Es precisamente en este último grupo a donde acceden nuestros jóvenes titulados, con importantes limitaciones para pasar al grupo de trabajadores estables. A partir de OECD (2007) se pueden señalar una serie de líneas de actuación para el caso español.

En primer lugar, es posible que la reticencia de los empresarios ante el pago de las elevadas indemnizaciones por el despido de los trabajadores jóvenes con escasa o reducida experiencia laboral pueda estar detrás de este resultado. Una forma de minorar este efecto podría ser el establecimiento de una indemnización gradual en función del tiempo trabajado anteriormente. Unido a lo anterior, se podría aumentar el período de prueba en los contratos indefinidos, ya que en España este tiempo es uno de los reducidos de la OCDE, facilitando un mejor ajuste del perfil del trabajador con las necesidades reales de las empresas. Ambas cuestiones no deben considerarse como una pérdida de derechos laborales de los trabajadores más jóvenes, sino como medidas para mejorar las dificultades de encaje entre oferta y demanda de trabajo para este colectivo.

En segundo lugar, habría que evitar el abuso a la contratación temporal recurrente para los más jóvenes, enlazando contratos de trabajo de duración determinada hasta el máximo autorizado, para cubrir un puesto de trabajo de naturaleza indefinida.

En tercer lugar sería recomendable hacer responsables económicamente a las empresas que despiden de forma continuada a los más jóvenes para evitar hacerlos trabajadores fijos, una vez que finaliza el tiempo máximo de los contratos temporales. Una posible medida sería que sufraguen contribuciones sociales más altas o paguen más impuestos cuando, de manera sistemática, optan por este mecanismo (5).

En cuarto lugar, se deberían mejorar los niveles de inserción laboral de los servicios públicos de empleo. Sólo 3 de cada 100 jóvenes que acuden a ellos encuentran empleo a través de esta vía. Por lo tanto, resulta necesaria una mayor atención para este colectivo, creando programas específicos que ayuden a su recolocación y no plantear alternativas generalistas con escasa trascendencia práctica.

5. Conclusiones

Si bien el acceso al empleo para los más jóvenes siempre ha estado presente en las agendas políticas, este objetivo cobra actualmente más fuerza como consecuencia del fuerte empeoramiento de las condiciones laborales de este colectivo.

Es preciso, por lo tanto, apostar por soluciones rápidas y eficientes de forma que el importante capital humano que tienen nuestros jóvenes pueda ser aprovechado por los empleadores. Para eso es necesario introducir cambios tanto en la formación preuniversitaria como universitaria, así como en el mercado de trabajo. No hacerlo relegaría a nuestros egresados a situaciones laborales precarias y con escasos visos de mejora. Desde la óptica pública y privada se debe hacer todo lo posible para mejorar las expectativas laborales de la generación de jóvenes mejor preparados de la historia de España. El futuro económico de España pasa por mejorar lo antes posible el acceso al empleo de nuestros jóvenes.□

NOTAS

(*) El autor agradece los comentarios de la profesora Sara Fernández López de la Universidad de Santiago de Compostela.

(1) A pesar de las importantes diferencias se comprueba una significativa reducción del indicador español respecto a la OCDE y la UE-19, que ha disminuido desde los doce puntos en 1995 a los siete en 2008 (OCDE, 2010).

(2) Algunos ejemplos podrían ser la capacidad de resolución de problemas, la actitud positiva hacia nuevos retos, la capacidad de trabajo en equipo, la predisposición para asumir responsabilidades o el liderazgo.

(3) Las tasas de abandono escolar temprano en 2008 fueron para España del 38% y 25,7% para hombres y mujeres, respectivamente y del 16,9% y 12,9% para los mismos colectivos en la UE-27.

(4) En el curso 2008-2009 el 55,9% de la población estudiante extranjera de educación secundaria procedía de países donde no se habla el castellano.

(5) Se trataría de utilizar un sistema similar al empleado en algunos países europeos para evitar el despido improcedente de los trabajadores de más edad. En Holanda a las empresas que actúan de esta formar se les aumentan los impuestos; en Bélgica deben participar en el pago de los gastos destinados a ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea (2009): ***Informe sobre una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación,*** *2009/2159 (INI), Comisión de Cultura y Educación, Bruselas, disponible en http://www.europarl.europa.eu/sides/getdoc.do?pubref=-//ep//text+report+a7-2010-0113+0+doc+xml+v0//es (consultado en diciembre de 2010).*

Comisión Europea (2010): ***Juventud en movimiento,*** *Bruselas, disponible en http://ec.europa.eu/news/culture/100915_2_es.htm (consultado en diciembre de 2010).*

Ministerio de Educación (2010), ***Las cifras de la educación en España. Estadísticas e Indicadores,*** *Madrid, disponible en http://www.educacion.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3131&area=estadisticas&contenido=/estadisticas/educativas/cee/2010/cee-2010.html (consultado en diciembre de 2010).*

OCDE (2010): ***Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe Español,*** *Ministerio de Educación, disponible en http://www.educacion.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/septiembre/pg-informe-espanol-panorama-de-la-educacion-2010-ver-6sep.pdf?documentId=0901e72b803fbabb (consultado en diciembre de 2010).*

OECD (2007): ***Job for Youth: Spain,*** *OCDE, París.*

Pérez Esparrells, C. y Vaquero, A. (2009): «La financiación de la enseñanza obligatoria en un contexto de cambios demográficos y sociales», en ***Papeles de Economía Española,*** *núm. 119, pp. 228-247, Fundación de la Cajas de Ahorro, Madrid.*

San Segundo, M. J. y Vaquero, A. (2009): «El sistema educativo español y la formación permanente», ***XVIII Reunión de la Asociación de Economía de la Educación,*** *Valencia.*

Vaquero, A. (2009): «Educación superior y empleo: La situación de los nuevos titulados ante el mercado laboral», pp. 159-182 en Fernández, M.; Montuega, V. y Riveiro, D. (eds.) ***El mercado de trabajo en España: Otros aspectos relevantes,*** *Ediciones Lostrego, Santiago de Compostela.*

Vaquero, A. (2010): «Capital humano y su composición», ***Economistas,*** *núm. 123 (extraordinario), pp. 235-241, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.*

RESUMEN

Las limitaciones al acceso al empleo por los jóvenes es una cuestión económica de naturaleza estructural. Tradicionalmente este grupo de población se ha visto obligado a optar por puestos de trabajo menos estables y con inferior remuneración, desempeñando su labor en peores condiciones laborales. Y todo esto a pesar del aumento del capital humano en España, que ha permitido disponer de la generación de jóvenes mejor preparados de toda la historia y el elevado crecimiento económico durante los últimos veinte años.

Adicionalmente la fuerte crisis económica iniciada a finales de 2007 ha reducido en gran medida los escasos resultados positivos en el acceso al empleo para los jóvenes, logrados durante la anterior época de bonanza. El objetivo de este artículo es analizar la actual situación de los jóvenes en el acceso al empleo y a la formación en España en el marco económico actual.

Palabras clave: *Acceso al empleo, Formación, Jóvenes.*

Reflexiones en torno a la reciente reforma laboral

Felipe Sáez
Catedrático de Análisis Económico, UAM

1. Introducción

En el mes de septiembre pasado y tras modificaciones en la regulación laboral llevadas a cabo pocos meses antes (1), el BOE publicó la Ley 35/2010 de septiembre que contempla la tan esperada reforma laboral. Los debates registrados durante largos meses resultaron sobredimensionados en términos comparados a los dedicados a otros temas económicos cruciales en España. Se dejaron así en un relativo segundo plano cuestiones relacionadas con la reforma monetaria y financiera, la fiscal o presupuestaria, la energética, la financiación autonómica y municipal, etcétera, todas ellas de primera magnitud dado el marco económico internacional y la forma con que hoy en día se generan las expectativas de los agentes en los mercados. Se diría así que el tratamiento dado por diferentes medios al tema laboral fue mal medido e ingenuamente desproporcionado. Lo que contribuyó a generar una dinámica distorsionada en la elaboración de un programa de actuación anticrisis y un calendario poco solvente —con la colaboración de la postura del Gobierno— en el propio ámbito de la reforma laboral, con vaivenes en las sucesivas formulaciones anunciadas (2). Una reforma que se concibió inicialmente como un freno al denominado dualismo laboral y a la insuficiente flexibilidad interna en la empresa, entre otros objetivos.

En este artículo, partiendo de los sucesos más recientes registrados en nuestro mercado de trabajo, se esbozan los principales aspectos modificados por la citada ley. Una vez señalados los datos relevantes de los ajustes producidos en el empleo, se presenta una ordenación de los cambios normativos producidos en distintos bloques temáticos para, seguidamente, señalar los aspectos más positivos de la reforma y los puntos débiles de la misma que ponen en entredicho su grado de solidez técnica. Finalmente se esbozan algunas conclusiones al hilo de los puntos anteriores.

2. Acontecimientos del mercado laboral

Tal como se pone de manifiesto en algunos de los artículos del área de «Capital humano y empleo» en este número de *Economistas*, el descenso durante 2010 del número de ocupados ha continuado. Concretamente esa reducción ronda la cifra de cien mil en los tres primeros trimestres del año (hasta el tercer trimestre, según la EPA),

mostrando otros indicadores (afiliación a la seguridad social) una caída de similar magnitud durante el período enero-noviembre (3). Retrocesos ambos notablemente inferiores a los de los dos años anteriores (cuadro 1), dentro del marco de atonía que todavía registra la actividad productiva nacional.

Este comportamiento general esconde rasgos de interés, que han de ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la reforma laboral del Gobierno. i) En primer lugar, se ha roto la fuerte tendencia anterior de descenso en el número de personas asalariadas con contrato temporal, que ahora aumentan, a la vez que se ha reducido el de asalariados con contratados fijos y el de no asalariados. ii) Paralelamente la cifra de despidos se ha reducido, tanto por vía judicial individual (que son los más numerosos) como por la vía colectiva (expedientes de regulación de empleo o ERE). iii) En el caso de los ERE, la figura predominante —como viene siendo desde hace bastantes años en España— es la suspensión temporal de empleo, mientras que la entidad de los trabajadores afectados por despidos y por reducciones de jornada alcanzan carácter minoritario. iv) Los procesos de incapacidad laboral, muerte y jubilación de la mano de obra española dan como resultado la aparición teórica de un volumen de vacantes por reposición que afecta a unos trescientos mil puestos de trabajo anuales. v) La cifra de desempleo supera los 4,5 millones de personas. vi) Dentro de este grupo sobresalen los colectivos de jóvenes, mujeres, inmigrantes, personas con bajo nivel de instrucción, mayores de 55 años y quienes llevan más de un año en paro, pudiendo pertenecer simultáneamente una misma persona a varias de estas categorías.

Aunque no aparecen explícitos, junto a estos rasgos del mercado laboral global las empresas se enfrentan de continuo a necesidades internas de reestructuración de plantillas que tienen orígenes distintos. a) Las derivadas de la gestión del volumen de la plantilla en función del ciclo productivo, lo que comprende distintos tipos de decisiones: determinación de la cuantía de horas extras, distribución del tiempo ordinario de trabajo, amortización o no de vacantes por reposición del personal (total o sólo del no cualificado, por ejemplo), aplicación de mecanismos de suspensión temporal o reducción de jornada, realización de despidos o nuevas contrataciones, manejo de incentivos para la retención de trabajadores o lo contrario (prejubilaciones y abandonos), etcétera. b) Aquellas que tienen que ver con la administración de la carrera profesional del personal (promociones de categorías inferiores a superiores). c) Las asociadas al reclutamiento e incorporación de nuevos trabajadores (con mayor o menor bagaje profesional) y su preparación para el entorno productivo. d) Las procedentes de procesos de reasignación de trabajadores de unos puestos (en descenso) a otros (en ascenso). e) Las relacionadas con la programación de acciones de formación —de reciclaje o de perfeccionamiento profesional— de distintos grupos de la plantilla. f) Con el diseño de programas para incrementar ganancias de productividad. g) Finalmente, de la definición y aplicación de políticas de retribución acorde con el comportamiento de la productividad personal o de grupo.

Aunque las actuaciones tendentes a ajustar el *tamaño* de la plantilla a las necesidades productivas (ciclo) son las más llamativas, *el resto* de las tareas mencionadas resultan cruciales para un funcionamiento eficiente de la empresa en respuesta a los requerimientos laborales a que se enfrenta. Tal como muestra el cuadro 1, el porcentaje de trabajadores involucrados en los cambios de la estructura ocupacional de la empresa, variaciones en el contenido de puestos, o en la organización del trabajo, etcétera, pueden llegar a afectar anualmente hasta la décima parte de la plantilla, lo que sumado a los ajustes de tamaño de la misma es fácil que alcance —con diferencias en función del sector de pertenencia, tamaño, contenido tecnológico o fase concreta del ciclo económico en que la empr esa se encuentre— hasta una quinta parte del conjunto del personal.

Para llevar a cabo los necesarios ajustes internos y externos se precisa disponer de una regulación adecuada que dote al sistema de un razonable nivel de flexibilidad. Lo que afecta al hecho de poder efectuar cambios internos sin restricciones relevantes a priori, como al de poder gestionar los recursos humanos en función de las estrategias de producción y ventas de la empresa a medio y largo plazo. Si ello no es así, la viabilidad de la empresa acaba por resentirse y con ello la estabilidad laboral del conjunto de la plantilla. No entender estas cuestiones o entenderlas bajo el prisma de buenos-malos, en lugar de en términos de supervivencia económica, conduce a dificultades para situar a las empresas de un país en cotas competitivas de eficiencia productiva (4). Este es, sin duda, uno de los pilares más flojos en que se asienta tradicionalmente el sistema productivo español. Las reformas laborales de los últimos treinta años han sido claramente desacertadas, parciales o recurrentes,

CUADRO 1

AJUSTE DEL MERCADO DE TRABAJO: 2007-2010

Variables consideradas	2007	2008	2009	2010
1. Ocupados, en miles (T4 EPA, salvo T3 en 2010):				
• Ocupados totales	20.476,9	19.856,8	18.645,9	18.546,8
• De ellos: asalariados	16.876,5	16.308,2	15.492,6	15.456,3
— Con contrato indefinido	11.658,2	11.753,9	11.606,4	11.506,5
— Con contrato temporal	5.218,4	4.554,3	3.886,2	3.949,9
2. Variación de ocupados (cifras anuales, salvo en 2010 que abarca hasta el T3:				
• Ocupados totales	475.100	-620.100	-1.210.900	-99.100
• Asalariados	410.300	-568.300	-815.600	-36.300
— Con contrato indefinido	(760.800)	(95.700)	(-133.500)	(-99.900)
— Con contrato temporal	(-350.300)	(-664.100)	(-668.100)	(63.700)
• No asalariados	64.000	-51.700	-395.300	-62.800
3. Vacantes por reposición (estimación) (a)	325.900	318.000	298.300	222.600
4. Altas iniciales en prestación por desempleo debidas a despidos (b):				
• Cese por despido individual	494.174	768.283	875.027	637.852
• Cese por extinción colectiva (ERE)	28.709	37.781	75.610	65.497
• Total	522.883	806.064	950.637	703.349
5. Trabajadores afectados por ERE (MTIN) (c):				
• Extinción (despidos)	25.742	40.572	63.476	38.146
• Suspensión	32.433	104.841	465.215	148.871
• Reducción de jornada	226	2.675	20.591	15.894
• Total	58.401	148.088	549.282	202.911
6. Ajustes en el nivel de empleo:				
• Variación neta en el número de ocupados (c)	475.100	-620.100	-1.210.900	-99.100
• Descomposición:				
— Por variación neta de contratados temporales	-350.300	-664.100	-668.100	63.700
— Por variación neta de contratados fijos	760.800	95.700	-147.500	-99.900
— Por variación neta de no asalariados	64.600	-51.700	-393.600	-62.800
7. Número de contratos registrados, en miles (MTIN) (d):				
• Indefinidos	2.220	1.902	1.312	1.135
• Temporales	16.402	14.698	12.709	12.092
• Total	17.361	15.484	14.021	13.227
8. Distribución en porcentaje de los contratos registrados (d):				
• Indefinidos	19,2	14,6	9,4	8,6
• Temporales	80,8	85,4	90,6	91,4
• Total	100,0	100,0	100,0	100,0
9. Asalariados: peso del empleo indefinido (%) (e)	68,1	70,5	74,9	74,4
10. Peso de los contratos a tiempo parcial (%) (e)	11,3	11,7	13,2	12,8
11. Colectivos con mayor debilidad en el mercado laboral, en miles (e):				
A) Desempleados. Dentro de ellos sobresalen varios colectivos (solapados)	1.927,6	3.207,9	4.326,5	4.574,7
• Jóvenes 16-29 años	762,0	1.206,1	1.518,9	1.566,5
• Mujeres	1.046,9	1.519,0	1.934,0	2.094,6
• Trabajadores extranjeros	407,7	779,4	1.078,4	1.176,3
• Trabajadores con estudios secundarios de 1.ª etapa o menos	1.104,1	1.930,7	2.580,4	2.650,0
• Con más de un año en desempleo	437,3	685,7	1.493,5	1.970,3
• Con edad superior a 55 años	139,2	221,9	330,0	694,9
B) Ocupados con contrato temporal	5.218,4	4.554,3	3.886,2	3.949,9
12. Tasas de empleo (% ocupados respecto a población en edad de trabajar) (e)	54,0	51,8	48,5	48,2
13. Requerimientos de ajustes internos a la empresa (en porcentaje anual sobre la plantilla) (f)				
• Asociados a cambios en las estructuras ocupacionales y el contenido de los puestos				8-12%
• Asociados a procesos de reposición de mano de obra				2-3%
• Asociados a cambios del ciclo económico-productivo				3-5%
• Total				13-20%

(a) Recoge los puestos de trabajo que quedarían teóricamente vacantes por reposición de la fuerza laboral: fallecimientos, jubilaciones e incapacidad laboral. Estimaciones basadas en cálculos de tasas de reposición (UAM, Panorama Laboral de la CM, 2010). Para 2010 se refiere a los tres primeros trimestres del año.
(b) En 2010 las altas iniciales por despidos abarcan hasta noviembre.
(c) En 2010 los datos abarcan hasta T3.
(d) En 2010 incluye hasta noviembre.
(e) Basado en datos EPA T4 (T3 en 2010).
(f) Estimaciones propias basadas en datos de ERE, EPA, ECVL y Movimiento Natural de la Población.
Fuente: BEL (MTIN), EPA (INE), MCVL y MNP.

sustentadas lamentablemente en la mayor parte de ocasiones en visiones sesgadas. El sistema de relaciones laborales y de negociación colectiva vigente a lo largo de estas décadas tiene mucho que ver con ello, sin duda, sin excluir la vacilante postura de sucesivos Gobiernos al respecto. Lo que ha generado una situación complicada para enderezarla y sumamente delicada para los próximos años.

3. La reforma de septiembre 2010

La declaración de principios que acompaña la Ley 35/2010 engloba una larga serie de intenciones y objetivos que se traducen en su articulado en la modificación de numerosas normas y disposiciones hasta la fecha vigentes. Las reformas que contempla son muchas, afectando a varios bloques temáticos: i) Al modelo general de regulación laboral vigente hasta el momento, del que se reconoce que adolece de acusadas insuficiencias para afrontar los retos actuales y futuros; ii) A las fórmulas de contratación y de despido en general, que vienen favoreciendo fuertemente la dualidad del mercado laboral, un proteccionismo asimétrico del empleo y la incertidumbre en la resolución de ajustes de platillas; iii) A la contratación de distintos colectivos de trabajadores, cuyo tratamiento en el pasado aparece disperso y poco efectivo; iv) A la flexibilidad interna en las empresas, limitada por normas generales y por el obsoleto modelo de relaciones laborales y de negociación colectiva vigente; lo que ha derivado en graves dificultades a la reasignación y movilidad de personas en la empresa y en soluciones previas poco eficientes en sustitución de fórmulas de despido; v) A las políticas del mercado de trabajo, solapadas a nivel nacional y regional, unas veces, con efectos dudosos en varias de sus múltiples variantes, otras, y con reducido nivel de coordinación entre las medidas activas y pasivas; vi) A otras cuestiones a desarrollar en próximas disposiciones o reglamentos. Una visión más detallada figura en el cuadro 2.

a) *De la ley en su conjunto.* En síntesis, el texto de la ley resulta confuso y desordenado, tratando de conjugar intenciones contradictorias entre sí. No presenta sentido de unidad, más allá de la declaración de principios y no acaban de perfilarse nítidamente los verdaderos objetivos perseguidos a tenor de la redacción dada a artículos y demás disposiciones adicionales y finales.

b) *Fórmulas de contratación y de despido.* Entre las novedades aportadas cabe señalar la extensión del contrato indefinido de fomento (que contempla mayores facilidades y menores costes comparados para su rescisión en caso justificado), abarcando ahora a todos los colectivos salvo cuando se producen trasvases entre empresas; la reducción de la indemnización en los contratos indefinidos ordinarios en caso de despido objetivo; la disminución teórica del grado de incertidumbre jurídica en los despidos colectivos al redefinirse las causas económicas (pérdidas actuales o previstas, o reducción de ingresos persistente); mayores límites al encadenamiento de contratos temporales y a la duración de los contratos de obra o servicio; reducción en los plazos de preavisos, consultas y tramitaciones administrativas; y mayores facilidades al despido en caso de faltas de asistencia.

c) *Contratación de jóvenes y otros colectivos.* Los cambios más relevantes en este campo vienen a través de la extensión del contrato de formación hasta los 25 años en vez de 21, con bonificación completa de las cuotas a cargo del empresario. Los contratos en prácticas se extienden a más titulaciones y se alarga el plazo para su aplicación desde la finalización de los estudios. Se establecen mayores ayudas a la contratación indefinida de jóvenes de 16-30 años, mayores de 45 años, a cualquier persona contratada a través de la fórmula de relevo o sustitución, a parados a quienes se haga un contrato para la formación y a los titulares de los distintos contratos formativos.

d) *Flexibilidad interna en la empresa.* Los puntos más significativos en el marco de los ERE se centran en la modificación de condiciones, distribución del tiempo de trabajo, traslados colectivos o inaplicación salarial, contemplándose tras la reforma una representación más flexible de trabajadores y la fórmula del arbitraje en casos de desacuerdo. Además de lo anterior, se amplían las posibilidades de reducción de jornada y salario, de suspensión del empleo o de movilidad geográfica de trabajadores.

En las condiciones laborales individuales, se amplían las materias objeto de modificación si hay causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, a los temas de jornada, horario, turnos, remuneración salarial, incentivos, sistemas de sueldo y tareas que excedan a la movilidad funcional. Para introducir modificaciones en los temas pactados en convenio se precisaba antes que se diera alguna de las causas señaladas, bastando ahora con el simple acuerdo entre las partes; en caso de no haberlo, se estará a lo que diga un árbitro.

CUADRO 2

REFORMA LABORAL: LEY 35/2010 DE SEPTIEMBRE

Bloques temáticos	Diagnóstico prerreforma	Principales cambios introducidos por la ley y situación normativa actual
1. Normativa general	1. Insuficiencia tradicional de la regulación laboral	1. Texto referenciado a muchas otras norma que exigen el desarrollo de leyes y reglamentos asociados a la reforma
2. Contratación y de despido	2. Regulación inadecuada de las fórmulas aplicadas	2.1. Extensión del **contrato de fomento** a la contratación indefinida: a parados y personas con contratos temporales o de formación, abarcando ahora a todos los colectivos salvo cuando se trate de fichajes entre empresas (33 días de indemnización por despido objetivo y procedente, hasta un máximo de 24 años). Subvención de 8 días por FOGASA. 2.2. Disminución del grado de **incertidumbre jurídica** a partir del 19.06.2011 en los **despidos colectivos.** Se concretan ahora las causas económicas (pérdidas actuales o previstas, o reducción de ingresos persistente) y siguen las mismas causas técnicas, organizativas o productivas. La empresa ha de razonar los despidos en base a esas causas. Sigue la indemnización de 20 días-año, pero 8 son ahora con cargo al FOGASA y es el trabajador quien tiene que probar que no es objetivo para poder percibir 45 días de indemnización Sigue básicamente la misma norma **para aplicar un ERE** (suma de despidos en 90 días). A partir de 10 despidos en una empresa de 100 trabajadores, desde el 10% de la plantilla en una de entre 100 y 300 empleados y cuando se despide a 30 o más personas de una empresa con más de 300 asalariados. 2.3. Reducción de la indemnización en los **contratos indefinidos ordinarios en caso de despido objetivo** (no en caso de disciplinario). De los 45 días, 8 van ahora a cargo del FOGASA. Pero la **modificación más importante** es que ahora se admite que el empresario reconozca como improcedente la extinción por causas objetivas sin necesidad de tener que esperar a que el juzgado declare su improcedencia. Con está posibilidad se generaliza que en los contratos de fomento de la contratación indefinida se realicen despidos objetivos para después reconocer su improcedencia y así tener que abonar únicamente una indemnización de 33 días con un limite de 24 mensualidades (en este caso se supone que sin cargo de los 8 días al FOGASA), exonerando al empresario del devengo de salarios de tramitación de mediar tramitación judicial. 2.4. En el **despido objetivo procedente** (ineptitud, falta de adaptación, faltas de asistencia, necesidad de amortizar puestos) las causas son igual que antes y similar la prueba en el juicio. La indemnización es de 33 días (45 si es improcedente) si la empresa lo justifica. 2.5. Mayor facilidad para el despido objetivo por **faltas de asistencia** (en el caso de que el peso del absentismo total en la plantilla alcance el 2,5%). 2.6. Los **despidos individuales** disciplinarios declarados improcedentes y los despidos considerados sin causa quedan como estaban. El artículo 56 del ET no ha sido modificado, por tanto los despidos disciplinarios que sean declarados improcedentes seguirán teniendo una indemnización de 45 días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año hasta un máximo de cuarenta y dos mensualidades. Dentro del proceso por despido disciplinario seguirán incluyéndose todas las reclamaciones por despido que deriven de la decisión unilateral del empresario de dar por extinguida la relación laboral, aunque el despido no esté fundado en un incumplimiento contractual, grave y culpable. Indemnización de 45 días (máximo 42 mensualidades). 2.7. Reducción del límite al **encadenamiento de contratos temporales:** 2 años en un período de 36 meses en el mismo o diferente puesto de trabajo. Si sobrepasan se transforman en fijos. Aumenta la indemnización a 12 días a partir 01.01.2015 (uno por año), salvo si se hacen antes del 31.12.2011. 2.8. Reducción duración **contratos de obra o servicio.** Máxima 3 años (12 meses más si figura en CC), frente al plazo ilimitado anterior. Si sobrepasa, los trabajadores pasan a fijos. 2.9. **Preavisos, consultas y tramitación** administrativa. Se reduce el preaviso a 15 días en el despido individual. En el colectivo se reduce también el período de consultas a trabajadores (no más de 15 días en vez de no inferior a 15 días antes de la reforma). Se hace más rápida la resolución administrativa en los despidos colectivos. 2.10. **Bonificaciones de la SS** a contratos indefinidos. Se limitan hasta 31.12.2011 a los grupos de: parados de 16-30 años con problemas de empleabilidad, a los mayores de 45 años y a ciertos colectivos desfavorecidos. La bonificación es ahora de 3 años en vez de 4 y hay que aumentar el empleo fijo en la empresa.

CUADRO 2 *(continuación)*
REFORMA LABORAL: LEY 35/2010 DE SEPTIEMBRE

Bloques temáticos	Diagnóstico prerreforma	Principales cambios introducidos por la ley y situación normativa actual
3. Contratación de jóvenes y otros colectivos	3. Dispersión y limitaciones en las fórmulas aplicadas	3.1. Contrato de formación hasta los 25 años (antes 21) hasta 31.12.2011 Bonificación 100% cuota SS, salario medio mínimo, duración máxima 2 años, prestación paro al final. 3.2. Contratos en prácticas. Se extiende a más titulaciones y hay un margen de 5 años (antes 4) desde la finalización de los estudios. 3.3. Se establecen ayudas a la contratación indefinida de los siguientes colectivos, ya contemplados anteriormente: i) **Jóvenes** 16-30 años con 12 meses en paro, o sin escolaridad obligatoria o sin titulación profesional. Contratos indefinidos hasta 31.12.2011. Reducción cuota SS de 800 € año durante tres años. En caso de ser **mujer**: 1.000 € de reducción anual durante 3 años. Debe aumentar elempleo fijo o mantenerlo ii) **Mayores** de 45 años con 12 meses en paro. 1.200 € año durante tres años. En caso de ser **mujer**, 1.400 €. Debe aumentar el empleo fijo o mantenerlo. iii) **Cualquier persona** con contrato de relevo o sustitución. Transformación en indefinido hasta 31.12.2011: reducción cuota SS 500 € año/3 años. **Mujer**, 700 € años por 3. iv) **Parados** a quienes se haga un contrato para la formación. Contratos hasta 31.12.2011. La bonificación será durante toda la vida del contrato: 100 € de la cuota empresarial de la SS. Los trabajadores serán prioritarios en cursos de planes de formación de las empresas programados para la plantilla. Debe aumentar el empleo fijo o mantenerlo. v) **Contratos formativos:** va) Contratos en prácticas para titulación universitaria o de formación profesional media o superior o equivalente (hasta pasados 5 años de finalizar los estudios), destinado a la obtención de la práctica profesional. En los CC pueden especificarse los grupos de puestos. Duración: de 6 meses a 2 años. El período de prueba no será superior a 1 mes o 2 (en caso de estudios superiores). Salario: no inferior al 60% (primer año) o 75% (segundo año) del salario del CC para el mismo puesto. vb) Contratos para la formación teórico-práctica. La parte teórica se hará fuera del puesto y no será inferior al 15% de la jornada; la práctica será la requeridas para un oficio. Podrá ser para 16-21 años que no tengan titulación (hay una ampliación transitoria hasta los 25 años en la reforma). En el caso de Escuelas Taller, CO y TE u otros similares destinados a parados, el límite de edad será lo que diga el programa. En el caso de formación media, la edad máxima será 24 años. En el CC se podrá señalar el número máximo de contratos a realizar y los puestos, según la plantilla y también en qué porcentaje hombres-mujeres. La duración será entre 6 meses y 2 años, u otra según CC. La formación se certificará en términos de formación profesional o de la Ley de Cualificaciones. El trabajador tendrá derecho a todas las prestaciones (con paro). No podrá reducirse el número de fijos durante la bonificación.
4. Flexibilidad interna en la empresa	4. Barreras a la reasignación de personas, flexibilidad interna, movilidad y graduación del empleo previa a despido	4.1. En ERE, para la modificación de condiciones, distribución del tiempo de trabajo, traslados colectivos o inaplicación salarial, ahora hay representación más flexible (3 trabajadores…) y si no hay acuerdo arbitraje (antes la última palabra la tenía la comisión paritaria). 4.2. En ERE, a cambio de mantener plantilla la empresa puede reducir jornada (entre un 10% y un 70%) y el salario (compensado con la prestación por desempleo, proporcional a las horas reducidas) o suspender temporalmente el empleo. Solo hasta 31.12.2012. 4.3. En la movilidad geográfica ha de haber acuerdo comité-empresa, pero si no lo hay decide la empresa, debe aprobar la autoridad. 4.4. En el campo individual se amplían las materias objeto de modificación si hay razones económicas (nueva redacción), técnicas, organizativas o de producción, a: jornada, horario, turnos, remuneración salarial, incentivos, sistemas de sueldo y tareas que excedan a la movilidad funcional. Se incluye el descuelgue salarial tras consultar con los trabajadores. 4.5. En las condiciones laborales pactadas en CC se precisaba antes que hubiera alguna de esas causas y era posible el control judicial. Basta ahora con acuerdo sin que haya causas. En caso de no acuerdo en la adaptación de las condiciones laborales, se acudirá a un árbitro tras 15 días de negociación (antes la última palabra la tenía la comisión paritaria).

CUADRO 2 *(continuación)*
REFORMA LABORAL: LEY 35/2010 DE SEPTIEMBRE

Bloques temáticos	Diagnóstico prerreforma	Principales cambios introducidos por la ley y situación normativa actual
5. Políticas del mercado de trabajo	5. Escasa fluidez y transparencia en la aplicación de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo	5.1. Servicios públicos de empleo: • Se amplía hasta 31.12.2012 el Plan de medidas de orientación, formación profesional e inserción, de abril 2008 (Contratación de 1.500 orientadores para las Oficinas E). • Para colectivos especiales los SPE pueden hacer acuerdos con Entidades o Agencias de Colocación para intermediar. En ese caso los servicios serán gratuitos para el trabajador. • Los recursos económicos de las Políticas de Empleo serán gestionados por los SPE de las CC.AA. • Los demandantes han de suscribir un compromiso de actividad y deberán atender las políticas activas o itinerario que se le digan. • Se harán acuerdos en Conferencia Sectorial entre los SPE y el SEPE. • Se desarrollarán sistemas de evaluación. • Para perceptores de prestaciones será voluntario participar en acciones durante los 30 primeros días. 5.2. Agencias de colocación: Se autoriza a las agencias privadas con ánimo de lucro a actuar como colaboradores de los servicios de empleo como cauces de intermediación (orienta ción, información profesional, selección de personal...). Está pendiente el desarrollo reglamentario pero: a) Se requerirá autorización del SEPE si es para distintas CC.AA. o por el SPE de la CA. b) Se regulará un sistema telemático común. Las AC deberán suministrar datos a los SPE. c) Para ser colaboradoras del SPE han de suscribir un convenio. d) Las actuales AC sin ánimo de lucro disponen de 6 meses para adaptarse 5.3. ETT: éstas pueden hacer labores de colocación en nuevos sectores (incluso en el ámbito público) a partir del 01.04.2011. Se refuerza la igualdad respecto a trabajadores de plantilla de la empresa de destino (salarios, jornada, descansos, comedor, guardería…).
6. Otros temas previstos en la ley	6. Requieren desarrollo posterior	6.1. Formación, cualificación, evaluación de políticas, inspección y negociación colectiva. Se pondrán en marcha: • Planes de formación para jóvenes. • La implantación del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional: se hará un RD para desarrollar lo aprobado. • Un plan de recolocación del sector de Construcción (DA 7.ª): el Gobierno impulsará un Plan con las CC.AA. • Se realizará anualmente un informe de evaluación de bonificaciones a la contratación (DA 9.ª). Se hará una evaluación anual de medidas para jóvenes y discapacitados. • Se intensificará la igualdad de oportunidades entre H/M: se definirán categorías y grupos profesionales para evitar discriminación y se pactarán en negociación colectiva. • Inspección de Trabajo: Planes específicos para controlar: discriminación, contratos temporales, contratos formativos, cesión de trabajadores por empresas sin autorización (DA 16.ª). • Se llevará a cabo una reforma de la negociación colectiva: si no hay acuerdos entre los agentes sociales, se hará una reforma en un plazo a partir de esta ley. 6.2. Fondo de capitalización para los trabajadores (FC). Aspectos generales por concretar: • Antes del 18.06.2011 se hará DL para un FC para los trabajadores para toda su vida laboral (sin subir cotizaciones empresariales), en función de un número de días de salario al año. • Podrán recibir el dinero en los supuestos de: despido, movilidad geográfica, formación o jubilación. • Deberá estar operativo a partir de 01.01.2012.

Fuente: Elaboración propia en base al texto de la ley.

e) *Políticas del mercado de trabajo.* Las novedades más significativas hacen referencia a los servicios públicos de empleo (SPE), ampliándose el plazo de aplicación de medidas de orientación, formación e inserción, con el concurso de una plantilla extraordinaria de orientadores en las oficinas de empleo. Se da pie también a que los SPE puedan hacer acuerdos de intermediación con entidades o agencias de colocación en el caso de colectivos especiales. Se facilita adicionalmente la aplicación territorial de los fondos destinados a las políticas activas de empleo por tales servicios públicos.

En el caso de los desempleados que buscan un empleo se introducen novedades. Los deman-

dantes han de suscribir un compromiso de actividad y deberán atender las políticas activas o itinerarios laborales que se les digan. En el caso de perceptores de prestaciones por desempleo, se contempla la obligatoriedad para asistir a acciones de formación para la cobertura de posibles vacantes.

Se autoriza a las agencias privadas con ánimo de lucro —bajo ciertas condiciones de adaptación— a actuar como colaboradores de los servicios de empleo en tareas de intermediación, quedando pendiente el desarrollo del correspondiente reglamento de funcionamiento. Respecto a las empresas de trabajo temporal, pueden hacer labores de colocación en nuevos sectores, reforzándose la igualdad de los trabajadores cedidos respecto a los de plantilla de la empresa de destino.

Además del anuncio de otras medidas complementarias (véase cuadro 2, fila 6.ª), se hace el de la creación de un fondo de capitalización para los trabajadores, similar a una cuenta individual de ahorro, nutrido con un porcentaje del salario bruto anual de cada trabajador, cuya gestión agregada se haría, *previsiblemente,* por una entidad que opere en el mercado monetario o financiero. Su objetivo es doble: reducir la indemnización a pagar por la empresa en caso de despido y salvaguardar un capital para el trabajador, que podría rescatarlo tanto en ese supuesto como en situaciones de movilidad geográfica, formación o jubilación.

f) *Modelo de relaciones laborales.* La ley incluye igualmente el compromiso de llevar a cabo una reforma de la negociación colectiva, buscando el consenso de los agentes sociales. En caso de no acuerdo (¿?), el Gobierno asume la obligatoriedad de la reforma en un futuro próximo.

4. Valoración de la reforma

El texto laboral resultante, estatuto de los trabajadores (ET) incluyendo los cambios introducidos, es, en conjunto, complejo e insuficiente (5). La reforma resulta prolija en general, poco clara en algunos temas y deja fuera aspectos importantísimos. Se echa en falta cada vez más un nuevo texto que sustituya al ET.

En materia contractual, el contrato de fomento del empleo indefinido se utilizará probablemente más respecto al pasado por dos motivos. Porque la indemnización por despido objetivo (reconocido o improcedente) es casi un 30% menor que en los de no fomento y porque, en cuanto mejore el ciclo económico y se reduzcan las situaciones de pérdidas contempladas entre las causas, el reconocimiento de la improcedencia constituirá una reducción de costes apreciable para la empresa en comparación con otras fórmulas contractuales.

Los conceptos relativos a pérdidas actuales y previstas, o la disminución persistente de su nivel de ingresos, son cuestiones que algo aportan aunque los tribunales ya venían admitiendo —en algunas ocasiones— estas causas económicas para declarar los despidos objetivos como procedentes. La apreciación de que la actuación de la empresa es razonable en la pretensión de despidos objetivos no deja de ser subjetiva, pues se admitirá en unos juzgados y en otros no, lo que obligará a continuar haciendo despidos improcedentes más caros (el denominado despido exprés) (6). La incertidumbre seguirá pues existiendo aunque se incremente con la nueva norma el número de despidos objetivos procedentes.

Las causas del despido objetivo en la contratación indefinida ordinaria se mantienen por otra parte inalteradas. Y si bien la nueva redacción del ET no exige acreditar la viabilidad de la empresa tras los despidos, en la práctica sí que se verá obligada a hacerlo pues ello parece ser relevante para el Tribunal Supremo, encargado de la unificación de doctrina.

En materia de contratación temporal, dado el relativo endurecimiento contemplado en la nueva ley para los contratos temporales y los de obra o servicio, es probable que se acentúe en las empresas la sustitución de los nuevos contratos por relaciones laborales informales o falsos empleos a tiempo parcial, especialmente cuando se trate de segmentos de trabajadores poco cualificados y tareas de bajo contenido profesional. En todo caso la utilización de estas fórmulas seguirá haciéndose de manera intensa al no haber desaparecido las dudas sustanciales (riesgos, en términos económicos) que la contratación indefinida supone para los empleadores aun tras las reformas introducidas.

En lo que respecta al fomento del empleo para determinados colectivos, el aumento en el nivel de los incentivos (desgravaciones de cuotas o cantidad a tanto alzado) favorecerán algún grado de sustitución en la cobertura de vacantes a favor de los mismos. En relación a incentivar el empleo de jóvenes, las limitaciones en edad (25 años transitoriamente), duración del contrato (2 años) y vigencia de la medida (2011) establecidas para el *nuevo* contrato de formación, no se entienden muy bien, aun cuando se hayan suavizado respecto a la normativa anterior. Puesto que una de las prioridades sería *desatascar* cuanto antes el círculo vicioso del desempleo de jóvenes (con más de 1,5 millones

de parados entre 16 y 29 años), una liberalización más decidida en esta figura acentuaría los efectos esperados. La idea subyacente de evitar una situación de bajas remuneraciones para este colectivo no es argumento suficiente dadas las actuales perspectivas económicas y laborales.

Por lo que se refiere a las modificaciones tendentes a favorecer la flexibilidad interna en la empresa en su sentido más amplio, la obligatoriedad de acudir al arbitraje —en el caso bastante probable de fracasar el acuerdo entre empresa y trabajadores para cambiar las condiciones existentes—, resulta poco operativa por lo complicado de la vía arbitral (7). En una empresa cualquiera, sometida de forma continua a factores causales que afectan hasta un quinto anual de la plantilla (cambios en la demanda de sus productos, cambios tecnológicos, modificación de estructuras ocupacionales, redefinición de contenidos en los puestos de trabajo, procesos naturales de renovación del personal, etcétera), el margen de maniobra disponible para reasignar personal y tareas es crucial (cuadro 1). No se entiende, por tanto, la estrechez de miras en este punto de la reforma emprendida por el Gobierno que restringe ese margen en la práctica. De ahí lo chocante también de exigir un procedimiento similar cuando las circunstancias de la empresa obligan al descuelgue de lo establecido en el convenio colectivo de trabajo correspondiente (de ámbito superior al de la empresa en su gran mayoría) si no hay acuerdo sobre ello con los representantes de los trabajadores (véase cuadro 2).

Se ha avanzado en algunos aspectos relacionados con la gestión microeconómica del empleo, mediante la contemplación de algunos mecanismos que retrasan o amortiguan las decisiones sobre despidos. En ese sentido parece razonable la ampliación de facilidades para la reducción de jornada o suspensiones de empleo en los ERE. De todas formas son fórmulas que venían afectando de ordinario en el pasado al grueso de trabajadores involucrados en tales expedientes de regulación: concretamente entre un 85-90% de las personas sometidas a esos expedientes cada año (cuadro 1).

Los cambios anunciados en materia de políticas del mercado de trabajo y lo que respecta a la coordinación entre las activas y pasivas, suena bien: liberalización de servicios de intermediación, acentuación de los mecanismos de orientación y asistencia laboral a trabajadores, aumento de acciones formativas a desempleados mediante el trasvase de recursos —por las limitaciones presupuestarias existentes para su ampliación— desde la vertiente dirigida a ocupados; mayor rigor en la aplicación de los requisitos exigidos a los perceptores de prestaciones por desempleo, etcétera. El éxito de estos cambios radica sin embargo en el contenido que figure en el desarrollo reglamentario y en el tipo de gestión que de todo ello se haga (8). En materia de formación —programas que alcanzan el mayor peso en términos presupuestarios a excepción del que vienen registrando las bonificaciones a la contratación— sólo un comentario adicional. Es preciso ajustar el modelo actual del contenido de los cursos —demasiado específicos en su mayor parte— hacia otro donde se incluyan módulos de carácter general ligado a grandes familias profesionales. Sólo de esta forma será factible favorecer el reciclaje de amplios colectivos de desempleados de difícil colocación (véase cuadro 1) a la vez que dotarles de una mayor versatilidad profesional que permita ampliar la gama de ofertas de empleo que lleguen a cada uno de sus componentes.

5. Conclusiones

¿Mejora la reforma el margen de maniobra de la empresa en materia laboral? Más concretamente: ¿Se trata de una reforma adecuada para facilitar las decisiones empresariales en un escenario de recuperación? La conclusión es que el nuevo marco legal ofrece serias dudas a las empresas por no sentar bases realistas para una gestión eficiente y continuada del factor trabajo en su seno sin restricciones severas; por el hecho de mantener la complejidad e incertidumbre en materia de contratación y ajuste de plantillas al ciclo productivo; y porque seguirá resultando muy laborioso para la mayoría de empresas tratar de abandonar compromisos laborales adquiridos forzosamente a través de la negociación colectiva de ámbito superior. En síntesis, la regulación de la flexibilidad interna es claramente insuficiente. La reforma no aporta soluciones realistas por las dudas que suscitan los resultados de la vía arbitral en la práctica.

Si la anunciada reforma de la negociación colectiva no toma un rumbo decidido (9) y en un plazo de tiempo breve, se habrá perdido otra oportunidad para acercar los contenidos de los convenios colectivos —salvo en aquellos temas generales que hayan de estar amparados por las leyes y normas comunes— a las circunstancias reales de cada empresa en particular.

En síntesis cabe decir que la evidencia empírica señala que la doctrina jurídica es lenta en

acercarse al punto de equilibrio; y en nuestro caso es factible que tarde años en estar clara partiendo del contenido generado por la reforma. Ello, junto a la subjetividad mencionada, obligará entre tanto a las empresas a negociar los despidos como hasta ahora se viene haciendo para evitar riesgos judiciales. Y todo lo que implique excesivas trabas para adecuar el tamaño y estructura de la plantilla de cara al futuro actúa a modo de freno para una recuperación decidida del nivel de empleo. Esta era la clave: condicionar la regulación a la creación de condiciones adecuadas para hacer *saltar pronto* la elasticidad de la demanda de trabajo (a nivel micro y macro) respecto al nivel de producción.□

NOTAS

(1) *Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, de 18 de junio 2010.*
(2) *Sáez (2010).*
(3) *Se trata de trabajadores afiliados en alta laboral, recogiendo el conjunto de regímenes a la seguridad social. Véase Boletín de Estadísticas Laborales del MTIN.*
(4) *Ejemplos excelentes de los mecanismos de ajuste internos para la supervivencia de las empresas pueden encontrarse en Ohashi y Tachibanaki (1998).*
(5) *Entre las conclusiones del XI Congreso Nacional de Abogados Laboralistas (Zaragoza, 19-20 de noviembre 2010), en relación a la Ley 35/2010, destaca la opinión generalizada de que la redacción técnica de la misma es notablemente mejorable y, lo más destacado, que ha generado notables lagunas e incertidumbres, especialmente con la nueva redacción del despido objetivo.*
(6) *Una parte significativa de juristas laborales se decanta por esta interpretación.*
(7) *Informe del Instituto Internacional Cuatrecasas, Barcelona 17.09.2010. Su director, Salvador Rey, señala que «la reforma laboral no ha dado los mecanismos de flexibilidad interna que las empresas necesitan para que este sea el instrumento principal para adaptarse a los cambios y se ha optado por una vía arbitral de «difícil aplicación práctica» y se plantea, además, si hay suficiente número de árbitros formados para dirimir estas cuestiones».*
(8) *Una misma medida «activa» puede tener grados de éxito diferentes en función de su contenido real, del colectivo seleccionado como beneficiario y de la entidad responsable de su gestión, tal como sugiere la evidencia en nuestro país durante los últimos años (Herrarte y Sáez, 2007).*
(9) *En el número Extra de ECONOMISTAS correspondiente a 2008 se analizan los problemas derivados del actual sistema de negociación colectiva y se sugiere un cambio sustancial del modelo (F. Sáez, 2009. «Crisis económica y reformas laborales»).*

BIBLIOGRAFIA

Herrarte, A. y Sáez, F. (2007): «Labour market policy in Spain: Analysis of microdata and main results». ***Eurostat working papers and studies: Population and social conditions,*** *vol. 9. Brussels.*

Ohashi, I. y Tachibanaki, T. (1998): ***Internal Labour Markets, Incentives and Employment.*** *Ed. Macmillan Press Ltd, London*

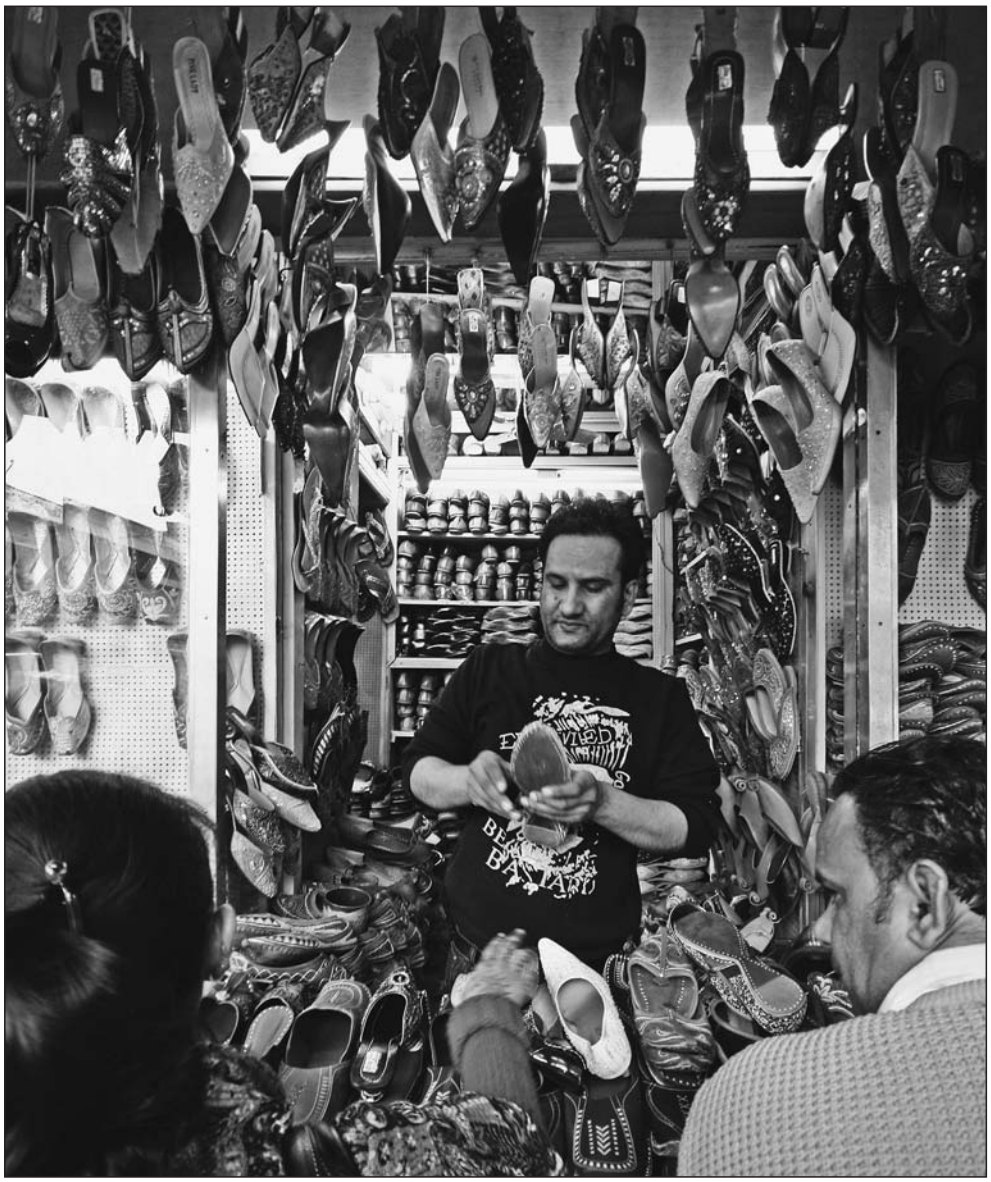
Sáez, F. (2009): «Crisis económica y reformas laborales». En ***España 2008: Un balance.*** *Revista Economistas, 119, número extra, marzo 2009, Madrid*

Sáez, F. (2010): «Consideraciones sobre la reforma laboral». En ***España 2009: Un balance.*** *Revista Economistas, 123, número extra, marzo 2010, Madrid.*

RESUMEN

En el artículo se analizan los principales aspectos de la reforma laboral en España, materializada en la Ley 35/2010 de septiembre. Se ofrecen datos de los ajustes de empleo registrados en los últimos años en nuestro país para, posteriormente, hacer una valoración de los avances y limitaciones asociados a dicha reforma de cara a los principales objetivos teóricos que la misma pretende: reducir la dualidad del mercado laboral y sentar las bases para evitar frenos a la esperada recuperación económica. El balance que se hace en el artículo de los cambios introducidos no es nada halagüeño, subrayándose adicionalmente el hecho de haberse incurrido en un coste de oportunidad perdida y la hipoteca en cierta medida que suponen tales cambios de cara a la consecución de una próxima reforma laboral que proporcione dosis adecuadas de flexibilidad a los mercados internos y externos a la empresa.

Palabras clave: *Mercado de trabajo, Regulación, Políticas de empleo, Flexibilidad laboral interna y externa.*



LA EMPRESA

Coordinadores:

Álvaro Cuervo

Catedrático de Economía de la Empresa, UCM

Juan E. Iranzo

Decano del Colegio de Economistas de Madrid.
Director general del Instituto de Estudios Económicos

En el año 2010 la economía mundial se recuperó, pero, en el caso de la economía española, la salida de la crisis está siendo más lenta. Las políticas fiscales expansivas de la primera mitad del ejercicio impulsaron la demanda interna, lo que tuvo un efecto positivo sobre la actividad de las empresas. Sin embargo, la desaparición de las medidas de estímulo, la elevada tasa de paro y la necesidad de ajustar el desequilibrio de las cuentas públicas están lastrando la recuperación. De momento, las empresas que están evolucionando más favorablemente son aquellas que pueden aprovechar la recuperación de los mercados exteriores, mientras que otros sectores siguen sumidos en una profunda recesión.

El 2010 ha sido un año muy intenso en la historia de Iberia. La oferta del largo radio ha aumentado con la apertura de nuevas rutas; se ha iniciado el proceso de cambio de modelo de corto y medio radio, y ha mejorado la calidad de sus productos y servicios. La compañía ha vuelto a los beneficios y ha entrado en el proceso de consolidación del sector aéreo, gracias a su fusión con British Airways y la puesta en marcha del Acuerdo de Negocio Conjunto para las rutas del Atlántico Norte, con American Airlines y con British Airways.

El desarrollo de las energías renovables es la ruta imprescindible hacia el mundo de mediados de siglo. Nuestro país se encuentra en una posición de privilegio para mantener el liderazgo en este proceso. Necesitamos energías del siglo XXI para construir una sociedad y una economía dinámicas, sostenibles, eficientes, con un alto valor tecnológico añadido y generadoras de empleos estables y de calidad. La era del petróleo tiende a su fin y la nueva época se basará en las energías renovables, en la electrificación de los servicios, en la gestión inteligente de las redes eléctricas, en la construcción sostenible y ecoeficiente, y en nuevas tecnologías que impulsen el ahorro y la eficiencia energética. En este nuevo contexto mundial, la energía eólica representa un elemento clave de desarrollo y de garantía de futuro.

Las medidas adoptadas por los Estados soberanos para afrontar la actual crisis financiera pasan por el desarrollo de planes de inversión en infraestructuras para reactivar el empleo y mejorar la competitividad. Las limitaciones en los presupuestos públicos y en la capacidad de endeudamiento de las Administraciones ponen de manifiesto la necesidad de recurrir a modelos de colaboración público-privada (CPP) en los que cada parte pueda ejecutar su cometido con la máxima eficiencia y eficacia.

Las empresas deben identificar y gestionar sus recursos distintivos, críticos y estratégicos. El recurso crítico de las empresas en el nuevo contexto debe ser el conocimiento, con lo que la gestión asume, como objetivo principal, la configuración de una organización en la que se generan, se mantienen, se transmiten y se aplican conocimientos y capacidades.

Balance de los resultados empresariales

Juan Rosell
Presidente de CEOE

1. Entorno internacional: se consolida la recuperación, impulsada por las economías emergentes

La primera mitad del año 2010 se caracterizó por el buen ritmo de crecimiento de la actividad mundial, impulsada por las economías emergentes, especialmente las asiáticas, y con un menor dinamismo en las economías avanzadas, donde en el segundo trimestre ya se pudo apreciar la desaceleración de Estados Unidos y Japón, que contrastó con los buenos resultados de Europa, liderada por Alemania. No obstante, en el tercer trimestre la eurozona también perdió empuje, al igual que ocurrió en algunas economías emergentes. Así pues, hay que señalar que no todas las economías han dejado atrás el período de recesión e, incluso, entre el grupo de países donde se consolida la recuperación, la intensidad es muy distinta entre unos y otros.

Los principales organismos internacionales coinciden en que durante los meses finales del año habría continuado la desaceleración de la actividad mundial, lo que podría extenderse durante buena parte de 2011, como consecuencia del fin de los efectos de las medidas de impulso económico y del compromiso de las economías avanzadas de reducir sus elevados déficit públicos, especialmente en Europa.

Además, en el proceso de recuperación global están pesando otros factores, como el elevado nivel de desempleo existente, que tardará tiempo en corregirse y que influirá negativamente sobre el consumo. A lo que hay que añadir los problemas en que sigue inmerso el sistema financiero, lo que afecta a la concesión de crédito al sector privado y seguirá frenando el crecimiento.

2. Evolución económica en España: una recuperación lenta y no exenta de riesgos

En este contexto de recuperación global, la economía española ha registrado una evolución menos positiva, debido a problemas estructurales, como el peso del sector constructor o el elevado endeudamiento privado, y a otros generados por la recesión, como la elevada tasa de paro y de déficit público. La crisis de estos dos últimos años ha dañado profundamente la economía de muchas familias y empresas, elevando la cifra de parados en más de dos millones de personas hasta superar los cuatro millones y medio y avocando al cierre a muchas empresas por falta de demanda o por falta de financiación.

Durante la primera mitad de 2010, la economía española experimentó cierta mejoría, impulsada por factores transitorios como el Plan 2000E y la anticipación de compras ante la subida del IVA en el mes de julio, que ayudaron a que el consumo recuperase tasas positivas de crecimiento. Sin embargo, la debilidad de la recuperación se vio confirmada a partir del tercer trimestre, cuando la economía registró una nueva desaceleración.

En lo que respecta al consumo privado, la elevada tasa de paro, el repunte de la inflación, las subidas de impuestos y la gradual recuperación de los tipos de interés y las desfavorables perspectivas están frenando el gasto de las familias. Desde el punto de vista de la inversión, la demanda de vivienda continúa estancada en niveles muy bajos, a la espera de bajadas adicionales de precios, y frenada, además, por las mayores dificultades de acceso a créditos hipotecarios. También para las empresas el endurecimiento de las condiciones financieras está suponiendo un lastre para acometer nuevos proyectos e incluso, en algunos casos, para poder financiar el circulante, poniendo en peligro su actividad diaria.

Por todo ello, la recuperación de la economía española todavía ofrece dudas y su progresión será bastante lenta. Para el conjunto del ejercicio 2010 el PIB volverá a registrar cierta contracción, en torno al -0,2%, y las perspectivas para 2011 apuntan un crecimiento muy limitado, por debajo del 1%.

En este contexto, la evolución de las empresas de los distintos sectores ha sido muy dispar. Las empresas industriales, en especial las exportadoras, se están apoyando en el impulso internacional para recuperar su actividad. También el sector servicios, principalmente el sector turístico, se ha visto dinamizado por la demanda internacional. Sin embargo, la construcción sigue sumida en un profundo proceso de ajuste y al parón de la demanda residencial se une ahora el recorte de la inversión pública, con lo que todavía puede no haber terminado el ajuste en términos de actividad y empleo en este sector.

Para observar la evolución de los resultados empresariales existen diversas fuentes de información que ofrecen puntos de vista complementarios. Mucha de esta información no se encuentra todavía disponible para la totalidad de 2010, no obstante, a partir de ella se puede anticipar el comportamiento en el conjunto del año.

3. Resultados de las empresas cotizadas: evoluciones positivas a distintos ritmos

Un dato relevante para el análisis de los resultados de las empresas es el que corresponde a las empresas más importantes de nuestro país, entendiendo como tales a las que componen el IBEX-35, dado que éstas suponen más del 95% del total de los beneficios de las empresas cotizadas. Este conjunto privilegiado de compañías han cerrado los nueve primeros meses del año con un beneficio de 38.156 millones de euros, un 16,7% más que en el mismo período del año 2009, cuando ganar on 32.685 millones de euros. Este resultado supone el inicio de una recuperación tras los descensos de los dos últimos años y los resultados especialmente negativos de 2009. No obstante, el ritmo de incremento se ha ido desacelerando a lo largo del ejercicio, desde el 26% del primer trimestre, por lo que la tasa media para el conjunto del año podría estar ligeramente por debajo de este 16,7%.

Los motivos de esta mejoría se hayan fundamentalmente en el exterior, donde muchas de estas empresas tienen negocios, confirmando el hecho de que la situación de la economía internacional está siendo más dinámica y que la demanda interna todavía está muy debilitada.

En muchos casos los r esultados de cada empresa han venido condicionados por factores extraordinarios, como compras de otras compañías o venta de activos. Sin embargo, en el caso de la banca, que ha sido uno de los sectores que peor ha evolucionado dentro del selectivo, sus desfavorables resultados sí han estado vinculados a un descenso de su actividad en un contexto de bajos tipos de interés y un aumento de los índices de morosidad, que les ha obligado a elevar sus provisiones.

La recuperación observada en este conjunto de empresas, en general, de gran tamaño y con elevada presencia en los mercados internacionales, no se corresponde con la evolución general de nuestro sistema productivo, donde se observa cierta mejoría, pero con grandes diferencias entre sectores. Para analizar la evolución de las empresas y sus resultados según su sector de actividad se hace necesario otro tipo de información complementaria.

4. Central de Balances: la recuperación de las ventas y la moderación de los costes salariales apoyan unos mejores resultados

Los datos ofrecidos por la Central de Balances del Banco de España resultan más adecuados

para observar diferencias sectoriales o por tamaño. La información disponible para el ejercicio 2010 tan sólo abarca, de momento, los tres primeros trimestres y se corresponden con los datos de la Central de Balances Trimestral, menos exhaustiva que la Central de Balances Anual, ya que se basa en una muestra de 743 empresas que vienen a representar aproximadamente un 12,8% del valor añadido bruto generado por las empresas no financieras.

Según éstos, en 2009, en un contexto de grave crisis generalizada, el VAB de las empresas no financieras sufrió una fuerte contracción, un -7,2%, que afectó a todos los sectores sin excepción y especialmente a la industria, donde la producción se redujo un 15,4%. Sin embargo, durante los nueve primeros meses de 2010 se ha registrado cierta recuperación, un 4,4% de incremento del VAB, frente a la disminución del 11,8% del mismo período del año anterior. Esta evolución más positiva ha tenido su reflejo en la gran mayoría de los sectores de actividad y se debe fundamentalmente a la mejora del consumo privado y la reactivación de la demanda externa. No obstante, los datos apuntan cierta desaceleración en el tercer trimestre con respecto a la evolución en la primera mitad del ejercicio, ante la finalización de las medidas de impulso y las subidas impositivas ya comentadas anteriormente.

La mejora de la actividad en 2010 ha sido generalizada en todos los sectores, aunque destaca por su intensidad en los industriales y energéticos, impulsados por el incremento de las exportaciones y la elevación del precio del crudo. En el caso del comercio y la hostelería, el VAB experimentó una notable mejoría frente al mismo período del año anterior, gracias al mayor dinamismo del consumo privado, principalmente durante la primera mitad del ejercicio ya que en la segunda parte se ha dejado sentir el efecto del adelanto de compras ante la subida del IVA de julio.

A pesar de la evolución más favorable de la actividad, el empleo ha continuado descendiendo, si bien a ritmos inferiores a los de 2009, con una caída del -2,2% frente al -3,6% del mismo período del año anterior. Esta destrucción de empleo ha sido mucho más intensa en el empleo temporal (-6,6%), que en el fijo (1,5%), aunque el descenso en el empleo fijo ha sido superior al registrado en 2009. A esta reducción del empleo se ha unido una desaceleración del incremento de las remuneraciones medias hasta el 0,8%, frente al 1,5% de 2009, como consecuencia de los menores incrementos negociados en los convenios colectivos, en línea con el *Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012,* que establecía una referencia de hasta el 1% de incremento salarial durante 2010. Esta evolución del empleo y las remuneraciones medias ha permitido que los gastos de personal hayan mantenido su contención a lo largo de 2010, reduciéndose en un -1,5%.

Por otra parte, los gastos financieros, tras el notable descenso registrado en 2009 en línea con la disminución de los tipos de interés, en los primeros tres trimestres de 2010 han experimentado una cierta estabilización e incluso un ligero repunte (0,8%), consecuencia de ligeras caídas en el coste de la financiación que compensan un cierto aumento de la financiación recibida. Sin embargo, los ingresos financieros se vieron reducidos por el descenso de los tipos de interés y la menor entrada de dividendos, por lo que el efecto conjunto de gastos e ingresos financieros repercutió de forma negativa sobre los resultados de las empresas.

El incremento del VAB junto con el retroceso de los gastos de personal ha dado lugar a una notable recuperación del resultado de explotación y del resultado ordinario neto, que alcanzó un incremento del 6,9%, frente al -20,4% del mismo período del año anterior, y podría haber sido mayor de no ser por la caída de los ingresos financieros.

Los resultados de la Central de Balances Trimestral se refieren a una muestra reducida, que comprende fundamentalmente a las grandes empresas no financieras. Para analizar la evolución de las pequeñas empresas que representan un elevado porcentaje del tejido empresarial, sobre todo en sectores más atomizados como el comercio o la construcción, hay que referirse a la Central de Balances Anual (CBA), que incluye una muestra mucho más amplia, y que se complementa con información de los Registros mercantiles sobre empresas con menos de 50 empleados. El principal inconveniente es que esta información se obtiene con bastante retraso y la información disponible se refiere al 2009. Con estos datos se observa que las pequeñas empresas sufrieron en 2009 una caída de la actividad más acusada que en el caso de las medianas y grandes, al registrar un descenso del VAB del 12,2%, y que en el caso de la construcción o de la industria manufacturera alcanzaron el -20,4% y el 16,5%. También la destrucción de empleo fue más aguda, con un descenso del -8,2% en el número de trabajadores, reflejando un mayor impacto de la crisis en las empresas de reducido tamaño.

5. Ventas y salarios en las grandes empresas: mejoran las ventas en el exterior

La Agencia Tributaria elabora una publicación denominada *Ventas, empleo y salarios en las grandes empresas* a partir de la información suministrada por las empresas en sus declaraciones de IVA y retenciones de trabajo, que también permite realizar un seguimiento de la actividad de las grandes empresas españolas. Según éstos, en los meses comprendidos entre enero y noviembre de 2010 las ventas totales de las grandes empresas registraron un incremento del 0,3% en términos reales y una vez corregido de efecto calendario, lo que supone una notable mejora con respecto a 2009. Esta evolución obedece a un comportamiento mucho más dinámico de las exportaciones, que crecieron un 12,6% en estos meses, compensando la caída del -1,8% de las ventas interiores.

En cualquier caso, los últimos datos tanto de las exportaciones y, especialmente, de las ventas interiores presentaron una clara desaceleración en la segunda mitad del ejercicio, confirmando la tendencia de otras fuentes. En la misma línea han evolucionado las importaciones, dado el debilitamiento de la demanda interna.

Dentro de la evolución de los diferentes sectores desde la perspectiva de las cifras de ventas recogidas por la Agencia Tributaria, destaca la evolución de las empresas industriales, aunque el crecimiento de sus ventas interiores apenas alcanza el 1,1%, pero supone una notable recuperación frente al -17% de 2009. En el extremo opuesto, el sector de construcción registra el recorte en sus ventas más acusado, con tasas de variación una vez deflactadas del -22,9%, que viene a profundizar la caída de los últimos tres años.

La evolución del empleo en este grupo de empresas la podemos aproximar a partir de los datos sobre perceptores de rendimientos de trabajo. Según éstos, hasta el mes de noviembre la caída ha sido del -1,8%, frente al -7,0% de 2009, siendo el recorte del empleo especialmente intenso en los sectores de construcción e industria.

6. Conclusiones

El año 2010 fue un año muy complicado para la economía española. Las señales de recuperación que marcaron el inicio del 2010 se estancaron en la segunda parte del año, debido al ajuste presupuestario y a la crisis de deuda soberana que afectó a los países periféricos de la eurozona.

Va a ser labor de todos, Gobierno, empresas y familias, trabajar para que esta incipiente recuperación se consolide y lograr alcanzar ritmos de actividad que nos permitan generar empleo. Para ello habrá que adaptarse a una nueva realidad, sin margen para políticas públicas expansivas, de ajuste en el sector constructor, de mayor restricción del crédito y con un 20% de desempleo.

La reestructuración del sistema financiero, la reforma del mercado laboral y la reducción del gasto público han sido el eje central de la política económica en 2010 que, si bien no están terminadas, marcan un cambio de posición del Gobierno.

Además, los empresarios esperamos que estos pasos que se están dando sean sólo el comienzo para acometer, en profundidad, las reformas y que transmitan la confianza imprescindible para apuntalar el crecimiento y la creación de empleo en el medio y largo plazo.□

FUENTES ESTADÍSTICAS

Instituto Nacional de Estadística (2010): ***Contabilidad Trimestral de España.***
Comisión Nacional del Mercado de Valores (2010).
Banco de España (2010): ***Central de Balances. Resultados de las empresas no financieras,*** *hasta el tercer trimestre de 2010.*
Agencia Tributaria (2010): ***Ventas, empleo y salarios en las grandes empresas****. Noviembre de 2010.*

RESUMEN

2010 ha sido un año de recuperación a nivel global, pero en el caso de la economía española la salida de la crisis está siendo más lenta y dubitativa. Las políticas fiscales expansivas de la primera mitad del ejercicio impulsaron la demanda interna, lo que tuvo un efecto positivo sobre la actividad de las empresas. Sin embargo, la desaparición de las medidas de estímulo, la elevada tasa de paro y la necesidad de ajustar el desequilibrio de las cuentas públicas están siendo un lastre para la recuperación. De momento, las empresas que están evolucionando más favorablemente son aquellas que pueden aprovechar la recuperación de los mercados exteriores, mientras que otros sectores siguen sumidos en una profunda recesión.

Palabras clave: *Empresas, Resultados, Beneficios, Rentabilidades, Inversión, Clima empresarial, Crisis, Recuperación.*

Iberia: una nueva empresa

Antonio Vázquez
Presidente de Iberia y de International Airlines Group (IAG)

No cabe duda de que el año 2010 ha sido uno de los más completos y apasionantes en la historia de Iberia, que a finales del pasado ejercicio celebró su 83 aniversario. Después de trece años consecutivos de beneficios —una marca que no ha logrado ninguna otra compañía de nuestro entorno—, Iberia registró pérdidas en 2009, ejercicio en el que se unieron dos factores muy nocivos para la cuenta de resultados de cualquier empresa: una demanda muy débil por la profunda crisis económica iniciada a finales del año anterior y un coste del combustible —que representa la cuarta parte de nuestros costes— muy elevado.

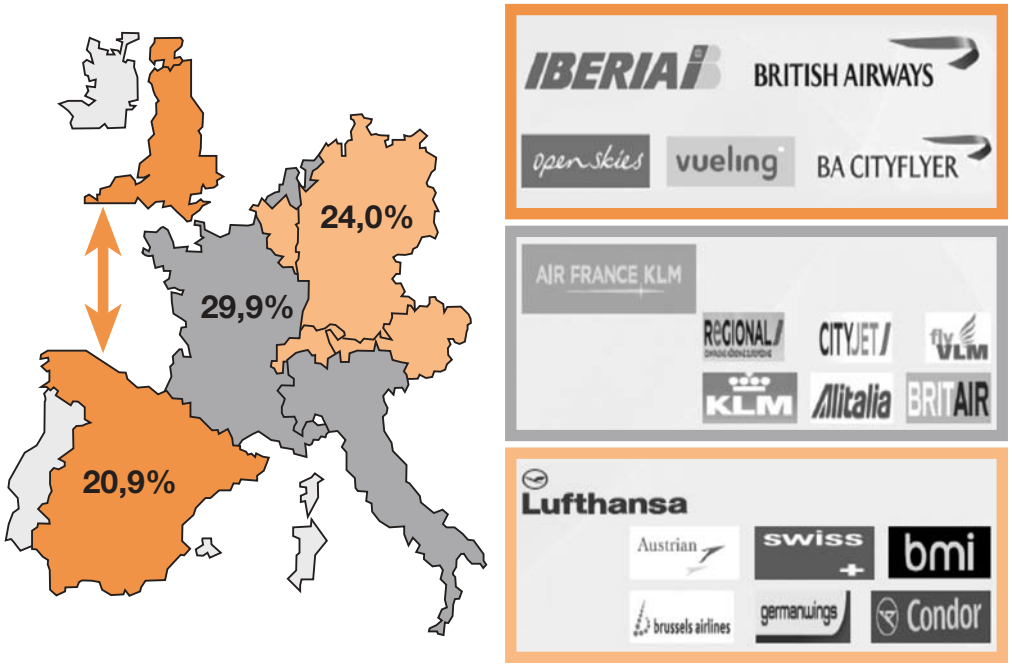
Este panorama desolador afectaba a todas las aerolíneas, especialmente a las europeas y a las norteamericanas, más castigadas por los efectos de la crisis de los mercados. No quedaba más remedio que ponerse manos a la obra. Se trataba de estimular los ingresos y reducir los gastos al máximo. Para aumentar los ingresos pusimos en marcha un ambicioso plan de inversión en productos y servicios dotado con 150 millones de euros y para atajar el aumento de los gastos redujimos nuestra capacidad para adaptarla a la demanda y aplicamos una importante reducción de los gastos corrientes. Este plan de contingencia iniciado en 2009, y que actualizábamos constantemente, ha sido muy importante para darle la vuelta a los resultados en 2010 y volver a registrar beneficios.

2010 ha tenido dos partes diferenciadas: en los primeros meses el sector aéreo en general seguía notando los efectos de la crisis; las previsiones de la Asociación Internacional de Líneas Aéreas (IATA en sus siglas en inglés) eran muy pesimistas: en diciembre de 2009 preveía unas pérdidas globales para el sector de 5.600 millones de dólares en 2010.

A medida que avanzaba el año iban mejorando las previsiones; así, en marzo de 2010 IATA reducía las pérdidas a la mitad y en su informe de junio ya se refería a unos beneficios de 2.500 millones de euros, que en las previsiones del pasado mes de diciembre ascendían a 15.100 millones, uno de los mejores resultados del sector aéreo en los últimos diez años.

La recuperación del sector era dispar, de modo que mientras Latinoamérica y Asia tenían un buen comportamiento, otras regiones, como Europa y Norteamérica, tenían problemas para salir de la crisis. La clave de esta mejoría en los resultados del sector aéreo en la segunda mitad de 2010 está en la recuperación de la demanda en unas regiones y el mayor crecimiento en otras, pero

GRÁFICO 1
CONSOLIDACIÓN DEL SECTOR AÉREO EN EUROPA



también en las fuertes medidas de ajuste de un sector que tradicionalmente ha tenido unos márgenes muy escasos y que es extremadamente sensible a cualquier cambio.

En el caso de Iberia, percibimos señales de recuperación en el segundo trimestre, que se confirmaron en la segunda mitad del año. La clave de estos mejores resultados estuvo en el ajuste de los costes y sobre todo en un notable incremento de los ingresos, especialmente gracias al tirón de la demanda en nuestros principales mercados latinoamericanos —Brasil, México, Colombia y Argentina—. La recuperación de la clase Business en el largo radio fue clave para darle la vuelta a los resultados.

Sin duda, la mejora del producto *premium* que llevamos a cabo el pasado año desempeñó un papel fundamental en el crecimiento del tráfico de negocios. En la segunda mitad de 2010 toda la flota de largo radio de Iberia —35 Airbus A-340— disponía de las mejoras introducidas en la Business Plus, nuestra clase ejecutiva de largo radio, que pusimos en marcha en el año 2005. Decidimos eliminar una fila de asientos para incrementar el espacio entre butacas, hasta 220 centímetros; de ese modo, conseguimos además que las butacas se convirtieran en camas totalmente horizontales. Además, hemos introducido en los vuelos de medio radio una nueva Business, la Business Club, con más espacio, butacas más cómodas y una mayor oferta de entretenimiento. Estas medidas forman parte del plan de mejora del servicio al cliente al que antes me referí y que pusimos en marcha en el año 2009 con una inversión de 150 millones de euros en tres años. Entendimos que, justo en un momento de crisis, era necesario mejorar el producto y fidelizar aún más a nuestros clientes. Entre las medidas de este plan están además la remodelación de las salas VIP y la automatización de los procesos de facturación y embarque, ya llevadas a cabo. Para nosotros, la inversión en nuevas tecnologías para que los viajes de nuestros clientes sean más cómodos y sencillos es clave.

Todos nuestros destinos cuentan ya con facturación a través de Internet, de modo que cualquier pasajero que vuele con nosotros, independientemente del destino desde el que inicie su viaje, puede imprimir su tarjeta de embarque y dirigirse directamente al avión, con el ahorro de tiem-

po que esto supone. También hemos puesto en marcha el embarque a través del móvil en los aeropuertos que disponen de esta opción; el pasajero que lo desee puede recibir un mensaje o un correo electrónico con su tarjeta de embarque. Además, hemos mejorado y actualizado nuestra página web www.iberia.com para que los procesos de información, reserva y compra sean más rápidos y sencillos. Todo esto nos permite mantenernos como la empresa española con mayor volumen de venta a través de Internet.

En el año 2010 hemos experimentado un notable crecimiento en el largo radio, con la apertura de nuevas rutas. Apostamos a comienzos de año por este crecimiento, con un significativo aumento de la capacidad en varias rutas que ya operábamos, como Bogotá, Buenos Aires, Lima, La Habana, Quito y Guayaquil. Estábamos anticipando la recuperación de la región, que se consolidó en la segunda mitad del año y que, como decía antes, ha sido clave en la mejora de los ingresos de Iberia en 2010.

En octubre dimos una vuelta de tuerca a esta estrategia, con la puesta en marcha de dos nuevos destinos: Madrid-Córdoba (Argentina) y Madrid-San Salvador; además, comenzamos a operar la ruta Madrid-Panamá con vuelos directos (hasta entonces, el vuelo de ida hacía escala en Guatemala). De este modo, nos convertimos en 2010 en la primera compañía europea en volar a Córdoba y El Salvador y reforzamos nuestra presencia en Latinoamérica, con un total de 19 destinos y más de 130 vuelos semanales desde Europa. Desde el año 2005 somos líderes en el tráfico entre el Viejo Continente y Latinoamérica, con una cuota de mercado del 20% —23% en Business—, y con el crecimiento registrado en 2010 hemos consolidado claramente este liderazgo.

Esta estrategia ha continuado en el año 2011, con la apertura de cuatro rutas: un nuevo vuelo que conecta Madrid con Fortaleza y Recife, en el nordeste de Brasil, desde febrero, la puesta en marcha de la conexión directa entre Madrid y Los Ángeles en marzo y dos nuevas rutas con origen Barcelona y destino Miami (marzo) y São Paulo (junio).

El largo radio ha ido escalando posiciones en la oferta de Iberia hasta convertirse hoy en día en la piedra angular de nuestra actividad, con más de dos tercios de nuestra producción total (medida en asientos por kilómetro ofertado). Para que el largo radio tenga éxito es imprescindible que la red de corto y medio radio, que sirve de alimentador, funcione a la perfección. El hecho de que el 70% de nuestros pasajeros de largo radio sean pasajeros en conexión, es decir, que no salen o se quedan en Madrid, sino que proceden o continúan a otras ciudades de España, de Europa o de África, da una idea de la importancia que tiene el corto y medio radio.

La dura competencia de las compañías de bajo coste y la penetración del tren de alta velocidad han hecho que la operación de corto y medio radio sea deficitaria y muy poco competitiva. El tamaño y su importancia como destino turístico han hecho que España se haya convertido en el país con una mayor penetración de compañías de bajo coste; la operativa y la estructura de estas aerolíneas impiden que Iberia pueda competir con ellas. Además, España es el país de Europa —y el segundo del mundo— con más kilómetros de tren de alta velocidad; su crecimiento y la dificultad para competir con este producto está provocando el adelgazamiento de buena parte de nuestras rutas nacionales. En todo caso, apoyamos la llegada del AVE a la Terminal 4 del aeropuerto de Madrid/Barajas, nuestro centro de operaciones. Esta conexión tren/avión, ya anunciada y que esperamos se lleve a cabo lo antes posible, permitirá ofrecer a los pasajeros el mejor servicio posible; se trata de que, por ejemplo, un pasajero que vaya de Valencia a Buenos Aires vía Madrid en tren y avión pueda facturar todo el trayecto en la estación del AVE de Valencia.

La falta de competitividad de nuestra red de corto y medio radio nos ha obligado a plantear un cambio radical de modelo para lograr que sea más eficiente. En 2010 iniciamos las conversaciones con todos los grupos de trabajadores para alcanzar un acuerdo que nos permita solucionar este problema, con el objetivo de poner este nuevo modelo en marcha en 2011.

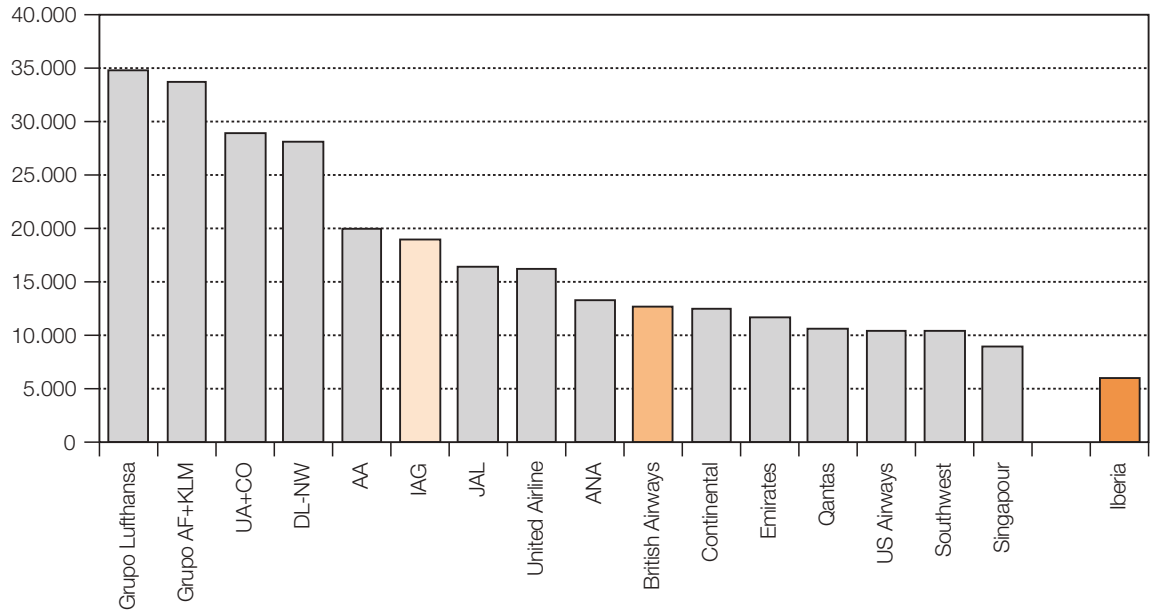
No cabe duda de que 2010 ha supuesto un antes y un después en la historia de Iberia y especialmente en el papel que desempeña dentro del panorama de las líneas aéreas. El pasado año conseguimos materializar uno de los principales objetivos de la compañía: ser protagonistas de la consolidación del sector aéreo, un proceso que se ha acelerado en los últimos años, principalmente en Europa y en Estados Unidos.

En noviembre de 2009 firmamos con British Airways un acuerdo vinculante de fusión para crear uno de los mayores grupos aéreos del mundo. Ese fue el punto de partida de un proceso que se ha ido desarrollando a lo largo de 2010 y que culminó en enero de 2011 con la salida a bolsa de International Airlines Group (IAG), la compañía *holding* resultante de la fusión entre las dos aerolíneas.

GRÁFICO 2

***RANKING* MUNDIAL DE AEROLÍNEAS**

(Por ingresos enero-diciembre 2009, en millones de dólares)



Para llevar a cabo esta operación hemos necesitado la autorización de las autoridades de la competencia —nacionales e internacionales— y la aprobación de las juntas de accionistas de ambas compañías.

El nuevo grupo cuenta con unos ingresos cercanos a los 14.000 millones de euros, una flota de más de 400 aviones, sirve más de 200 destinos y transporta a 55 millones de pasajeros al año. Ocupa el tercer puesto de Europa y el sexto del mundo por ingresos y su vocación es seguir creciendo. De hecho, la estructura de IAG se ha creado de tal modo que permita la incorporación de más aerolíneas en un futuro, a través de fusiones o adquisiciones. Esta flexibilidad consiste en que Iberia y British Airwas ahora, y más adelante las aerolíneas que se vayan integrando, conservan su marca, sus operaciones y sus derechos de tráfico.

La fusión entre Iberia y British Airways es la culminación de una larga relación entre dos aerolíneas totalmente complementarias: Iberia es líder en el tráfico entre Europa y Latinoamérica y British Airways lo es entre Europa y Norteamérica. El objetivo de la compañía fusionada es consolidar este liderazgo en el Nuevo Mundo y avanzar posiciones en Asia y en África. Confiamos en lograr gracias a la fusión unas sinergias de 400 millones de euros a partir del quinto año, de los que el 60% procederán de menores gastos y el 40% de mayores ingresos. La reducción de costes provendrá de tres áreas: tecnología de la información, mantenimiento de aviones y optimización de recursos; mientras que el aumento de los ingresos tendrá su origen fundamentalmente en la coordinación de ventas, la optimización de las redes y la ampliación del código compartido entre ambas aerolíneas. Los órganos de dirección y gestión de la compañía fusionada se han diseñado de modo que haya un equilibrio entre Iberia y British Airways. Así, el consejo de administración de IAG cuenta con siete consejer os designados por cada una de las dos compañías y el equipo de gestión lo forman a partes iguales ejecutivos de Iberia y British Airways.

La creación de este gran grupo aéreo nos permitirá competir con más garantías de éxito con los otros dos grandes grupos aéreos de Europa —Lufthansa y Air France-KLM— y con los que se han creado al otro lado del Atlántico —además de American Airlines, Delta se ha fusionado con Northwest y Continental con United—. El sector

aéreo es sin duda uno de los más regulados del mundo, con limitaciones de propiedad, que sólo han desaparecido por ahora dentro de la Unión Europea y de Estados Unidos, pero es seguro que la liberalización del sector aéreo irá aumentando en los próximos años y permitirá mayores grados de concentración entre aerolíneas. La estructura de IAG se ha creado para que nuestro papel en esa consolidación sea fundamental.

La otra gran operación en la que Iberia ha desempeñado un papel importante en 2010 tiene que ver con la puesta en marcha del Acuerdo de Negocio Conjunto entre Iberia, American Airlines y British Airways para la explotación conjunta de las rutas del Atlántico Norte. Aerolíneas de las otras dos alianzas aéreas (Star y Sky Team) ya llevan años colaborando en estas rutas y sólo faltaba que aerolíneas pertenecientes a oneworld lo hicieran. La aparición de un tercer actor en el Atlántico Norte permite incrementar la competencia, lo que beneficiará claramente a los pasajeros.

Para llevar a cabo este acuerdo comercial ha sido necesario recibir la autorización de las autoridades de la competencia de Estados Unidos y de la Unión Europea, lo que ha hecho que el proceso se alargara durante más de dos años. Finalmente, en octubre de 2010 se puso en marcha y desde entonces las tres aerolíneas trabajamos de forma conjunta en las rutas que operamos entre Estados Unidos, México, Canadá y Puerto Rico y los países de la Unión Europea, además de Noruega y Suiza.

Este acuerdo incrementa las opciones de vuelo de nuestros clientes, que cuentan así con más frecuencias y mejores conexiones, y da acceso a tarifas más competitivas, ya que se pueden combinar en un mismo viaje tramos y tarifas de cualquiera de las tres aerolíneas. Como una clara muestra de las ventajas que esto supone, en 2011 las tres compañías abrirán nuevas rutas, que no podrían haber puesto en marcha sin este acuerdo. En el caso de Iberia se trata de las rutas Madrid-Los Ángeles y Barcelona-Miami. Sin duda, este acuerdo permitirá un mayor crecimiento de la oferta de Iberia, American Airlines y British Airways en el Atlántico Norte.

Consolidación, crecimiento, nuevos modelos de operación en el corto y medio radio son elementos que han definido la estrategia de Iberia en 2010 y que sin duda seguirán siendo claves en los próximos años.□

RESUMEN

El año 2010 ha sido uno de los más intensos en la historia de Iberia. La oferta del largo radio ha aumentado significativamente, con la apertura de nuevas rutas, se ha iniciado el proceso de cambio de modelo de corto y medio radio y hemos mejorado la calidad de nuestros productos y servicios. Después de un año 2009 muy complicado, hemos vuelto a los beneficios y además la compañía ha entrado de lleno en el proceso de consolidación del sector aéreo, gracias a la fusión con British Airways, culminada en enero de 2011, y la puesta en marcha del Acuerdo de Negocio Conjunto para las rutas del Atlántico Norte con American Airlines y British Airways.

Palabras clave: *Sector aéreo, Iberia, International Airlines Group, Consolidación, Nuevos modelos de operación*

El futuro de la energía eólica

Durante el año 2010 la capacidad eólica mundial ha crecido en un 22% (35,8 MW), alcanzando un volumen total de 194,4 GW instalados, lo que representa una inversión de 47,3 billones de euros en el último año. Esta tendencia de crecimiento de la potencia eólica instalada a nivel mundial que se ha venido apreciando durante los últimos años se confirma en el pasado ejercicio, aunque con unos rasgos distintivos singulares respecto de los anteriores. La crisis económica global y el interés de los países emergentes por nuevas fuentes energéticas ha provocado una ralentización del crecimiento en los mercados que han liderado tradicionalmente el sector (Europa y EE.UU.) en contraste con el sensacional despegue de la tecnología en países como China e India y también, aunque en menor medida, Brasil o México.

En este nuevo contexto, el reto al que se enfrenta la industria europea del sector no es otro que explotar la posición de liderazgo adquirida hasta ahora para aprovechar el potencial que estos nuevos mercados, y los que puedan sumarse en el futuro, ofrecen a la exportación de bienes y servicios eólicos.

El panorama, a nivel internacional, debe ser visto con optimismo.

Recientes informes de la Agencia Internacional de la Energía pronostican que el 45% de la generación eléctrica mundial se cubrirá con energías renovables en el año 2035, lo que supondrá una inversión durante el período 2010-2035 de unos 6,7 trillones de dólares. La energía eólica desempeñará un papel principal en este desarrollo: de los 194,4 GW instalados a finales del año 2010 pasaremos a más de 1.400 GW instalados en el año 2035, lo que permitirá cubrir, sólo con energía eólica, el 13% de la demanda mundial estimada.

La Unión Europea sigue manteniendo su compromiso con este proceso de transformación. El objetivo comunitario del 20% de consumo energético renovable en el año 2020 se traduce en un 34% de electricidad de origen renovable, representando la energía eólica un 14-17% de cobertura del total de la demanda (actualmente cubre alrededor de un 5%). Y desde las instituciones europeas continúan lanzándose señales al mercado en esta dirección, confirmándose su apuesta por el cambio de modelo energético. Así, por ejemplo, en octubre de 2009 el Consejo de Europa estableció el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en Europa entre un 80-95% por debajo de los niveles de 1990, lo que en la práctica significa la descarbonización del sector eléctrico.

José Manuel Entrecanales Domecq
Presidente de Acciona

En nuestro país, el sector eólico cerró el año 2010 con 20.676 MW instalados, 1.500 MW más que el año anterior. Esta cifra, aun siendo considerable, representa el menor crecimiento absoluto anual de los últimos siete años. A la ralentización derivada de la crisis económica global, que ha afectado a los mercados de toda Europa, se añaden en España los negativos efectos resultantes de un entorno de incertidumbre regulatoria que ha aquejado al sector de las energías renovables durante los dos últimos años al menos. Un marco regulatorio estable es esencial para el desarrollo de un sector regulado e intensivo en capital, como el energético. Aunque esta incertidumbre se ha despejado parcialmente durante los últimos meses del año 2010 (y, desde luego, no a gusto de todos), lo cierto es que no puede considerarse cerrado definitivamente este capítulo en la medida en que no se ha definido aún el marco regulatorio y económico de las instalaciones eólicas que se han de poner en marcha a partir de 2013. Resulta imprescindible un compromiso político sólido y duradero para recuperar el impulso del sector eólico español en un entorno caracterizado por unas expectativas de evolución a nivel mundial muy elevadas.

Sólo de esta manera podrán además cumplirse los hitos de crecimiento previsto en la planificación pública para las energías renovables. El Plan Nacional de Energías Renovables, cuyo primer borrador fue hecho público en 2010, prevé un 38% de electricidad renovable en 2020, con 35.000 MW eólicos onshore y 3.000 MW eólicos offshore. Considerando que la base de partida con la que cerramos 2010 es de 20.676 MW onshore, el camino que queda por recorrer en instalaciones terrestres y marinas es todavía largo.

Hasta el momento, España ha sabido comprender los elementos básicos que mueven a la inversión en este ámbito energético industrial y propician su desarrollo: un riesgo acotado y un retorno razonable. Las políticas públicas de regulación e incentivo (*feed in tariff*) de instalaciones eólicas desarrolladas en España desde hace más de dos décadas y el esfuerzo inversor acometido por las empresas comprometidas con estos proyectos en nuestro país, no sólo se han revelado como las más eficientes en el entorno europeo (frente a otros modelos basados en sistemas de certificados verdes o subastas), sino que, de continuar en esta misma dirección, nos situarán en la mejor de las sendas para procurar la transformación del modelo energético de nuestro país, haciéndolo más seguro e independiente, más respetuoso con el medio ambiente y más competitivo.

Fruto de estas políticas e inversiones, España ha alcanzado una posición de liderazgo mundial en energía eólica y ha desarrollado todos los eslabones industriales y de negocio de la cadena de valor de este sector: desde la fabricación de componentes y de aerogeneradores hasta la promoción y explotación de parques eólicos en todo el mundo. Más de cuarenta empresas españolas han salido de nuestras fronteras y se han instalado en los principales mercados. Dos de los tres primeros desarrolladores eólicos del mundo son compañías españolas.

En los últimos diez años, la generación de electricidad a partir del recurso eólico se ha multiplicado en España casi por 10, pasando de los aproximadamente 4.500 GWh del año 2000 a unos 43.000 GWh a finales del año 2010. Este incremento de generación ha hecho posible que la cobertura de la demanda eléctrica a partir de fuentes eólicas aumente desde un 2,40% en el año 2000 hasta un 15,60% en el año 2010, convirtiéndose en la tercera tecnología en cobertura de la demanda, tras los ciclos combinados y la energía nuclear. El volumen de generación que ha alcanzado la eólica, unido al efecto depresor que tiene sobre los precios del mercado eléctrico mayorista, ha propiciado además una reducción del precio del mercado entre 4 y 8 euros MWh.

Además de esta contribución directa al mix energético y al sistema eléctrico español, la energía eólica aporta otras ventajas a la economía y a la sociedad, analizadas y cuantificadas en varios estudios publicados a lo largo del año 2010.

La dependencia energética exterior es uno de los problemas estructurales de España, que impacta considerablemente sobre su balanza de pagos, alcanzando preocupantes tasas cercanas al 80%, esto es, más de 25 puntos porcentuales superior a la media europea y muy por encima de los valores correspondientes a otras economías europeas como Alemania (59%) o Reino Unido (20%). Pues bien, desde el año 2003, la generación de energía eólica en nuestro país ha contribuido a disminuirla, evitando la importación de combustibles fósiles por valor de 34,2 toneladas equivalentes de petróleo, lo que ha supuesto un ahorro estimado de 5.270 millones de euros.

Durante el último año computado, la generación de energía eólica ha evitado además 26,6 millones de toneladas de CO_2, lo que representa un ahorro en derechos de emisión de, aproximadamente, 270 millones de euros.

El crecimiento experimentado en los últimos años por el sector eólico en España ha tenido consecuencias muy positivas en la cr eación de

empleo, tanto directo como indirecto. El sector ocupa actualmente a unos 40.000 empleados; si bien los datos del último año computado ofrecen síntomas de deterioro como consecuencia del entorno de crisis económica e incertidumbre regulatoria, muy especialmente en el segmento de fabricantes de aerogeneradores, componentes y proveedores de servicios. Tanto o más importante que lo anterior es el elevado grado de empleo de titulados universitarios (en torno al 50%) y de técnicos cualificados (alrededor del 30%).

El sector de las energías renovables y, singularmente, el de la energía eólica, contribuye asimismo a la modernización de nuestro sistema productivo. En primer lugar, por su elevada productividad. En términos generales, la productividad del sector de las energías renovables es un 31% superior a la media de los demás sectores productivos de la economía española, con una contribución muy significativa de la energía eólica. En segundo lugar, por su mayor intensidad innovadora y liderazgo tecnológico: el esfuerzo innovador del sector se sitúa hasta seis puntos por encima de la media nacional medido en porcentaje sobre el PIB. En tercer lugar, por su contribución a la generación y mantenimiento de empleo estable y cualificado, tal y como ha sido destacado anteriormente. En cuarto lugar, por su penetración y competitividad en los mercados internacionales, España se ha convertido en uno de los principales exportadores de esta tecnología y en el primer inversor extranjero en mercados tan avanzados como los Estados Unidos. Y, en quinto lugar, pero no menos relevante, por su contribución directa a la creación de riqueza global del país en valores ya cercanos al 1% del PIB (aproximadamente 2.000 millones de euros constantes en el último año) y su efecto inductor de rentas distribuidas (en una proporción de 52 euros por cada 100 euros de PIB producido por el sector eólico). Por otro lado, la balanza fiscal del subsector eólico presenta cifras superiores a los 200 millones de euros/año durante los últimos ejercicios, lo que significa que una buena parte de los costes asociados al sistema de incentivos revierten directamente al Estado en forma de tributos, impuestos y tasas que sufragan las empresas eólicas.

En resumen, el desarrollo de las energías renovables y especialmente el apoyo al desarrollo de la energía eólica son la ruta imprescindible hacia el mundo deseable a mediados de siglo, en que 9.000 millones de personas puedan convivir con un nivel de vida aceptable sin que ello represente graves consecuencias climáticas —y por ende, económicas— para ellos y las generaciones venideras.

Nuestro país se encuentra en una privilegiada posición para mantener una posición de liderazgo en este proceso, al tratarse de una potencia de primera línea en energía eólica, representando esta tecnología para nuestro país una vía de modernización del tejido productivo basada en la innovación y en el conocimiento.

Ciertamente, los indicadores positivos del desarrollo del sector que han sido enunciados se han visto deteriorados durante el último año en comparación con ejercicios precedentes por diversos factores, entre los que destacan las mayores dificultades de acceso a la financiación, consecuencia de un entorno de crisis económica, y, muy especialmente, el apuntado clima de incertidumbre regulatoria.

El debate planteado en España sobre el modelo energético deseable para el futuro debe abordarlo con una amplitud de miras que trascienda la coyuntura inmediata y se sitúe en línea con las estrategias globales que, a medio y largo plazo, deben conducir a una economía baja en carbono, escenario en el que la energía eólica debe desempeñar un papel primordial.

Es imprescindible, por tanto, mantener las políticas de apoyo a la energía eólica, en un entorno de certidumbre y estabilidad regulatorias, de forma que aporten el necesario clima de confianza para estimular la inversión. La evolución tecnológica y la internalización de los costes externos de las energías fósiles irán haciendo cada vez menos necesario el apoyo que hoy necesita la tecnología eólica para alcanzar los niveles de desarrollo que nuestro país —en línea con el mundo— precisa.

Necesitamos energías del siglo XXI para construir la sociedad y la economía del siglo XXI; una sociedad y una economía dinámicas, sostenibles, eficientes, con un alto valor tecnológico añadido y generadoras de empleos estables y de calidad. La era del petróleo tiende a su fin y la nueva época —que algunos denominan ya de la *tercera revolución industrial*— se basará en las energías renovables, en la electrificación de los servicios (fundamentalmente, del transporte, a través del vehículo eléctrico), en la gestión inteligente de las redes eléctricas, en la construcción sostenible y ecoeficiente y en nuevas tecnologías que impulsen el ahorro y la eficiencia energética y reduzcan nuestra huella climática. Y, en este nuevo contexto mundial, la energía eólica representa un elemento clave de desarrollo y de garantía de futuro.

El futuro energético será, sin duda, muy distinto del que ahora conocemos. Tengamos el arrojo y la amplitud de miras de no olvidarlo, porque nos jugamos demasiado.□

RESUMEN

El desarrollo de la industria eólica durante los últimos años ha hecho posible que España ocupe hasta ahora una posición de liderazgo mundial en este mercado, gracias a un importante esfuerzo de inversión económica e innovación tecnológica. Además de su directa contribución a la generación energética y al sistema eléctrico español, la energía eólica ha generado externalidades positivas en nuestra economía en materia de independencia energética, reducción de emisiones de CO_2, creación de empleo, crecimiento económico y productividad. Los retos del crecimiento futuro para atender los objetivos de la planificación energética en un situación de crisis económica global pasan por el mantenimiento de las políticas de apoyo en un entorno de certidumbre y estabilidad regulatorias que aporte la necesaria confianza para estimular la inversión.

Palabras clave: *Energía, Energías renovables, Energía eólica, Sistema eléctrico, Independencia energética, Emisiones CO_2, Empleo, Productividad,* feed in tariff*, Ecoeficiencia, Megavatios, Aerogenerador.*

La colaboración público-privada en infraestructuras como fórmula para contribuir a la salida de la crisis

Josep Martínez Vila
Director General de Negocio y Operaciones de Abertis Infraestructuras, S.A.

1. Introducción

La crisis financiera está teniendo unos efectos de gran magnitud sobre las finanzas públicas. Las medidas adoptadas por la mayoría de estados soberanos, entre ellos España, se han encontrado en una situación macroeconómica de gran volatilidad. Esta situación afecta a su capacidad de endeudamiento precisamente cuando los ingresos públicos flaquean por efecto del descenso en los ingresos fiscales y el aumento en el gasto público de carácter social. Un desequilibrio financiero que, en el caso de España, ha coincidido por la práctica desaparición de los fondos europeos que durante los últimos 25 años han sido la principal fuente de financiación de las infraestructuras.

Esta situación de dificultad coincide con el deseo del Gobierno de basar en el sector privado una parte muy considerable (unos 17.000 millones de euros) de la futura inversión en infraestructuras prevista en el Plan Extraordinario de Infraestructuras (PEI), que tiene por objetivo reactivar la economía y el empleo a través de la inversión en infraestructuras del transporte.

Así pues, nos hallamos ante un reto de gran magnitud que obligará a replantear el modelo seguido hasta ahora, basado en el papel totalmente preponderante del sector público en las infraestructuras y en particular en las de transporte. Las condiciones para involucrar al sector privado tendrán que cambiar para que cada parte pueda ejecutar su cometido con la máxima eficiencia y eficacia. El reto tendrá que ser abordado a muy corto plazo si se quiere utilizar el nuevo modelo de relación entre la administración y el sector privado en el campo de las infraestructuras para contribuir a la salida de la crisis.

2. El papel del sector público

El sector público se ha asignado tradicionalmente la responsabilidad de asegurar la dotación de infraestructuras que los decisores políticos han considerado necesarias para alcanzar sus objetivos.

Para ello, el sector público debe planificar las actuaciones que habrá que ejecutar, programarlas en el tiempo para su mayor eficacia y asegurar que todo el proceso, hasta la ejecución final de las inversiones, se haga con la máxima eficiencia para la sociedad. Ello significa que su forma de actuar debe asegurar, en cada uno de los pasos, el mejor uso de recursos públicos.

Para asegurar esta eficiencia, las administraciones pertinentes pueden actuar como implementadores de los proyectos o confiar la totalidad o una parte de su ejecución y explotación en promotores privados, cuando constaten que la capacidad técnica y/o de gestión del sector privado asegure rentabilidades socioeconómicas superiores.

Esta búsqueda de la eficiencia debería ser la premisa de la actuación pública. Con demasiada frecuencia, sin embargo, el principal argumento para acudir a la empresa privada para la construcción y gestión de infraestructuras de transporte es la falta de recursos presupuestarios o las desfavorables condiciones macroeconómicas. Aunque se comprende que la presión coyuntural pueda explicar dicha formulación, ésta no debería ser una base de actuación de los decisores públicos. El potencial para atraer fondos privados no debería ser en sí un factor importante en las decisiones de inversión.

Estas consideraciones son pertinentes en la situación actual. Típicamente cuando disminuye la recaudación de impuestos o deben corregirse desfases presupuestarios, los gobiernos optan por reducir la inversión. Si se hubiera actuado con el criterio de prioridad socioeconómica anteriormente citado, el efecto del recorte podría ser modesto, porque se salvarían los proyectos realmente necesarios.

En cualquier caso, la inversión más rentable en tiempos de crisis es seguramente la que adapta y mejora la planificación y el diseño y la gestión de los proyectos. Una coyuntura desfavorable representa la mejor oportunidad para replantearse los modelos que se han utilizado en el pasado y para mejorar los planes con el fin de adaptar la inversión futura a las nuevas condiciones.

3. El papel del sector privado

Para cualquier empresa privada, el objetivo fundamental de su actividad es maximizar la rentabilidad financiera de sus inversiones y de su ciclo productivo. Para ello, por definición, deben ser eficientes. Ahora bien, en el campo de las infraestructuras, se presentan con frecuencia situaciones de *monopolio natural*, de manera que es necesario establecer los incentivos adecuados y fijar compensaciones que estén directamente relacionadas con el riesgo asumido.

Es importante recalcar que el riesgo asumido es diferente para los distintos participantes privados en la construcción y gestión de las infraestructuras. Vamos a centrarnos en los financiadores, dejando de lado a los constructores, cuyos riesgos son similares independientemente del origen de la financiación.

Es preciso remarcar que los riesgos evolucionan considerablemente en el tiempo. Los plazos de recuperación de la inversión en proyectos de infraestructura pueden ser muy largos y las expectativas de retorno de las inversiones realizadas están, en principio, relacionadas con su plazo y con la existencia unos períodos de maduración muy prolongados.

Esta visión de los riesgos a lo largo del tiempo desactiva las críticas hechas con frecuencia a los concesionarios con relación a sus beneficios. Por una parte, al ser inversiones a muy largo plazo, los beneficios de operación anuales de una concesión sólo pueden evaluarse dentro del ciclo del proyecto, que contiene una primera fase inversora y, en muchos casos, unos primeros años de operación con pérdidas. El ciclo financiero del proyecto sólo puede evaluarse aplicándole unas tasas de descuento adecuadas para calcular su valor actualizado neto (VAN) global y relacionarlo con la inversión efectuada, o viendo si su tasa interna de retorno (TIR) es comparable a otras inversiones de riesgo similar.

En definitiva, cabe esperar que el sector privado sólo acudirá a la inversión en infraestructuras si el retorno esperado está por encima de la compensación que podría obtener con operaciones de riesgo similar. Afortunadamente los riesgos en los proyectos propuestos por las administraciones públicas suelen ser relativamente modestos y permiten atraer fondos institucionales que anteponen la seguridad a largo plazo a la rentabilidad especulativa. Estos fondos permiten que las compañías gestoras de infraestructura, que adquieren riesgos mayores, pero controlados por su conocimiento del sector, puedan cerrar la financiación de los proyectos en condiciones que equilibran los beneficios esperados con los riesgos asumidos. El reto está en situar estos riesgos al nivel que permita que el sector de las infraestructuras pueda competir con otros sectores de la economía (financiero, industrial, comercial…).

4. ¿Puede ser la colaboración público-privada una fórmula para relanzar la economía?

El término colaboración público-privada (*public-private partnership* o PPP en inglés), entendido como el acuerdo entre una administración pública y el sector privado para la provisión de un ser-

vicio público con especial énfasis en la correcta distribución del *riesgo y ventura*, engloba desde modelos que son prácticamente encargos de obra a concesiones tradicionales, como las de autopistas, hasta verdaderas asociaciones en las que los socios públicos y privados se involucran profundamente en el proyecto en una relación de confianza similar a la que existe en las *joint-ventures* puramente privadas.

La principal fortaleza de las CPP debe ser, sin embargo, su capacidad de adaptación, que es absolutamente imprescindible en proyectos de vida muy larga, como son los de infraestructuras. Para ello es preciso incorporar al mecanismo procedimientos que permitan solventar los conflictos que pueden aparecer porque los objetivos de los socios público y privado son diferentes: rentabilidad socioeconómica, incluyendo externalidades, para uno y rentabilidad financiera para el otro. Mecanismos potentes de arbitraje, que no pongan en cuestión los procedimientos de licitación —fuertemente regulados en le UE—, aparecen como un elemento esencial para diseñar las CPP.

Ciertamente la creación de CPP no va a resolver la crisis actual, pero es indudable que existen todavía algunas inversiones en infraestructuras de elevada rentabilidad socioeconómica que hay que abordar. Y la participación financiera y de conocimientos sobre construcción y explotación (particularmente importantes en España) pueden ayudar a desarrollarlas de la manera más eficaz y eficiente.

Desde el punto de vista de la eficiencia, el principal obstáculo para justificar las CPP es que su puesta en funcionamiento tiene unos elevados costes de transacción. Éstos incluyen gastos que un proyecto financiado públicamente no tiene que afrontar. Nos referimos a una mayor preparación de los proyectos por parte del sector público, incluyendo aspectos legislativos que normalmente no se desarrollarían con el mismo detalle pero, sobre todo, a los costes para los licitadores privados, que deben dedicar a sus ofertas mucho más dinero que en transacciones normales, y a los costes de la asociación en sí, con un proceso mucho más largo y complejo que exige la participación de expertos jurídicos, en particular con relación a la elaboración de contratos de gran complejidad. Si bien es cierto que la normalización de procedimientos y documentación debería ir reduciendo estos costes, la realidad es que, al ser relativamente independientes de la talla del proyecto, los costes de transacción, al representar una utilización de recursos con muy escaso retorno, penalizan la rentabilidad socioeconómica y pueden llevar a tener que descartar como candidatos a CPP a muchos proyectos pequeños que, sin embargo, son aceptables para la financiación pública.

Podemos pues considerar que, cuando la participación privada produce mejoras de eficiencia superiores a los costes de transacción, es una opción que mejora el retorno para la sociedad de aquellas inversiones que están justificadas. Dicho retorno podría aumentar con una mejora de los procedimientos de licitación y contratación —en la actualidad excesivamente pesados y costosos— que permitiese reducir a su vez los costes de transacción. Sin embargo, y a pesar de las mejoras de eficiencia comentadas, resultaría difícil que un proyecto que planteado desde la iniciativa pública no fuera viable, gracias a la participación privada pudiera llegar a adquirir una rentabilidad socioeconómica suficiente.

Por otra parte la utilización de mecanismos público-privados simplemente para aplazar o diluir en el tiempo la inversión pública son seguramente negativos para la economía, sobre todo porque detraen fondos que podrían emplearse mejor y, en el caso de financiación externa, es probable que la compensación del riesgo sea elevada y penalice la rentabilidad *interior*.

Para terminar, es importante señalar que la sostenibilidad financiera de muchas inversiones rentables depende también del modelo de tarificación adoptado. Un cambio radical de modelo como sería la aplicación generalizada del pago por el uso de las infraestructuras permitiría plantear la creación de CPP utilizando los activos existentes para generar ingresos para su mantenimiento y/o mejora e incluso para asociarlos a operaciones de nueva construcción para mitigar el peso de la inversión y mejorar la garantía del proyecto gracias a la existencia de un flujo de caja consolidado.

El pago por uso de las infraestructuras será seguramente el principal tema de debate de los próximos años en el sector. En estos momentos aparece como un cambio ineludible por las razones esbozadas al inicio.

5. Conclusiones

La situación económica actual debería permitir replantear las bases del sistema de transporte para mejorar su funcionamiento, en particular en términos de eliminación de distorsiones en el coste para los usuarios, de mejora de la planificación y la programación de las inversiones y de racionalización de la toma de decisiones con respecto a los proyectos que deben realizarse.

El sector privado puede contribuir al desarrollo de las infraestructuras de transporte, pero únicamente los proyectos que tengan una clara justificación socioeconómica pueden esperar alcanzar una financiación privada adecuada porque, a pesar de que se den condiciones de rentabilidad financiera aparentemente adecuadas para los inversores, los malos proyectos no son financieramente sostenibles en los largos plazos exigidos por las infraestructuras. Los proyectos que tienen una buena justificación socioeconómica y, por lo tanto, contribuyen al desarrollo económico, pueden optar por mecanismos de financiación mixta a través de colaboraciones público-privadas. Éstas requieren un marco legislativo que permita la convergencia de intereses sociales, por parte del sector público, y financieros, por parte del privado, y tener la flexibilidad que les permita adaptarse a las circunstancias cambiantes que inevitablemente se presentan durante la larga vida de un proyecto de infraestructura.

Al mejorar la eficiencia de las inversiones, las CPP para desarrollar proyectos viables y sostenibles representan una contribución positiva a la salida de la crisis.□

RESUMEN

Las medidas adoptadas por los estados soberanos para afrontar la actual crisis financiera pasan en muchos casos por el desarrollo de planes de inversión en infraestructuras, con el doble objetivo de reactivar el empleo y mejorar la competitividad. Las limitaciones en los presupuestos públicos y la limitada capacidad de endeudamiento de las administraciones ponen de manifiesto la necesidad de recurrir a modelos de colaboración público-privada (CPP) en los que cada parte pueda ejecutar su cometido con la máxima eficiencia y eficacia. Sin embargo, únicamente los proyectos que tengan una clara justificación socioeconómica pueden esperar alcanzar una financiación privada.

Al mejorar la eficiencia de las inversiones, las CPP para desarrollar proyectos viables y sostenibles representan una contribución positiva a la salida de la crisis.

Palabras clave: *Colaboración Público-Privada, Financiación, Infraestructuras.*

el nuevo lunes

de la economía y la sociedad

le ofrece cada semana:

- ◆ Las claves de la economía española
- ◆ Quién es quién en la Administración y en la empresa
- ◆ Cómo seleccionar su inversión
- ◆ Reportajes, entrevistas y confidencias sobre el mundo del dinero

◆ **Y sus suplementos:**

Semanales:

- ■ **Guia para su dinero**
  suplemento semanal de inversión
- ■ **Golf**

Mensuales:

- ■ **Mercado Hipotecario e inmobiliario**
- ■ **Cultura**
- ■ **Ciencia y técnica**
- ■ **Nuevas tecnologías de la información**

Y además:

- ■ **Empresas bajo la lupa**
- ■ **Especiales *el nuevo lunes***
- ■ **Rating**
  Radiografía y calificación de las empresas y entidades financieras



Todas las semanas empiezan con un "nuevo lunes"

Los recursos empresariales intangibles para superar la crisis económica

María Luisa Recio
Profesora de Economía Aplicada, Universidad Rey Juan Carlos

1. Los recursos intangibles son críticos para seguir manteniendo las ventajas competitivas empresariales

Muchos empresarios en estos momentos de desánimo y ajustes se enfrentan a la propia supervivencia de sus proyectos. La tesis es que uno de los caminos más seguros de salvar la actual situación pasa por la flexibilidad, transformación y capacidad de innovación, que es consecuencia del aprendizaje colectivo y exclusivo de la organización. Para ello es obligado identificar, mantener y potenciar aquellos recursos distintivos, críticos y estratégicos que posee cada empresa, que van a ser los canales del cambio para superar la crisis y aprovechar las nuevas oportunidades que trae consigo.

De todos los recursos, sólo unos pocos proporcionan realmente una posición diferencial, los que son capaces de conseguir una ventaja competitiva sostenible, en el sentido de que permiten mejorar el desempeño empresarial en términos relativos y hacen posible la adaptación de una organización a los cambios del entorno.

A diferencia de la común creencia, la posesión de costosos activos físicos, que por su naturaleza son fácilmente adquiribles en el mercado, no suele constituir una fortaleza sostenible para la empresa porque no la sitúan en una posición diferencial para competir. Por el contrario, son los recursos y capacidades, que coinciden en que suelen ser de carácter intangible, que no se pueden obtener de forma fácil e individualizada en el mercado, los que constituyen las verdaderas fuentes potenciales de ventaja competitiva de las empresas. Estos recursos intangibles suelen ser claves por dos circunstancias. Por un lado, por la dificultad de imitar y copiar los recursos y capacidades de este tipo, y por otro, por el hecho de que su desempeño suele ir indisolublemente unido al del resto de la empresa con que interactúa de forma sistémica, lo que dificulta que incluso cuando se logra imitar este tipo de recursos de las empresas líderes, la mayor parte de las veces no se alcanzan los resultados obtenidos por éstas.

Los recursos intangibles basados en el conocimiento siempre serán los activos estratégicos más vitales para una organización, siempre y cuando se desarrollen compensando la acelerada obsolescencia que incorpora al mismo la crisis. Normalmente, la crisis trae consigo la infrautilización de la totalidad de recursos, por lo que el potencial de la recuperación puede pasar por reflexionar sobre las posibilidades de aplicación de

este tipo de recursos infrautilizados en usos alternativos. La producción de los bienes o servicios requiere de múltiples tipos de conocimiento, los cuales están configurados en las capacidades de la organización, que necesita para ello especializarse en la creación, mantenimiento y aplicación del mismo. Como resultado, las empresas que prosperarán son las que sean capaces de crear las condiciones adecuadas, para que las múltiples individualidades que las conforman puedan integrar, compartir y hacer funcionar sus distintos conocimientos especializados.

El recurso crítico tradicional de las empresas, que solía ser el capital o los recursos financieros, en el nuevo contexto debe ser el conocimiento, con lo que la gestión asume como objetivo principal la configuración de una organización en la que se generan, mantienen, transmiten y aplican conocimientos y capacidades. Las empresas deben contar con estructuras, sistemas y procesos que faciliten el desarrollo de capacidades, para lo que es ineludible gestionar las personas como activos, transformando los mecanismos de coordinación basados en relaciones jerárquicas y de especialización, por otros más orientados hacia relaciones laterales de trabajo en equipo y de cooperación. En este sentido, desde la perspectiva de la creación de valor, las capacidades están condicionadas en alguna medida por los recursos que las sustentan, y las rutinas organizacionales, surgidas de la experiencia y que sirven para desarrollar las capacidades complejas, en ocasiones tienen que optar entre su eficiencia y la flexibilidad o capacidad de la organización para adaptarse a los cambios.

2. Los retos ante la crisis de la gestión empresarial del capital intangible

Los activos intangibles son, en general, sustancialmente más difíciles de gestionar que los activos materiales, lo que se intensifica en la coyuntura de crisis. No hay que olvidar que el resultado de esta gestión depende de la adecuada combinación de los diferentes subsistemas de capitales intangibles (humano, relacional y estructural) que lo configuran, a los efectos de optimizar sus interacciones y sinergias conjuntas. Para poder materializar sus fortalezas nucleares, las empresas deben concentrarse en aquellas áreas que pueden crear más valor para sus clientes, y cooperar con otras empresas para cubrir aquellas áreas donde han decidido no operar, como consecuencia de su reposicionamiento dentro de la cadena de valor del sector en el que opera. A este respecto, los sistemas de medición del desempeño empresarial deben poder reflejar la dinámica y el cambio del sistema empresarial, lo que se consigue informando no sólo de desempeño a corto o eficiencia en la utilización de recursos en la actual coyuntura, sino que también debe cuidarse el potencial de la empresa en el largo plazo, preservando y manteniendo aquellos recursos intangibles sobre los que se podrá basar la rentabilidad en el largo plazo.

En muchas empresas, el capital humano, sobre todo aquel que es valioso, único, imperfectamente imitable y no sustituible, se puede convertir en su principal fuente de ventajas competitivas, como por ejemplo sucede con algunos experimentados gestores o con ciertos grupos de personal cualificado. Este capital se configura a partir de las capacidades individuales (conocimiento, niveles, competencias y experiencias) de la gente que trabaja en la organización. Sin embargo, no todas las capacidades tienen un elevado valor estratégico para la empresa, aunque se utilicen de igual forma en los procesos y operaciones de creación de valor de la empresa, como sucede con aquellos individuos cuyas capacidades más abundan en el mercado de trabajo, que representarán los recursos humanos de la organización pero no su capital humano.

Una de las capacidades básicas para una empresa es su habilidad para atraer, crecer, explotar y retener el talento humano. Se deben identificar y potenciar las capacidades más necesarias para la organización, al tiempo que se reconoce la posible obsolescencia y envejecimiento con que se cuenta. Los procesos de ajuste empresarial no deben tener como guía la reducción de los costes laborales, sino también preservar su capital humano, entendido como la combinación óptima de actitud, inteligencia, cualificación y experiencia de su plantilla y cuyo utilidad está configurada en torno a su capacidad de aprendizaje, de cambio y de generar innovación, valores todos ellos que son los que aseguran la expansión y supervivencia de las empresas en el largo plazo. Ahora puede ser el momento tanto de la formación continua, tanto en las áreas en las que se opera como en las nuevas tareas donde se quiere potenciar el desarrollo personal de cada individuo, como el de la rotación en las tareas y puestos de trabajo, favoreciendo la versatilidad ante el cambio.

Cuando, como ahora, se puede perder valioso capital humano, mantener el capital estructural organizacional generado se vuelve un factor del todo crítico. Este capital estructural puede estar soportado en sistemas de información, lo que per-

mite a la organización mantenerlo en el tiempo con independencia de sus integrantes y mejorar así su eficiencia, tiempos de transacción, innovación de procedimientos y acceso a la información para permitir codificarla y transformarla en conocimiento. Los activos que dan soporte y base al mismo son las tecnologías, metodologías y procesos específicos que permiten funcionar a las organizaciones. El objetivo debe ser generar una dinámica continua de mejora y optimización del conocimiento estructural, contando para ello con la ayuda de las tecnologías de la información y con el desarrollo de manuales y estándares de organización y mejora de procesos y procedimientos. Esta tarea, que debe ser lo más sistemática posible, requiere de una infraestructura organizacional, una cultura de empresa y unos esquemas de trabajo que promueven el conocimiento eficiente (procesos y procedimientos) y los flujos de éste dentro de la organización y con el exterior.

En los momentos de crisis, las empresas tienden a replantearse sus interrelaciones con otros agentes, intentando en no pocas ocasiones trasladarles total o parcialmente sus propios procesos de ajuste. Pero no se debe olvidar que estos cambios no deben hacerse a costa de la pérdida del capital relacional con clientes y proveedores. Este potencial de las organizaciones que reside fuera de las mismas es uno de los más difíciles de desarrollar y de codificar, midiéndose casi siempre en función de la duración de las relaciones que lo sustentan, ya que su permanencia con el paso del tiempo las hace revalorizarse. No se puede olvidar que las relaciones con otros agentes suelen ser los cimientos a partir de los cuales las empresas desarrollan sus capacidades de crecimiento y de dominio de los mercados.

La colaboración con sus empresas proveedoras permite a las empresas especializarse en aquellas fases del proceso productivo o productos en donde son capaces de generar más valor. Las relaciones consolidadas con los clientes permiten vender nuevos productos a éstos de forma más sencilla que la captación de nuevos clientes. En mercados dinámicos y cambiantes suele ser necesario integrar a proveedores y clientes en el proceso de desarrollo de productos. Sus necesidades, deseos y posibilidades se satisfacen con una doble perspectiva temporal, la de corto plazo, atendiendo a sus requerimientos específicos a través de la adaptación del producto final y la introducción de variantes del mismo, y la de largo plazo, apostando por una estrategia intensiva en I+D+i integrada en el desarrollo de productos.

Un problema surge del hecho de que estos vínculos, que tienen un valor económico indudable en la medida que contribuyen a los resultados de la empresa, no suelen ser susceptibles de materializarse en derechos de propiedad. Esto obliga a una gestión activa que permita mantener este capital en el tiempo, sin pérdida del mismo, lo que sucede cuando los agentes relacionados con la empresa dejan de beneficiarse de su relación. Es decir, se deben evitar situaciones extremas, tan frecuentes en momentos como los presentes, que lleven consigo a la pérdida de clientes y proveedores deseables, ya que ello supone una descapitalización de la empresa, que comprometa su rentabilidad y sostenibilidad futura.

Con todo, no se puede olvidar que a pesar de sus reconocidas ventajas una circunstancia que limita, ahora más que nunca, la inversión en intangibles es su alto riesgo de obsolescencia y depreciación económica. Es más, el valor de los intangibles suele estar normalmente unido al del resto de la empresa, ya que no suelen ser segregables, lo que dificulta su transmisibilidad económica en mercados organizados y competitivos, que las más de las veces no existen, con lo que su valor económico está condicionado a la continuidad de la relación empresarial de la que forman parte. El problema es que los activos intangibles, al tener un bajo valor residual, aumentan de manera relevante los costes de insolvencia en caso de que ésta se produzca, lo que aumenta las restricciones para su financiación mediante deuda y obliga a afrontar normalmente su desarrollo mediante autofinanciación.

3. Una reflexión sobre la importancia en la coyuntura actual de la cultura del aprendizaje y la adaptación organizacional

Ante el continuo cambio que caracteriza al entorno en momentos de crisis, las empresas han de desarrollar una cultura y rutinas organizacionales que soporten las habilidades de cr ear, absorber y asimilar los nuevos conocimientos, y, de paso, reemplazar los que se van desfasando en el tiempo. De esta forma, las empresas han de conciliar dos objetivos que pueden entrar en conflicto potencial de forma continua, el primero, construir una base acumulativa de conocimiento y aprender de experiencias pasadas y, el segundo, asegurar que se está aprendiendo más allá de sus áreas nucleares, generando la capacidad de asimilar nuevo conocimiento en orden a responder el cambio, sobre todo, por cuanto

la principal fuente de ventaja competitiva empresarial está siendo cada vez más la innovación en los productos, procesos o servicios.

Los recursos empresariales deben estar alineados para favorecer el aprendizaje y el cambio permanente. Pero no debemos olvidar que las condiciones organizativas pueden actuar como obstáculos al aprendizaje organizacional, bloqueando las posibilidades de desarrollo personal, de comunicación, de relación con el entorno, de creación, etc. Las características organizacionales que pueden dificultar el aprendizaje son: las estructuras burocráticas; el liderazgo autoritario o paternalista; el aislamiento del entorno; la autocomplacencia; la cultura de ocultación de errores; la búsqueda de homogeneidad; la orientación a corto plazo; la planificación rígida y continuista o el individualismo. En definitiva, la forma de ser de la organización no es neutra y requiere cumplir una serie de condiciones para que las actitudes, comportamiento y procesos de aprendizaje descritos puedan desarrollarse, ya que el aprendizaje individual en una primera fase, y el de equipo en una segunda, son pasos obligados para el aprendizaje organizacional.

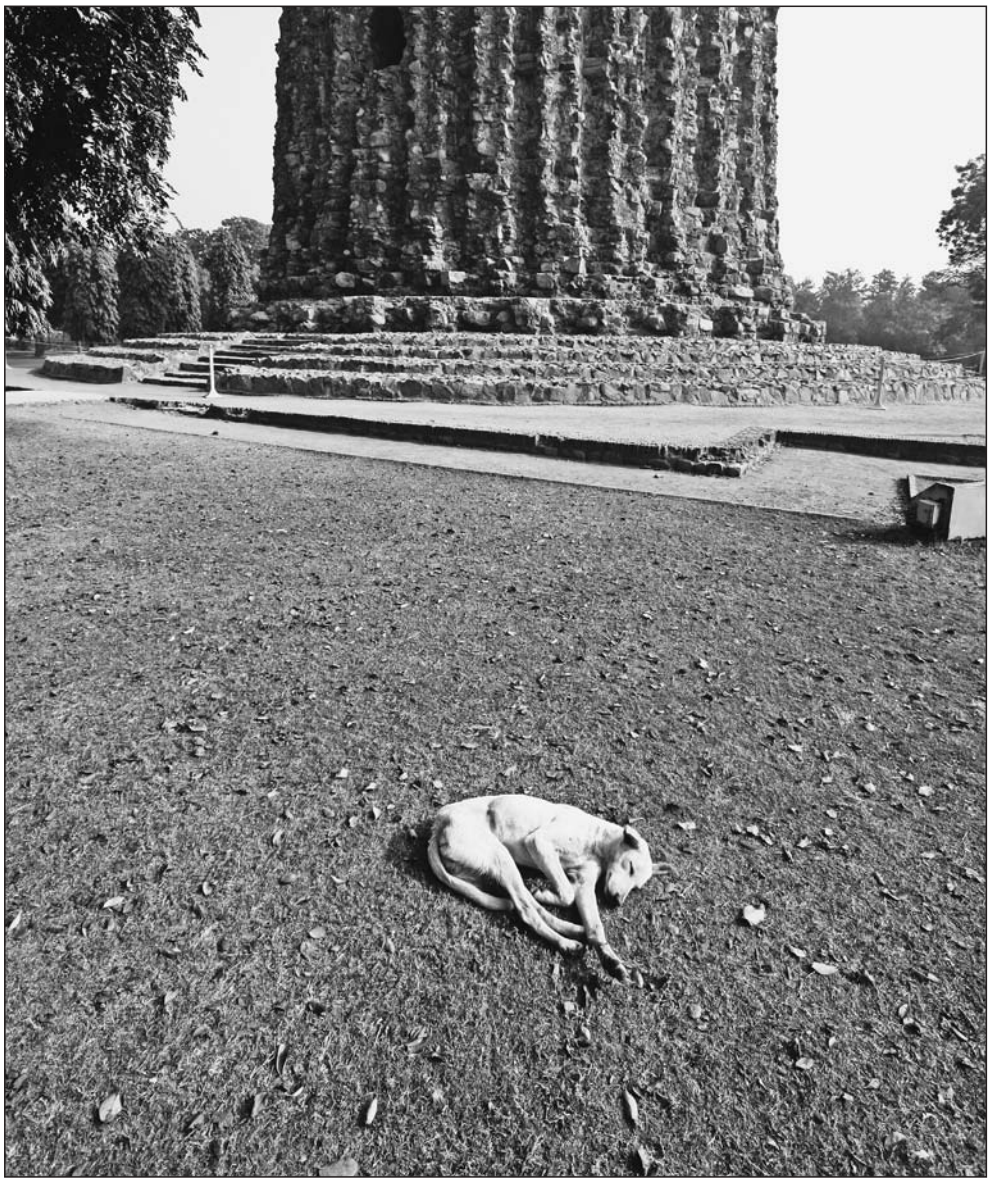
Los comportamientos, actitudes, habilidades, herramientas, mecanismos y sistemas de aprendizaje que se deben potenciar son, entre otros, los de la responsabilidad personal sobre el futuro (proactividad de personas); la habilidad de cuestionar los supuestos (modelos mentales); la visión sistémica (ser capaz de analizar las interrelaciones existentes dentro del sistema, entender los problemas de forma no lineal y ver las relaciones causa-efecto a lo largo del tiempo); la capacidad de trabajo en equipo, compartir visiones y de aprender de la experiencia; el desarrollo de la creatividad; la generación de una memoria organizacional; instauración de mecanismos de aprendizaje de los errores y de transmisión y difusión del conocimiento a lo largo de la organización. Si se consigue que las personas aprendan pero no convierten ese conocimiento activo útil para la organización, no se puede hablar de aprendizaje organizacional.

La capacidad de la empresa para aprender se debe traducir en la posibilidad de evolucionar permanentemente (flexibilidad); la mejora en la calidad de sus resultados; en el hecho de que la empresa se hace más consciente de su integración en sistemas más amplios y produce una implicación mayor con su entorno y desarrollo y en el desarrollo de las personas que participan en el futuro de la empresa. Al final, las empresas inteligentes para aprender y ser flexibles para adaptarse al cambio son las que mejor paradas saldrán de esta crisis, siempre y cuando sean capaces de preservar y potenciar sus recursos críticos de largo plazo, capital humano, capital estructural y capital relacional, para salvar sus cuentas a corto plazo.□

RESUMEN

Las empresas deben identificar y gestionar sus recursos distintivos, críticos y estratégicos. El recurso crítico tradicional de las empresas, que solía ser el capital o los recursos financieros, en el nuevo contexto debe ser el conocimiento, con lo que la gestión asume como objetivo principal la configuración de una organización en la que se generan, mantienen, transmiten y aplican conocimientos y capacidades. El desempeño empresarial actual depende más que nunca de su adecuada gestión e integración. El riesgo es que el énfasis en los costes e ingresos inmediatos se haga a costa de sacrificar recursos intangibles básicos para el potencial de la empresa a largo plazo. La respuesta al cambio que caracteriza al entorno en momentos de crisis ha de ser el desarrollo de culturas y rutinas organizacionales que favorezca el aprendizaje organizacional y la adaptación al mismo.

Palabras clave: *Recursos críticos, Gestión del conocimiento, Capital intangible, Aprendizaje organizacional.*



INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE

Coordinador:

Ginés de Rus

Departamento de Análisis Económico Aplicado,
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

En plena recesión y atravesando las dificultades por todos conocidas, la inversión en infraestructuras se sigue presentado como una vía para la reactivar la economía, crear empleo y aumentar la productividad. Los artículos de *Francisco Pérez* y *Aday Hernández* no respaldan dicha creencia. En los últimos años se ha invertido mucho en infraestructuras en España y sin embargo el resultado en términos de la mejora de la productividad es desalentador. Como *Francisco Pérez* señala, la cultura de la evaluación económica en España es manifiestamente insuficiente, tanto *ex ante* como *ex post*, y los proyectos que se están llevando a cabo no parece que sean los que contribuyen al crecimiento a largo plazo. El artículo de *Aday Hernández* respalda este argumento añadiendo que tampoco cabe esperar demasiado de la inversión en infraestructuras para la relocalización de la actividad económica y de convergencia regional, razones muy utilizadas en este año para justificar la inversión pública en megaproyectos de dudosa rentabilidad socioeconómica.

Sabemos que no se trata sólo de invertir sino de regular y gestionar lo existente de acuerdo con los principios económicos básicos de eficiencia. Los artículos de *Fernando González-Laxe* y de *Jorge Fabra* se ocupan de dos actividades fundamentales en la economía, los puertos y la electricidad. El primero aborda la nueva regulación portuaria española y su función para que nuestro país se posicione en los mercados internacionales y en las rutas marítimas mundiales. El segundo la compatibilidad entre sostenibilidad económica y medioambiental en el sector eléctrico, discutiéndose la posibilidad de reducir los precios que los consumidores están soportando mediante la eliminación de regulación obsoleta que reconoce costes inexistentes o innecesarios para un suministro de electricidad eficiente y competitivo.

El artículo de *Emilio Cerdá* sobre biodiversidad cierra el bloque. El autor argumenta que los fines que se perseguían en el año de la biodiversidad no se han alcanzado porque los medios no han estado a la altura de los objetivos. El trabajo nos recuerda que los bienes para los que no hay mercado, como los ecosistemas y la biodiversidad, tienen un valor económico que debe ser tenido en cuenta para no acometer proyectos cuyos costes sociales excedan sus beneficios sociales. Algo básico que todavía estamos lejos de resolver.

Infraestructuras: estabilización y productividad

Francisco Pérez (*)
Universidad de Valencia e Ivie

1. Introducción

Las inversiones en infraestructuras son presentadas con frecuencia como gastos positivos desde todo punto de vista, tanto por su capacidad de generar actividad y empleo durante su construcción —más importante todavía si ésta se realiza en años de recesión— como por sus efectos a largo plazo sobre la productividad. Sin embargo, esos potenciales efectos beneficiosos no son siempre confirmados por la experiencia.

La evidencia española reciente refuta de nuevo la tesis de que la inversión pública es capaz de desempeñar un papel estabilizador de la demanda en recesiones duraderas. Tras una etapa inicial en la que contribuyó modestamente a frenar la recesión, el desequilibrio de las cuentas públicas ha obligado, a partir de 2010, a apoyar parte del ajuste fiscal en el recorte de la inversión en infraestructuras, contribuyendo a la contracción de la demanda agregada.

En cuanto a los efectos sobre la productividad, el continuado esfuerzo inversor en infraestructuras durante las últimas décadas —que incluye numerosos proyectos ambiciosos— contrasta con la pobre trayectoria de nuestra productividad y aconseja preguntarse si, efectivamente, los beneficios de muchas inversiones superan a sus costes.

Este artículo considera la trayectoria de la inversión en infraestructuras y la decisión de controlar su gasto desde dos perspectivas diferentes: la de corto plazo y las políticas de demanda agregada, y la de largo plazo y las políticas de mejora de la productividad.

2. La inversión en infraestructuras y la demanda agregada

Durante la última década, el intenso esfuerzo inversor realizado en España —con tasas que en los últimos años del *boom* superaron el 30% del PIB— ha sido una componente muy importante del dinamismo de la demanda inter na (Pérez, 2011). Su contribución al crecimiento del PIB fue superior a un punto porcentual casi todos los años, y en 2006 superó al 2%. La parte mayor de esa aportación ha correspondido a la formación bruta de capital fijo (FBCF) privado —tanto residencial como en otras construcciones y en maquinaria— que ha mantenido tasas de crecimiento reales superiores al 5%, hasta 2007.

La inversión pública también creció a buen ritmo esos años, pero a tasas medias algo menores y mucho más irregulares que la privada (gráfico 1).

GRÁFICO 1

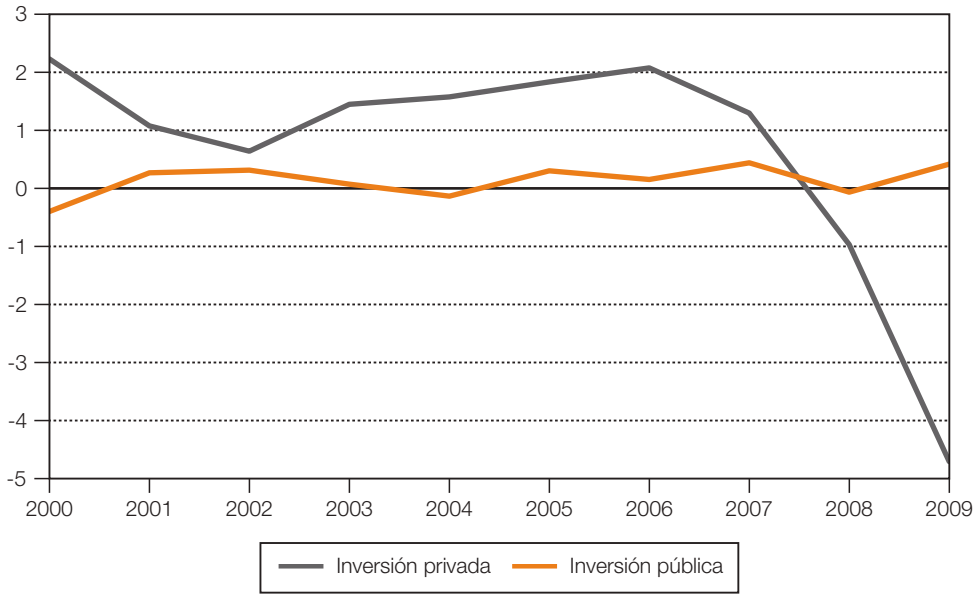
EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN ESPAÑA, 2000-2010
(Tasas de variación anual, en porcentajes)



(1) Incluye únicamente las infraestructuras de titularidad pública.
(2) Incluye tanto infraestructuras públicas como privadas de uso público (autopistas de peaje, red ferroviaria RENFE y FEVE y aeropuertos de AENA.
Fuente: Fundación BBVA-Ivie, INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB, ESPAÑA, 2000-2009
(En porcentajes)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie, INE y elaboración propia.

Los ritmos de variación de la FBCF público alcanzan porcentajes superiores al 10% en varios años, para situarse en valores negativos en los años en los que se celebran elecciones (2000, 2004 y 2008). Pero, en promedio, su peso en la formación bruta de capital fijo (FBCF) es del 12%, por lo que la contribución de la inversión pública al crecimiento de la demanda agr egada apenas ha representado 0,2 puntos porcentuales.

Con la llegada de la crisis, las trayectorias de la FBCF privada y pública se separan nítidamente. La privada se reduce un 6% en 2008 y retrocede más del 20% en 2009, con un impacto muy negativo ese año sobre la demanda agregada (-4,7%). La pública se estanca el primer año y crece con fuerza el segundo, realizando una contribución positiva al sostenimiento de la demanda agregada de 0,4 puntos, importante por tratarse de un año en el que el PIB r etrocedió el 3,7%. Pero esa contribución no ha sido duradera, pues ya en 2010 la FBCF pública volverá a caer a partir de 2010 —un 14% según las estimaciones del Gobierno— como consecuencia de los ajustes fiscales decididos.

En el caso de las inversiones en infraestructuras públicas (carreteras, ferrocarril, puertos y aeropuertos, hidráulicas y urbanas) la trayectoria no es muy diferente. Su peso en el total de la FBCF pública se sitúa entre el 40 y el 50%, y sus tasas de variación en los años comentados son algo mayores que los del conjunto de la inversión pública, particularmente las negativas de los años electorales. Merece la pena señalar que, si se consideran tanto las inversiones en infraestructuras realizadas por las administraciones públicas como las ejecutadas por otros entes públicos o privados encargados de gestionar autopistas, aeropuertos, o ferrocarriles, las tasas de crecimiento medio aumentan y las oscilaciones de las mismas se reducen.

Estas cifras referidas a los volúmenes y las tasas de variación de la inversión pública en general, y de las infraestructuras en particular, indican que la relevancia de esta variable para el manejo de la demanda agregada es limitada, por dos motivos diferentes. En primer lugar, porque se trata de una magnitud que representa entre el 3 y el 4% del PIB —aún menor en el caso de las infraestructuras—, de modo que sus variaciones tienen un moderado impacto sobre la demanda agregada (gráfico 2). Pero, en segundo lugar, porque el diseño de grandes programas plurianuales de infraestructuras no

ha evitado la existencia de notables variaciones en los ritmos de inversión pública, debida a diversas causas: a la propia naturaleza de muchas de las obras públicas, a los procedimientos de contratación y las dificultades de ejecución y, también, a la influencia de la situación financiera del sector público en cada momento.

3. La inversión pública y la restricción presupuestaria del Gobierno

La evolución del peso de la FBCF en el gasto público confirma que la inversión pública no es una herramienta relevante de la política de estabilización discrecional. Así, durante la expansión la inversión gana peso en el presupuesto de gastos hasta representar el 9,3% del mismo en 2007, para retroceder durante la crisis. Lo mismo sucede con la parte de la inversión dedicada a infraestructuras, que alcanza un máximo dentro del sector público en 2007 y pierde peso en los años siguientes.

Estos porcentajes adquieren significado al situarse en el contexto de la evolución de la dimensión del sector público y de su situación financiera. Hasta la llegada de la crisis el peso del gasto público en el PIB se mantiene estable y el de los ingresos aumenta, lográndose moderados superávits coyunturales de 2005 a 2007. En esos años la inversión pública tiende a ganar peso en el PIB, aunque moderadamente. Por su parte, la inversión en infraestructuras mantiene su peso en el gasto público. En 2008 y 2009, en cambio, el gasto público se dispara, pero el efecto del aumento de las inversiones públicas en ese incremento es modesto, si se compara con el volumen asociado al crecimiento de las partidas que operan efectivamente como estabilizadores automáticos, sobre todo el seguro de desempleo.

El fuerte crecimiento del déficit público y del endeudamiento en los dos primeros años de la crisis ha obligado al gobierno a revisar sus políticas de ingresos y gastos y, en estos últimos, el ajuste ha recaído sustancialmente sobre la inversión. Así, según los escenarios del Programa de Estabilidad del Gobierno (Ministerio de Economía, 2010), la FBCF se reducirá un 14% en 2010, y pasará del 4,8% del PIB en 2009 al 4,1 en 2010, para seguir perdiendo peso hasta llegar al 2,9% en 2013. Para evaluar el alcance de estas reducciones puede observarse que el recorte de la inversión pública en 2010 es del 0,7% del PIB, una cifra algo mayor que la reducción total del gasto público prevista para ese año (0,6%). En años posteriores, en cambio, se espera que los recortes en la FBCF sean menores y los realizados en otras partidas superiores. Estas decisiones y propósitos del Gobierno indican que, una vez más, con la llegada de graves dificultades financieras para el sector público como las actuales, la inversión pública pierde por completo su potencial papel estabilizador y opera como una variable de ajuste del gasto, la más manejable a corto plazo a la hora de aplicar un programa de consolidación fiscal.

4. La perspectiva de largo plazo

Desde que en los años ochenta las políticas de demanda fracasaron en su intento de solucionar problemas que se derivaban de *shocks* de oferta, los economistas y los gestores públicos consideran más el papel de las infraestructuras desde una perspectiva de largo plazo, atendiendo a su capacidad de mejorar las dotaciones de capital público y a los efectos de éstas sobre el crecimiento del producto y la productividad.

Desde esta perspectiva puede decirse que la trayectoria de acumulación de capital público en España ha seguido durante la expansión un ritmo ligeramente inferior al del capital privado, pero en cualquier caso importante. Con tasas de crecimiento anual situadas entre el 3,5 y el 4%, los ritmos de acumulación de capital público han sido algo superiores a los de crecimiento del PIB (gráfico 4) (Mas, Pérez y Uriel, 2010). El esfuerzo inversor público español se sitúa en torno al 3,5% del PIB, un porcentaje superior en un punto a la media de la OCDE. El resultado de esa continuada acumulación de capital público —en cuya financiación han tenido mucho que ver los fondos estructurales europeos— es que en la actualidad España poseen unas dotaciones de carácter público valoradas en casi 450.000 millones de euros.

La intensa acumulación de capital, tanto público como privado, se ha convertido en un rasgo del proceso de crecimiento español de las últimas décadas, pero sería más positiva si hubiera ido acompañada de mayores tasas de ahorro. En los ochenta la acumulación pública se aceleró más y posteriormente ambas han evolucionado de manera más acompasada (Mas y Cucar ella, 2009). Durante la crisis, hasta 2009, el contraste entre el ritmo de acumulación del capital público y privado ha vuelto a hacerse evidente, al crecer más el primero y menos el segundo, pero incluso el capital privado ha seguido expandiéndose pese al frenazo de la inversión porque el nivel de partida de esta variable era muy elevado.

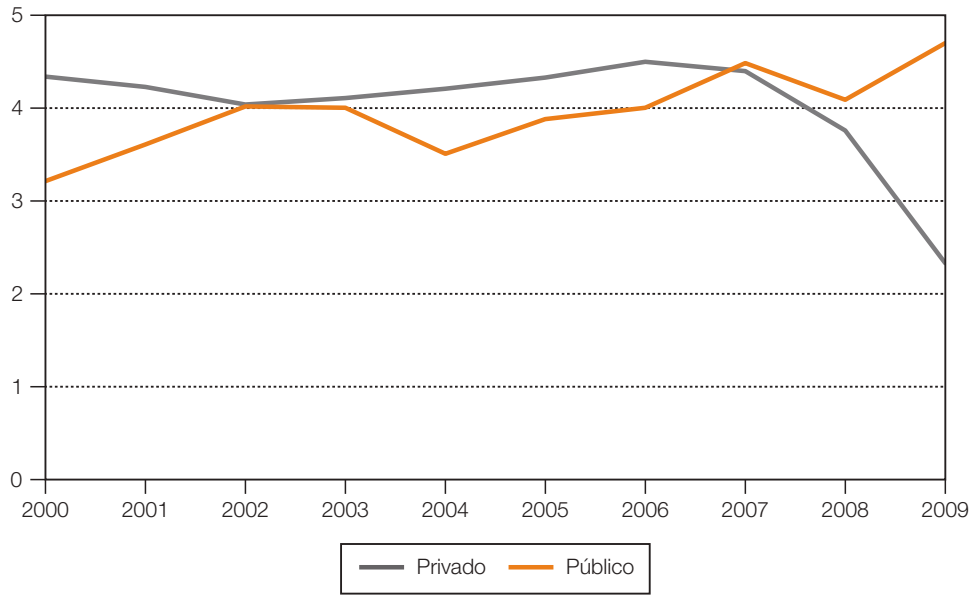
GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y SALDO PRESUPUESTARIO, ESPAÑA, 2000-2009
(En porcentajes)



Nota: Las infraestructuras únicamente contienen aquellas que son de titularidad pública.
Fuente: Fundación BBVA-Ivie, INE y Eurostat.

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL STOCK DE CAPITAL NETO, ESPAÑA, 2000-2009
(Tasas de variación anual, en porcentajes)



Fuente: Fundación BBVA-Ivie.

Como consecuencia de un intenso esfuerzo inversor durante varias décadas, situado muy por encima del de las economías avanzadas y próximo al de las asiáticas, las actuales dotaciones de capital de la economía española han convergido sustancialmente con las de los países más desarrollados. En el caso de las inversiones públicas así ha sido también y, según distintas estimaciones, el nivel de las dotaciones de capital público por habitante es similar al de las grandes economías —Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania— y superior al del Reino Unido, situándose próximo a la media del UE (gráfico 5) (Pérez, Benages, Robledo y Solaz, 2011). Así lo señala también el Programa de Estabilidad, para considerar que la reducción prevista en el esfuerzo inversor público hasta 2013 no debería impedir seguir aumentando el *stock* de infraestructuras ni converger en dotaciones con el resto de la UE. En efecto, en términos generales este no debería ser el problema, menos todavía si se logran fórmulas de cofinanciación público-privada que permitan abordar inversiones para las que existan expectativas razonables de productividad

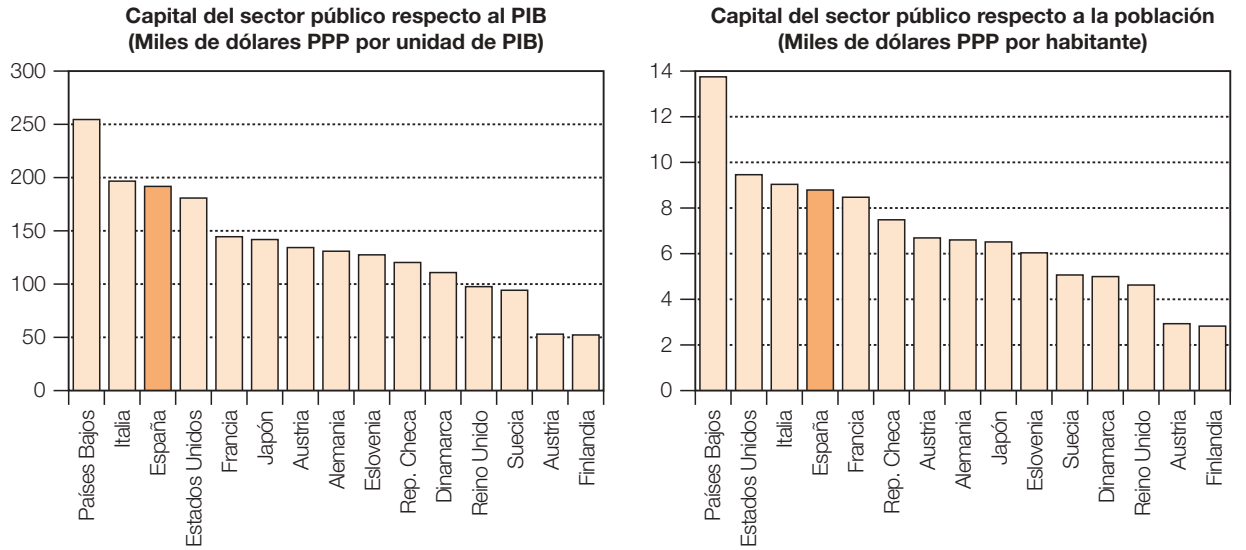
5. Infraestructuras y productividad

La pregunta muchas veces planteada a lo largo de la última década es por qué las altas tasas de crecimiento de los capitales no han favorecido mayores ganancias de productividad. La cuestión es pertinente sobre todo en relación con el capital privado por ser el más importante en volumen, pero también en las inversiones públicas. La respuesta en ambos casos tiene un elemento común: parte de los proyectos ejecutados no han tenido la orientación adecuada para generar reducciones de costes y crecimientos del valor añadido.

El reflejo conjunto de esas dos insuficiencias ha sido la modesta mejora de la productividad del trabajo durante la expansión, así como las caídas en la productividad conjunta de los factores. En los años de crisis la productividad del trabajo ha repuntado como consecuencia de la intensa destrucción de empleo, pero la acumulación ha continuado y la PTF no ha mejorado. Al contrario, con la caída de la actividad los niveles de utilización de la capacidad instalada y la generación de valor por unidad de factor han caído todavía más (gráfico 6) (Pérez, 2011).

GRÁFICO 5

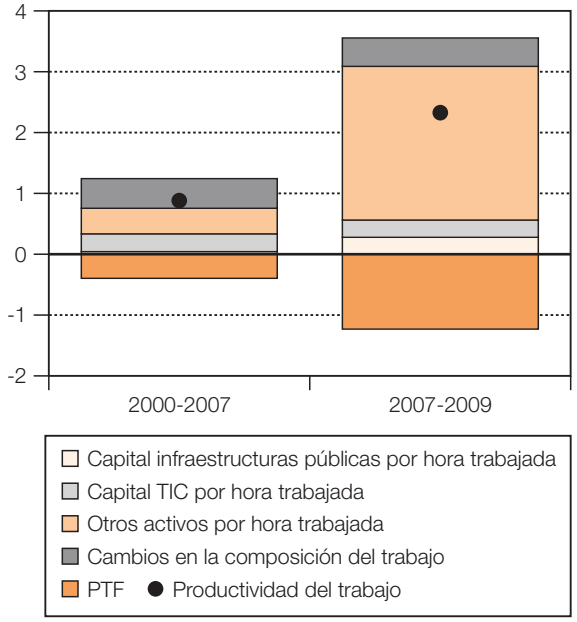
DOTACIONES DE CAPITAL DEL SECTOR PÚBLICO. COMPARACIÓN INTERNACIONAL, 2007



Fuente: EU KLEMS (2009), OCDE y elaboración propia.

GRÁFICO 6

CONTABILIDAD DEL CRECIMIENTO. PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, ESPAÑA 2000-2009 (En porcentajes)



Fuente: EU KLEMS (2009), FBBVA-Ivie, INE y elaboración propia.

La importancia de la aportación de las infraestructuras a las mejoras de la productividad es un tema controvertido desde hace veinte años. Pero, en cambio, hay pocas dudas entre los especialistas de que sus impactos importantes no son los que se generan por el lado de la demanda durante la construcción. Son los que resultan de su contribución a la mejora de las condiciones de vida de la población y la productividad de las economías a largo plazo, siempre que el uso de las mismas genere suficientes beneficios para cubrir los costes de construcción y explotación.

En la práctica, la evaluación de los efectos de las infraestructuras en España es manifiestamente insuficiente, tanto *ex ante* como *ex post*. Y esa falta de información alienta la sospecha de que algunos —¿muchos?— de los proyectos responden a criterios que no garantizan un valor añadido neto positivo. Esa podría ser una de las razones por las que nuestras ganancias de productividad agregadas muestran resultados mediocres. Y, por eso, sería deseable que el recorte de gasto en infraestructuras fuera aprovechado para impulsar una priorización de los proyectos más selectiva, que permita asegurar mejor la contribución de la inversión pública al crecimiento a largo plazo.□

NOTAS

(1) *Agradezco a Juan Pérez su valiosa ayuda en la preparación de los gráficos de este artículo.*

BIBLIOGRAFÍA

Mas, M. y Cucarella, V. (2009): **Series históricas de capital público en España y su distribución territorial (1900-2005),** *Fundación BBVA, Bilbao, 184 págs. htpp://www.fbbva.es.*

Mas, M.; Pérez, F. y Uriel, E. (2010): **El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial (1964-2008),** *disponible base de datos, Fundación BBVA.*

Ministerio de Economía y Hacienda (2010): **Actualización del programa de estabilidad 2009-2013,** *Madrid.*

Pérez, F. (dir.); Benages, E.; Robledo, J. C. y Solaz, M. (2011): **Patrones de capitalización y crecimiento (1985-2008): panorama internacional,** *Fundación BBVA, en prensa.*

Pérez, F. (2011): «La crisis en España: la herencia de un crecimiento desequilibrado», en Pablo Martín Aceña, editor **Pasado y presente: de la Gran Depresión del siglo** *xx* **a la Gran Recesión del siglo** *xxi,* *capítulo 9, en prensa.*

RESUMEN

La evidencia reciente refuta de nuevo la tesis de que la inversión pública es capaz de desempeñar un papel estabilizador de la demanda en recesiones duraderas. Tras una etapa inicial en la que contribuyó modestamente a frenar la recesión, el desequilibrio de las cuentas públicas ha obligado, a partir de 2010, a apoyar parte del ajuste fiscal en el recorte de la inversión en infraestructuras, contribuyendo a la contracción de la demanda agregada. Este artículo valora esa decisión desde dos perspectivas diferentes: la de corto plazo y las políticas de demanda agregada, y la de largo plazo y las políticas de mejora de la productividad.

Palabras clave: *Inversión pública, Infraestructuras, Productividad.*

Crecimiento y convergencia: el papel de las infraestructuras de transporte

Aday Hernández
Departamento de Análisis Económico Aplicado, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

1. Introducción

El desarrollo y la convergencia regional han sido argumentos ampliamente utilizados para justificar la construcción de infraestructuras de transporte. El PEIT (Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte), que marca las principales actuaciones públicas en esta materia para el período 2005-2020, valora de manera significativa y positiva las posibilidades que las infraestructuras tienen en materia de cohesión regional, tal como se determina, por ejemplo, en el caso del ferrocarril. De este modo, se recoge el compromiso de crear una red de transporte ferroviario de altas prestaciones tal que el 90% de la población española peninsular esté localizada a menos de 50 km de una estación.

España ha apostado fuertemente por el ferrocarril, que absorbe el 43% de las inversiones presupuestadas. Así, en el año 2010, se ha inaugurado la nueva línea de altas pr estaciones Madrid-Valencia, cuya inversión total asciende a 5.118 millones de euros. El efecto multiplicador del gasto público que se atribuye a este proyecto está por encima de 2, superior incluso a la que recoge el propio PEIT, en torno a 1,5 (1). Estas cifras permitirían garantizar la viabilidad y rentabilidad de la infraestructura en el largo plazo, atribuyéndole capacidad para generar nueva actividad económica.

Sin embargo, estos resultados parecen contradecir la literatura económica existente. La evaluación de proyectos de alta velocidad en España basada en el análisis coste-beneficio, de Rus e Inglada (1997) para la línea Madrid-Sevilla y de Rus y Roman (2005) para Madrid-Barcelona, recomienda la revisión de los corredores por considerar que los beneficios sociales derivados de su construcción y explotación no cubren los costes que la sociedad soporta.

Dicha contradicción parece ser el campo de cultivo perfecto para que los argumentos basados en efectos económicos adicionales, en criterios de justicia social y en aceptabilidad política jueguen un papel relevante en la política de transportes e infraestructuras de España.

Es, precisamente, esta preocupación creciente por la equidad y convergencia territorial la que puede llevar, en ocasiones, a abandonar el principio de eficiencia económica afectando al proceso de toma de decisiones. Esta no es una cuestión trivial, puesto que tanto la escasez como el exceso de provisión de infraestructuras limitan el crecimiento económico regional. En el primer caso, es evidente que la falta de infraestructuras impide

el desarrollo de la actividad económica, mientras que en el segundo, el exceso de *stock* de capital público en infraestructuras de transporte se convierte también en una barrera de desarrollo tanto público como privado (Forkenbrock, 1990).

En España ha existido, en este sentido, una tendencia a considerar la inversión pública en transporte como una herramienta redistributiva de renta (De la Fuente, 2001) y un mecanismo útil de desarrollo económico basado en la creencia de un elevado multiplicador de gasto público que invita a la construcción de grandes infraestructuras tecnológicamente muy avanzadas.

2. ¿Es la inversión pública en infraestructuras una herramienta para promover el crecimiento regional?

Desde finales de los años noventa, muchos han sido los estudios que, siguiendo los pasos de Aschauer (1989), estiman la relación entre productividad agregada e inversión pública, dando lugar a un largo debate sobre la conveniencia de utilizar ésta como una herramienta de política keynesiana capaz de generar crecimiento y prosperidad.

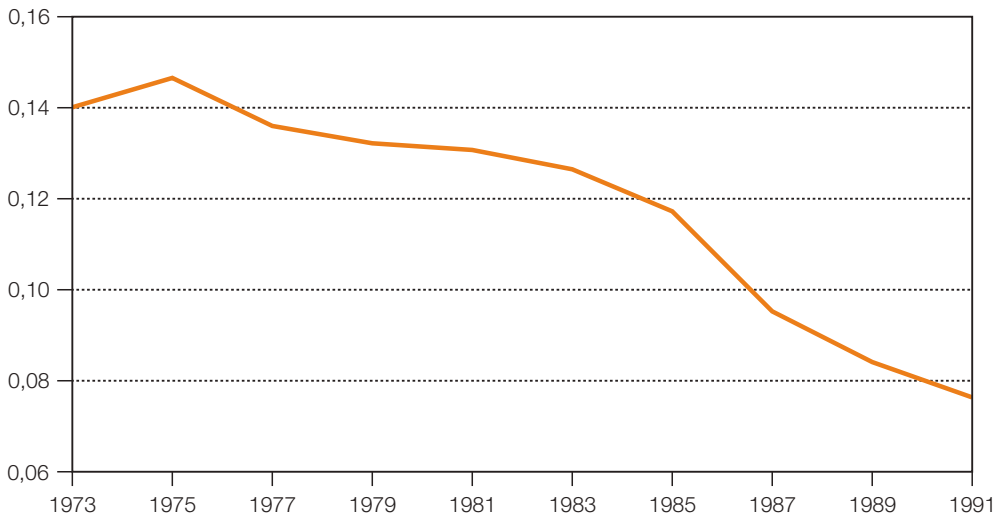
Es crucial entender, en este ámbito, que los efectos asociados a la inversión dependen de manera esencial del *stock* de capital público existente. Cuanto mayor sea éste, menor será el efecto marginal de las inversiones futuras si atendemos a la existencia de rendimientos marginales decrecientes. En el caso de España, que es desde finales de 2010 el país de Europa con mayor número de kilómetros de alta velocidad y el tercero del mundo en autopistas, por detrás de EE.UU. y China, países mayores en términos de población y extensión, cabe esperar efectos marginales bajos asociados a un elevado coste de oportunidad, especialmente en escenarios de restricción presupuestaria severa como los que atravesamos.

El gráfico 1 nos muestra la elasticidad de la producción al capital público española desde 1973 hasta principio de los noventa. En ella, se observa claramente una tendencia decreciente, que se ha mantenido vigente hasta la actualidad, en la que la elasticidad se sitúa en valores muy cercanos a cero y muy lejanos de los presentados por las administraciones competentes en materia de infraestructuras.

Este resultado tiene importantes implicaciones económicas para la sociedad española. La inversión en infraestructuras que hayan sido construidas y que no aporten nada, o muy poco, al crecimiento económico regional, pueden ser fuente de distorsión, puesto que no sólo comprometen el desarrollo en el corto plazo sino que pueden dar lugar a efectos dinámicos negativos para el

GRÁFICO 1

ESTIMACIÓN RECURSIVA DE LA ELASTICIDAD DEL CAPITAL PÚBLICO PRODUCTIVO



Fuente: Más y cols. (1996).

futuro de la región. El compromiso financiero de los pagos futuros por parte del Estado y el costoso mantenimiento de las instalaciones a cargo de los impuestos generados en otras actividades económicas generan ineficiencias adicionales a la economía regional.

3. ¿Se puede alcanzar la convergencia regional con la inversión en infraestructuras?

En el caso de que la inversión en infraestructuras sea una herramienta que permita generar crecimiento económico de manera indiscutible, no existe evidencia empírica que permita garantizar la convergencia regional, es decir, que las regiones más desfavorecidas se vean beneficiadas en mayor medida por su construcción.

Las infraestructuras de transporte permiten ser utilizadas en ambas direcciones (de las regiones ricas a las pobres y viceversa). Por tanto, las regiones de mayor tamaño en términos económicos podrían verse favorecidas por la existencia de economías de aglomeración que les permitieran atraer actividad de las regiones más pobres, dejando a estas últimas en una situación peor a la inicial (Givoni, 2006).

En este sentido, la infraestructura tiene un papel auxiliar en la generación de posibles sinergias, condicionada, en gran medida, por sus características tecnológicas. Además de ésta, existen otros elementos con mayor influencia en la relocalización de actividad, tales como los precios relativos de los factores productivos entre las regiones o el contexto económico-financiero (Vickerman, 1991).

En el caso español, se ha optado por la creación de una red de transporte centro-radial en la que se ha apostado fuertemente por la alta velocidad, perjudicando las posibilidades de convergencia regional por tres razones fundamentales; la propia estructura de la red, el efecto túnel de la alta velocidad y los límites que dicha tecnología impone en la movilidad de algunos factores.

En primer lugar, la estructura centro-radial proporciona ventajas de costes en el centr o. Las empresas que eligen esa localización se ven beneficiadas por la existencia de menores costes de transporte en relación a sus competidores situados en la periferia. Mientras que el centro puede interactuar con los distintos nodos de la periferia, éstos ven limitada su capacidad de interrelación que, en ocasiones, es escasa y costosa, lo que usualmente genera divergencias de desarrollo entre las mismas (Puga y Venables, 1997).

En segundo lugar, la infraestructura está asociada a la existencia de un *efecto túnel*; potencial desarrollo de los nodos sin la posibilidad de generar actividad económica a lo largo del territorio por el que ésta se desarrolla, dada la imposibilidad de interactuación con el mismo. Por tanto, este efecto de polarización conlleva un incremento de accesibilidad en el entorno de la infraestructura, propiciando que las regiones intermedias se alejen de los polos de atracción de actividad.

En tercer lugar, se trata de un modo de transporte diseñado únicamente para transportar pasajeros, limitando la movilidad de algunos factores productivos y afectando de manera indirecta al tejido industrial, que ve obstaculizado el acceso a los mercados finales (2). Esta condición dificulta el ajuste de los precios relativos entre las regiones, pudiendo dar lugar a divergencias o fricciones permanentes en los mismos.

4. Conclusión

La búsqueda de la convergencia y el desarrollo regional, a través de la inversión en infraestructuras, han estado siempre presente en la política económica española, provocando el abandono de las herramientas de evaluación y los principios de eficiencia económica.

Por un lado, el esfuerzo inversor ha sido importante, dando lugar a un *stock* de infraestructura superior al resto de países desarrollados, sin conseguir con ello un desarrollo económico regional considerable. Esto se debe, especialmente, a la baja elasticidad de la producción al capital público, cercana a cero. Por otro lado, se ha apostado por un modelo centro-radial y una tecnología de transporte que dificulta la movilidad de algunos factores productivos, otorgando mayores incentivos a la localización en el centro que en la periferia, reduciendo así las potencialidades de la convergencia regional.

El resultado de esta política no ha sido demasiado halagüeño, en base a los resultados presentados. Por tanto, la alternativa es atender al principio de eficiencia para el proceso de decisión de las inversiones futuras y utilizar mecanismos menos distorsionantes para favorecer la convergencia y la redistribución de la renta entre regiones.□

NOTAS

(1) El efecto multiplicador presentado en este artículo corresponde al estudio realizado por el Centro de Estudios de Tomillos y encargado por el Ministerio de Fomento.

(2) *Las economías de aglomeración que proporcionan mejoras de productividad están menos presente en el sector servicios (Rosenthal y Strange [2004], Eberts y McMillen [1999], Henderson [1988] y Gerking [1994]).*

BIBLIOGRAFÍA

Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive?, **Journal of Monetary Economics,** *23, 177-200.*

De la Fuente, A. (2001): Infraestructuras y política regional, en T. García-Milà, editora, **Nuevas fronteras de la política económica, 2001***. Generalitat de Cataluña y Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, págs. 18-55.*

Eberts, R. W. y McMillen, D. P. (1999): Agglomeration economies and urban public infrastructure in Chesire, P. y Mills, E. S. (eds.) **Handbook of regional and urban economics***, vol. III, 1455-95, North Holland, Nueva York.*

De Rus, G. y Inglada, V. (1997): Cost-benefit analysis of the high-speed train in Spain. **The Annals of Regional Science***, vol. 31(2):175-188.*

De Rus, G. y Roman, C. (2005): Análisis económico de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona. **Revista de Economía Aplicada***, vol. 14 (42) 2006, págs. 35-80*

Forkenbrock, D. J. (1990): Putting transportation and economic development into perspective. **Transportation Research Record** *1274: 3-11.*

Henderson, J. (1988): **Urban Development: Theory***, Fact and Ilusion, Oxford University Press.*

Gerking, S. (1994): Measuring productivity growth in US regions: a survey, International Regional Science Review, 16, 155-86.

Givonni, M. (2006): Development and impact of the modern high-speed train: a review, **Transport Reviews***, 26 (5), 593-611.*

Mas, M., Mados, J., Pérez, F. y Uriel, E. (1996): Infrastructures and productivity in the spanish regions, **Regional Studies***, vol. 30 (7): 641-649.*

Puga, D. y Venables, A. J. (1997): Preferential trading arrangements and industrial location. **Journal of International Economics***, 43(3-4): 347-368.*

Rosenthal, S. y Strange, W. (2004): Evidence on the nature and source of agglomeration economies, in Henderson, V. y J. Thisse (eds.): **Handbook of Urban and Regional Economics***, vol. 4.*

Vickerman, R. W. (ed.) (1991): **Infrastructure and Regional Development***, Pion, Londres.*

RESUMEN

La construcción de infraestructuras de transporte se ha justificado frecuentemente con argumentos de cohesión territorial, convergencia regional y equidad. El artículo pretende, por un lado, enfatizar la escasa contribución de la inversión en infraestructura de transporte a la productividad agregada. Por otro lado, discutimos si las infraestructuras pueden servir como motor de relocalización de actividad económica favoreciendo la posible convergencia.

Palabras clave: *Infraestructuras, Transporte, Crecimiento económico, Convergencia regional.*

ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios** son monográficos.

El número **extraordinario** recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en diez áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:
Colegio de Economistas de Madrid
Flora, 1 – 28013 Madrid
Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16
revista.economistas@cemad.es
www.colegioeconomistasmadrid.com

El sistema portuario: de la regulación a la nueva cultura de gestión

Fernando González Laxe
Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de A Coruña.
Presidente del Organismo Público Puertos del Estado

1. Introducción

Los puertos han ido pasando progresivamente de simples lugares de intercambio de mercancías para ir desempeñando nuevas funciones y competencias (Pettit y Beresford, 2009). La UNCTAD describe tres grandes períodos. En la primera generación portuaria (hasta 1960) los puertos se limitaban a realizar funciones de conexión entre los transportes terrestres y marítimos, desarrollando como principales actividades las operaciones de carga/descarga de mercancías. En la segunda generación de puertos (1960-1980) las actividades efectuadas en los recintos portuarios se extienden al campo de la distribución y en esta dinámica las empresas privadas se desplazan a las proximidades de los puertos y emergen las vinculaciones entre los operadores portuarios y las empresas propietarias de las cargas. A partir de los años ochenta del siglo pasado irrumpe el tráfico de contenedores y el transporte intermodal, entrando en el tercer período de desarrollo. Se crean, a partir de dicho momento, las redes de transportes ligadas a las actividades productivas desplegadas por los diversos continentes. De esta forma, las actividades logísticas cobran fuerza y los puertos desarrollan acuerdos con los agentes de la región *(hinterland)* y orientan la gestión en base a los parámetros de la eficiencia (Notteboom y Rodrigue, 2005). Esto es, las necesidades de los clientes y sus preocupaciones forman parte de las agendas de la actuación de los puertos, dando más relevancia a la promoción, al marketing y al posicionamiento internacional.

En este proceso los puertos han requerido fuertes inversiones públicas para acometer las infraestructuras (diques, muelles y equipamientos) permitiendo, al mismo tiempo, el desarrollo del transporte intermodal. Aunque, a decir verdad, la eficacia y la competitividad de un puerto depende de múltiples factores y de los agentes cuyas actuaciones sobrepasan las demandas de las estrictas infraestructuras físicas (De Martino y Morvillo, 2008). De hecho, entre los costes en que incurre una carga transportada, sólo una parte pequeña es imputable a la responsabilidad de quién administra el puerto. Existen otros servicios como la carga/descarga, servicios náutico-técnicos (amarradores, prácticos, remolcadores), soluciones logísticas, servicios, etc., que representan un mayor coste para el cliente y que son prestados por diversos actores que desempeñan una actuación imprescindible en el puerto.

En esta perspectiva, resulta fácil colegir que la actual competencia entre puertos no se vislum-

bra de manera individual, sino teniendo en cuenta todos los servicios ofertados por los agentes. Por ello, cada puerto intenta dotarse tanto de una infraestructura portuaria como de servicios adicionales en aras a ser más atractivos y competitivos. De ahí, que la gestión de los puertos sobrepasa, en la actualidad, el perímetro tradicional de su región. El puerto se convierte en un agente generador de valor y las autoridades portuarias cobran un rol decisivo en la identificación e integración de recursos para impulsar el desarrollo de sinergias que potencien el valor que resulta de la existencia de las infraestructuras y de los servicios logísticos integrados y globales. Circunstancias que han llevado a afirmar que *el puerto es mucho más que las infraestructuras y un espacio físico customizado (...) siendo cada vez más el intangible y los intercambios simbólicos los que conducen a la innovación y al éxito económico* (Graham y Healey, 1999).

2. La demanda

El año 2009 ha quedado marcado por la crisis financiera internacional. Su impacto en el consumo, en la producción y muy especialmente en el comercio internacional fue notable. El retroceso del producto interior bruto en España fue en dicho año del 3,6% y la caída de comercio internacional llegó al 16%. Esta fuerte caída del comercio exterior arrastró también a la baja, casi en la misma medida, a la actividad portuaria. De esta forma, en España se ha pasado de un tráfico portuario total en 2008 de 473 millones de toneladas a otro sensiblemente inferior en 2009 de 413 millones de toneladas, lo que representó un descenso del 13,1%. Se trata de una importante caída, si bien inferior a la del comercio internacional, debido principalmente a las actividades de tránsito marítimo internacional que se han mantenido gracias a la posición competitiva que detentan los puertos españoles en relación con las grandes rutas transoceánicas.

Pero este importante descenso experimentado por los tráficos de los puertos españoles ha cambiado de signo. Desde el segundo semestre del año 2009 se ha venido produciendo un lento y paulatino cambio de tendencia hasta el punto de que se espera alcanzar una tasa interanual positiva del 3,5% para el año 2010, estimándose el tráfico portuario en 428 millones de toneladas. Este crecimiento es más que notable en los movimientos de contenedores y en los tráficos de mercancía general, con índices próximos a dos dígitos de incremento. Los principales indicadores de evolución del sector marítimo-portuario a escala internacional, tales como los fletes marítimos o el comportamiento del tejido empresarial español vinculado al comercio internacional, permiten augurar una tendencia a corto plazo de progresiva recuperación de los tráficos portuarios. De esta forma, la mayor parte de los consultores y agencias internacionales (como Drewry, *Ocean Consultants Shipping*, BSR, por ejemplo) vislumbran una recuperación de los tráficos, de la que no será ajena España que espera un crecimiento sostenido del 6%, de forma tal que en el año 2013 alcancemos el nivel del año 2007, y podamos superar la barrera de las 500 millones de toneladas anuales.

3. Los puertos españoles

El sistema portuario español cuenta con 46 puertos de interés general gestionados por 28 Autoridades Portuarias. Son de gran, pequeño y mediano tamaño, si bien están distribuidos en un litoral y áreas marítimas bien diferenciadas. Tenemos fachada Cantábrica, Atlántica y Mediterránea. Tenemos, además, puertos peninsulares y puertos extrapeninsulares. Desde un punto de vista de la especialización y de cara a los mercados, los puertos españoles se pueden clasificar de la siguiente forma:

— Puertos de dimensión significativa con una *fuerte especialización en materia energética e industrial*, cuyos tráficos, mayoritariamente a granel, guardan una alta dependencia con respecto al tejido industrial del entorno próximo (refinerías, centrales térmicas, acerías, etc.). Ej.: Huelva, Cartagena, A Coruña, Gijón, Ferrol.

— Puertos de dimensión significativa *con tráficos de mercancía general*, tanto contenerizada como carga rodada, los cuales a su vez pueden especializarse en aquellos con una significativa actividad orientada al import/export y los que están especializados en el tránsito marítimo con una o varias terminales *hub*. Ej.: Valencia, Barcelona, Bilbao, Tarragona, Vigo, Málaga u, Algeciras.

— Puertos de pequeño y mediano tamaño situados en la Península, *con tráficos más o menos diversificados* y con áreas de influencia más reducidas tanto del lado mar (con escasas líneas regulares transoceánicas), como del lado tierra, al estar más volcados a la actividad económica de su entorno próximo. Ej.: Santander, Pasajes, Avilés, Alicante, Vilagarcía, Marín, Castellón, Almería, Motril,

— *Puertos extrapeninsulares*, cuya misión es abastecer las necesidades del entorno económico al que sirven (islas o ciudades autónomas) y que en algún caso, pueden ampliar su función hacia actividades de tránsito marítimo, caso en la actualidad del puerto de la Luz en Las Palmas.

Esta estructura y especialización portuaria en España obliga a una eficaz *coordinación* por parte de la Administración General del Estado, en un marco de libre mercado, de forma que se fomente la debida competitividad tanto individual como del conjunto del sistema portuario, y se salvaguarde además el interés general.

4. La ley portuaria: una nueva regulación

El año 2010 ha sido testigo de la reforma legal de los puertos españoles de interés general. Aprobada por las Cortes, sobre la base de un amplio consenso parlamentario, la Ley 33/20100 ha servido para sentar las bases de una renovación del modelo de organización y del funcionamiento del sistema portuario de interés general. Sus principios esenciales se sustentan sobre los conceptos de rentabilidad económica, competitividad y sostenibilidad, de forma tal que permita afrontar con éxito los retos del nuevo escenario económico que se avecina: abierto, global y competitivo.

La Ley 33/2010 supone un importante avance en los siguientes aspectos:

a) Respecto al modelo de negocio. Porque impulsa a los puertos de interés general a conformarse como puertos *landlord* avanzados, facilitadores de la actividad económica; contribuyendo a la búsqueda de la competitividad del tejido social y empresarial de la zona y garantizando la sostenibilidad ambiental. En este sentido, las Autoridades Portuarias pasan a ser coordinadoras de los diferentes agentes y administraciones que intervienen en el paso por puerto de buques y mercancías. En este sentido, el nuevo modelo de negocio se modifica para adaptarse a una mayor flexibilización del modelo de tarifas y a una profundización de la dinámica de liberalización de los servicios portuarios y de la actividad económica y comercial que se desarrollan en los puertos.

b) Respecto al modelo tarifario. La nueva ley profundiza en la condición de las tasas portuarias. Reformula algunas bonificaciones para dar seguridad jurídica sin que ello signifique incrementar los costes. Incorpora algunas bonificaciones para aumentar la competitividad de los puertos y su adaptación a la evolución y condiciones en cada momento de los mercados internacionales. A la vez, incentiva el rendimiento, la calidad, el menor coste de los servicios portuarios y, finalmente, posibilita la sostenibilidad ambiental de la actividad portuaria.

c) Respecto a los servicios portuarios. En este ámbito se mantiene la destitularización de los servicios portuarios y el libre acceso reglado a la prestación de los mismos en un marco de libre y leal competencia entre los operadores. Esto es, se suprime como servicios portuarios los servicios de depósito y de transporte horizontal. Estimula la entrega de desechos y residuos generados por los buques a las plantas de recepción y tratamiento, evitando su vertido al mar durante la navegación en cumplimiento de la normativa europea. Y añade un nuevo título (V) a la Ley 48/2003 que agrupa, de forma ordenada y completa, toda la regulación del régimen de gestión de los trabajadores para la prestación de servicios de manipulación de mercancías que se encontraba dispersa, con objeto de facilitar su seguimiento y aplicación. Esto es, las antiguas Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba (SEED) y las Agrupaciones de Interés Económico (APIE) se subsumen en la Sociedad de Gestión de trabajadores portuarios (SAGEP), como modelo único de sociedad de gestión con forma de sociedad anónima y participación exclusivamente privada, en donde la distribución accionarial sería al 50% por parte de la alícuota del número de titulares y proporcional al volumen de facturación.

d) Respecto a los instrumentos de planificación, coordinación y control. En este apartado se establecen un objetivo de rentabilidad anual para el conjunto del sistema portuario español cifrado en el 2,5%. Se incorpora como parte integrante del Plan de Empresa los objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental del puerto y de una memoria de sostenibilidad, reforzando el principio de sostenibilidad ambiental que debe regir en el desarrollo portuario. Se modifica la regulación de la revisión, división, unificación y rescate de las concesiones demaniales a fin de conseguir una mayor seguridad jurídica en todos los supuestos. Faculta, asimismo, al Organismo Público Puertos del Estado para coordinar y supervisar las actuaciones de los diferentes órganos de la administración del Estado en competencias de intermodalidad, logística y transporte en lo que se refiere a los puertos de interés general. En particular, participará, establecerá y tramitará los convenios de conexión entre las AAPP y ADIF y coordinará su aplicación y seguimiento en lo tocante a las relaciones ferroportuarias. Se define el perfil de los órganos de gobierno de las AAPP, reduciendo el

número de miembros de sus consejos de administración. Y se subraya el impulso de un Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios que sirva de base para lograr acuerdos comunes junto a los distintos agentes intervinientes en el proceso de decisión de las actividades portuarias.

e) Respecto a los nuevos mecanismos de financiación y asistencia. En este sentido, la nueva ley posibilita que los organismos públicos portuarios se presten asistencia entre sí, poniendo unos sus excedentes de tesorería a disposición de los otros; y faculta a Puertos del Estado, de manera excepcional y cuando concurran circunstancias extraordinarias, a intervenir mediante cualquier medio en la financiación de una AP, en cuyo caso puede conceder préstamos o créditos, condicionando su otorgamiento al cumplimiento de ciertos requisitos entre los que se citan la suscripción de un convenio de normalización financiera y la creación de una comisión de seguimiento que supervise el cumplimiento del convenio en donde Puertos del Estado posea mayoría de entre sus miembros.

En consecuencia, entre las aportaciones más relevantes de la nueva regulación portuaria citaremos, en primer término, la posibilidad de *establecer un régimen de tasas más flexible*, de forma tal que cada Autoridad Portuaria pueda adaptarse a su propia realidad económica y, en segundo lograr, *cumplir el principio de autosuficiencia económica*. Se establece, pues, un marco idóneo para la mejora continua de la competitividad de los puertos de interés general, asegurando el cumplimiento de su misión, que no es otra que la de coadyuvar al desarrollo económico y social de España.

Hasta ahora, las tasas portuarias se han ido ajustando a una estructura y cuantías básicas que eran comunes para todas las Autoridades Portuarias. Solamente existía un coeficiente que afectaba a las tasas de utilización y que permitía diferenciar entre sí a cada Autoridad Portuaria, si bien dentro de un estrecho margen. Con la nueva ley se aumenta este margen y se pasa de uno a tres coeficientes específicos, que afectan cada uno a las tasas del buque, del pasaje y de la mercancía. Estos tres coeficientes pueden diferir entre sí en una misma Autoridad Portuaria y ser diferentes también entre Autoridades Portuarias. Con ello, cada Autoridad Portuaria puede aproximarse mejor a su propia estructura de costes, a la hora de asegurarse el *principio de la autosuficiencia económica y posicionarse ante tráficos y clientes diferentes*.

El logro de una mayor flexibilidad para las tasas portuarias no está ni mucho menos reñido con un obligado *control* desde el marco normativo. Los tres coeficientes citados están sujetos a una serie de límites fijados por la propia Ley 33/2010, que tienen que ver con la *rentabilidad* anual de cada Autoridad Portuaria y con la del conjunto del sistema portuario de interés general. El objetivo de estos límites es establecer un primer nivel en el control de la variabilidad de las tasas que vele por una leal competencia interportuaria.

Así pues, a afectos de la aplicación de la nueva ley, se introducen dos importantes objetivos novedosos:

— Objetivo de *flexibilidad*: la Autoridad Portuaria se encuentra con la posibilidad de diseñar a su medida, dentro de unos límites, los valores de las tasas del buque, pasaje y mercancía. Estos valores, junto al resto de los elementos y recursos de que dispone la Autoridad Portuaria, permitirán una mejor adaptación del puerto a su propia realidad física, económica y de situación competitiva a nivel nacional e internacional, respetando unas reglas elementales de mercado.

— Objetivo de *rentabilidad* del sistema: la ley impone alcanzar una rentabilidad anual mínima del 2,5% en el conjunto del sistema portuario de interés general.

El logro de estos objetivos lleva aparejado una programación de inversiones sujeta a criterios de rentabilidad, de forma que se equilibren dos criterios:

— Generar capacidad suficiente como para atender la demanda prevista de tráficos portuarios. Para ello, es preciso tener en cuenta que la programación de inversiones que se venía haciendo hasta el año 2007 estaba basada en unas expectativas de tráfico, que como he comentado al principio, han caído como consecuencia de la crisis y que no se van a recuperar al menos hasta el año 2013.

— Asegurar la autosuficiencia económica y cumplir el objetivo al que he hecho referencia con anterioridad del 2,5% para la rentabilidad del sistema portuario, hecho que obliga a las Autoridades Portuarias a limitar al máximo el endeudamiento y a reforzar su labor comercial de captación de clientes para el puerto.

En relación con el principio de autosuficiencia, el importe neto de la cifra de negocio presupuestado para el año 2011 para el conjunto del sistema portuario es de 1.013 millones de euros, mientras que el total de gastos de explotación, incluyendo las amortizaciones de inmovilizado, se eleva a 836 millones de euros, lo que deja un resultado previsto del ejercicio valorado en 177 millones de euros. Este resul-

tado es netamente superior al cierre del ejercicio 2009, en que, como consecuencia de la crisis, se quedó solamente en 21 millones de euros. La previsión es que se vayan aumentando los resultados del ejercicio como consecuencia de dos efectos:

— Un aumento de los ingresos imputable al proceso previsto de recuperación de los tráficos portuarios y de la actividad en los puertos, que compensará la reducción de las cuantías básicas establecidas en la nueva Ley de Puertos para las tasas de los puertos, a partir del 1 de enero del año 2011.

— Una sustancial reducción de más del 5% de los gastos de personal y del 15% de los gastos de explotación, así como del conjunto de la inversión, tema este último que detallaré más adelante, como consecuencia del plan de saneamiento aplicado sobre el conjunto del sistema portuario de interés general para el período 2010-2013.

Desde un punto de vista financiero, los presupuestos de endeudamiento a largo plazo del conjunto del sistema portuario en el pasivo se han reducido con respecto a los que se establecieron el año pasado, de manera que para el año 2011 se establece un tope de 2.732 millones de euros, sobre un total de 14.450 millones de euros de activos del consolidado de todo el sistema portuario, que representa un 18,8%. A medida que se amortiza deuda con los márgenes de explotación positivos previstos y se impida nuevo endeudamiento, este valor se irá reduciendo en sucesivos años, pasando a un 16% en el año 2014.

Finalmente, la nueva Ley 33/2010 ha diseñado las tasas portuarias con el objetivo adicional de *incentivar la captación de iniciativa privada para los puertos*. Las terminales del muelle Prat en el puerto de Barcelona, adjudicadas al operador global Hutchinson, y la de Isla Verde del puerto de Algeciras, adjudicada a la naviera coreana Hanjin, son ejemplos de operaciones de participación público-privada que hoy en día ya se están beneficiando de las ventajas que aporta la nueva Ley de Puertos en vigor. Estas terminales son además un buen ejemplo del avance que se desea realizar en materia tecnológica al estar semiautomatizadas, hecho que redunda en un mejor aprovechamiento de las infraestructuras, en detrimento de la generación de las mismas.

5. Perspectivas de los puertos españoles

A lo largo de la pasada década 2000-2009 las Autoridades Portuarias han invertido una cifra cercana a los 8.500 millones de euros, valor al que habría que añadir la inversión ejecutada directamente por parte de empresas privadas y operadores portuarios, cuya cuantía tiene un orden de magnitud equivalente. Ha supuesto un evidente salto en su oferta en estos últimos años, en lo que a cantidad y calidad de sus infraestructuras y servicios se refiere. Por tanto, para los próximos años el reto no va a estar tanto en seguir ejecutando nuevas obras, puesto que ya disponemos de una capacidad suficiente para atender la previsible evolución de la demanda en escenarios de corto y medio plazo, sino en la correcta comercialización y explotación de estos nuevos desarrollos, tratando de optimizar los mismos en la medida de lo posible. *Se trata de aprovechar más y mejor las infraestructuras existentes y las que a corto plazo se van a poner en servicio*.

Por otro lado, el esfuerzo inversor antes comentado se ha centrado, en gran medida, en la generación a lo largo de estos últimos años de nuevas obras de abrigo basadas en la construcción de diques y contradiques, al abrigo de los cuales se desarrollaban posteriormente los muelles. Este modelo prácticamente se ha generalizado en nuestro sistema portuario. Así, a modo de ejemplo, en el presupuesto del ejercicio 2007, el 35% de la inversión prevista iba destinada a la generación de abrigo, siendo el siguiente gran capítulo la generación de muelles y atraques con un 22% del total. Hay que tener en cuenta, a la hora de analizar estas cifras, las importantísimas ampliaciones exteriores que estamos llevando a cabo en España en los últimos años, entre las que podemos citar, sin ánimo de resultar exhaustivos, los casos de Barcelona, A Coruña, Gijón, Ferrol, Sevilla, Bahía de Algeciras, Cartagena, Valencia, Alicante, Castellón, Las Palmas y Granadilla. Pues bien, a fecha de hoy cabe decir que parte de estas inversiones ya se encuentran finalizadas y operativas, y otras están próximas a su puesta en servicio, al menos en lo que se refiere a la generación de aguas abrigadas, aspecto que permite aventurar un doble efecto en lo que nuestras inversiones se refiere.

— Por una parte una cierta contención en el volumen de inversión pública, que ya habrá cubierto su primer (y más significativo desde un punto de vista económico) objetivo de obtención de abrigo.

— Y, por otra, un desplazamiento de los objetivos funcionales de nuestras inversiones, que bascularán de la construcción de diques a la ejecución de nuevos muelles. Así, en el próximo ejercicio presupuestario 2011, la cifra destinada a nuevos diques y aguas abrigadas supondrá un 25% del total, mientras que los muelles y atraques ascenderán hasta un 30%.

Así pues, *el presupuesto de inversión en todo el sistema portuario de interés general, total material, intangible y financiera y valorada en devengos, alcanza un valor de 1.181 millones de euros en 2011 y descenderá hasta los 676 millones de euros en el año 2014*. Se trata de un presupuesto que responde a una *lógica de equilibrio territorial* pero que no puede dejar de lado las importantes obras que están en marcha en el sistema portuario para atender a los desafíos de cada fachada marítima.

No quisiera por último dejar de señalar la importancia que tiene para el sistema portuario de interés general el impulso del ferrocarril. El reciente Plan Estratégico para el impulso del Transporte de Mercancías en España recoge esta necesidad. En él se indica que de todo el tráfico portuario, solamente 8,8 millones de toneladas se canalizan por ferrocarril, lo que representa un 5,2% de dicho tráfico. Esta cantidad es escasa, si bien, casi alcanza el 40% de todo el tráfico de mercancías que se mueve por ferrocarril en España. Se puede decir que *el ferrocarril es el oxigeno para los puertos*; de ahí la trascendencia de esta apuesta y en el mencionado plan se recoge una línea de mejora de accesos ferroviarios a puertos que integra tanto el esfuerzo inversor a acometer por la Administración ferroviaria como la que está prevista asumir por las Autoridades Portuarias en sus respectivas zonas de servicio. La inversión total asignada a los puertos asciende a 1.800 millones de euros, lo que representa un 25% del Plan.□

6. Conclusiones

En suma, el año 2010 fue el año de la Ley de Puertos, bajo la cual se amplía el margen de maniobra de las Autoridades Portuarias para que puedan adaptarse a su propia realidad, con criterios de rentabilidad, y de forma que puedan contribuir al desarrollo económico de las áreas de influencia a las que sirven. Responde al reto lanzado por J. I. Castillo (2010) cuando en el anuario del pasado año planteaba como necesarios los retos del Organismo Público Puertos del Estado en lo referente a su disposición para acometer una fuerte reforma legal y poder adaptarse a la nueva competencia internacional.□

BIBLIOGRAFÍA

*Castillo, J. I. (2010): «El sistema portuario español: buscando un nuevo rumbo», **Economistas**, vol. 127, págs. 290-295.*

*De Martino, M. y Morvillo, A. (2008): «Activities, Resources and Inter-organizational relationships: key factors in port competitiveness», **Maritime Policy & Management**, vol. 35, núm. 6, págs. 571-589.*

*Graham, S. y Healey, P. (1999): «Relational Concepts of Space and Place: Issues for Planning Theory and Practice», **European Planning Studies**, vol. 7, núm. 5, págs. 623-646.*

*Notteboom, T. y Rodrigue, J. P. (2005): «Port regionalization: towards a new phase in port development», **Maritime Policy & Management**, vol. 32, núm. 3, págs. 297-313.*

*Pettit, S. y Beresford, A. (2009): «Port Development: from gateways to logistics hubs», **Maritime Policy & Management**, vol. 36, núm 3, págs. 253-267.*

RESUMEN

El sector portuario asistió en los últimos años a un gran cambio y a una modificación de sus funciones y del modo de funcionamiento. En el siglo XIX los puertos estaban concebidos como una forma de control de los mercados y en ellos la competencia no existía. En la actualidad, los puertos asisten a una creciente competencia global que estimula el logro de índices de competitividad con el objetivo de asegurar tanto su existencia como pivote de la economía local/regional como su inserción en las cadenas de suministro global. Como consecuencia de ellos, la nueva regulación portuaria española señala las bases para posicionarse en los mercados internacionales e insertarse en las rutas marítimas mundiales.

Palabras clave: *Infraestructuras, Puertos, Regulación.*

Sostenibilidad económica y sostenibilidad medioambiental: ¿son compatibles en el sector eléctrico?

Jorge Fabra (*)
Consejero de la Comisión Nacional de la Energía

1. Introducción

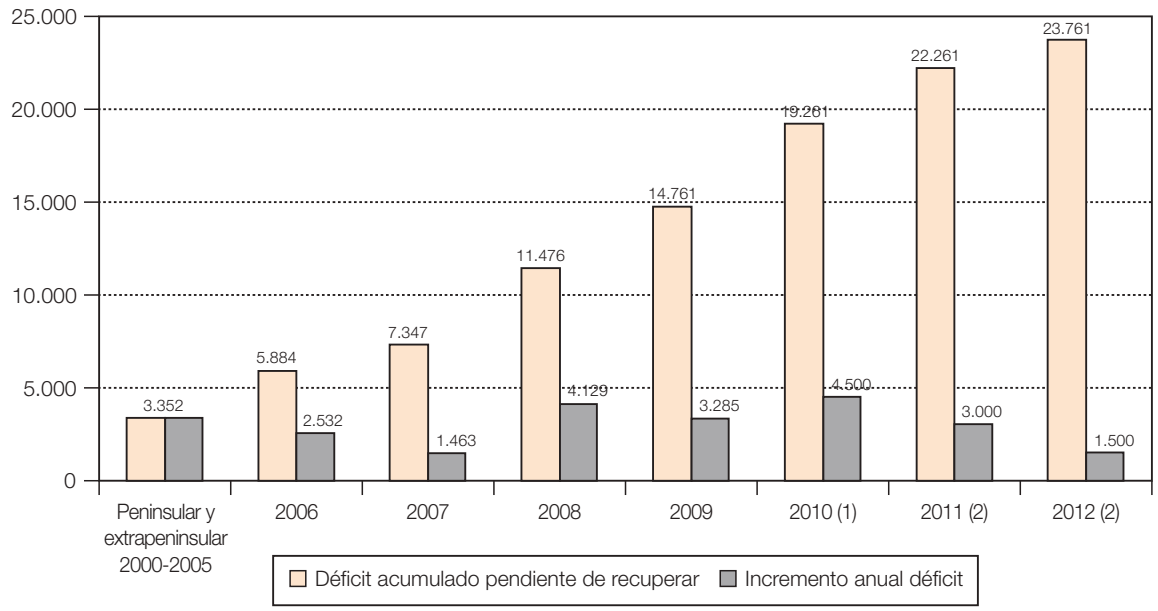
Los años 2009 y 2010 han estado caracterizados por una intensa polémica en torno a qué y a quién cabe imputar la responsabilidad sobre el elevado monto alcanzado por el *déficit tarifario* en el sector eléctrico español: 20.000 M €.

Como es obvio, la responsabilidad sólo es imputable al Gobierno porque sólo en él reside la capacidad de decidir sobre la regulación retributiva de las diferentes actividades que concurren en el suministro de electricidad y, muy en concreto, sobre la *tarifa eléctrica*. Pero la polémica no se ha centrado sobre esta cuestión porque sobre ella no cabe discusión ni desacuerdo alguno. La polémica se ha centrado sobre la composición de los costes reconocidos en la regulación y su adecuación o no a la realidad de los costes efectivos en los que los diferentes agentes incurren. En definitiva, se trata de discernir si algunas actividades están sobreremuneradas (1) porque, si así fuera, es a éstas a quienes cabría imputar el aumento —casi desbocado— del *déficit tarifario* (ver gráfico 1). Obvio es también que las diferentes partes que polemizan imputan, invocando diferentes razones, el aumento de los precios que soporta el consumidor y la economía, al otro, según estén vinculadas a una u otra actividad.

Durante algún tiempo, ya historia, las diferentes empresas eléctricas consideraron que la *tarifa eléctrica* era algo así como una tarta que hay que repartirse. Si alguna de ellas se llevaba o pretendía llevarse un trozo más grande del que supuestamente le correspondería en relación con los costes en los que realmente había incurrido, el resto de las empresas pasaba a sentirse agraviado: un trozo más grande para una determinada empresa significaba trozos más pequeños para las demás. Pero todas, dependientes del tamaño de la tarta, acababan encontrando un cierto equilibrio cuyo resultado incluía, en cualquier caso, el aumento de la presión sobre el Gobierno, responsable final del tamaño de la tarta.

Por supuesto, las cosas fueron mucho más complejas pero el asunto, así contado, constituye una aproximación suficiente para que se entienda que la presión acabó teniendo resultados. El tamaño de la tarta empezó a aumentar hasta que encontró algunos límites a su expansión: la aceptabilidad política y social de los sucesivos aumentos *tarifarios*. En esta nueva tesitura surge otra vez la búsqueda de equilibrios pero ahora la opción de la presión ya había adquirido suficiente prestigio entre las empresas como para que todas se pusieran en la posición de no admi-

GRÁFICO 1
***DÉFICIT TARIFARIO* ANUAL Y ACUMULADO**
(En millones de euros)



(1) Cifra provisional. Estimación propia.
(2) Déficit de ingresos previsto para 2011 y 2012 asciende a 3.000 M € y 1.500 M €, respectivamente, según lo establecido en el Real Decreto-Ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del *déficit tarifario* del sector eléctrico.
Fuente: CNE, RD-Ley 6/2010 y RD-Ley 14/2010.

tir ya reforma regulatoria alguna que pudiera minorar la retribución existente. Para ello no pocos elementos disuasorios están a su disposición: la fidelización de los medios de comunicación a través del reparto de publicidad; la contratación de los más influyentes despachos de abogados, empresas consultoras y departamentos de universidad; la vinculación financiera de sus proyectos a los intereses de las empresas bancarias; la localización de sus inversiones y sus sedes fiscales en los territorios de las administraciones locales; su presencia continua en mecenazgos científicos y culturales, con *cuidada* elección de los participantes (2); su activa participación vicaria en las tertulias radiofónicas y televisivas y en las secciones periodísticas de opinión; etc. En fin, todo un conjunto de elementos que configuran una fuerte influencia social, mediática y política capaces de modelar el juicio sobre el diagnóstico y las soluciones que se compadecen con sus intereses. Diagnósticos y soluciones, en general, simples e intuitivos, fácilmente transmisibles, que enmascaran o desvirtúan una realidad compleja y nada intuitiva.

La resultante de todo esto fue que la tarta *tarifaria* continuó aumentando pero dejando aplazada la entrega de uno de sus trozos. Es decir, los consumidores pasarían a pagar la *tarifa* en dos partes, una al contado —la *tarifa* propiamente dicha— y otra a plazo mediante el reconocimiento de una deuda del sistema con las empresas eléctricas, avalada por el Estado, que es denominada *déficit tarifario*. Aparentemente la *tarifa eléctrica* quedaba contenida pero las empresas, aunque no en su caja, aumentaban sus ingresos en sus cuentas de resultados. Todos contentos. El Gobierno contenía la *tarifa* y ganaba tiempo para pensarse las reformas. Las empresas, por su parte, además de aumentar sus ingresos, aplazaban tentaciones reformistas. También, el *déficit tarifario* devengaría intereses a su favor contribuyendo a compensar los costes financieros correspondientes.

Pero también el *déficit tarifario* parece haber alcanzado su límite: *no sabemos cuántos* millones de euros, pero suficientes como para ser una piedra más en el camino de la imagen de España ante los mercados financieros internacionales, intoxicados por insaciables intereses espurios escondidos

detrás de la privatización de todo lo que se pueda: sanidad, enseñanza, pensiones, etc., para lo cual la *brusca* disminución de todo déficit público y de toda deuda privada se ha convertido al mismo tiempo en chantaje y coartada de esta conservadora Europa. El caso es que el *déficit tarifario* parece haber dejado de ser un instrumento para que la tarta de la *tarifa eléctrica* siga aumentando.

Así, los diferentes intereses generados en el sector eléctrico están, otra vez, pensándose si efectivamente la *tarifa eléctrica* es o no es, como lo fue hace años, una tarta de tamaño limitado, y buscando a qué o a quiénes se debe el que las cosas hayan llegado tan lejos. Una búsqueda que, como es natural, no tiene más pretensión que imputar al otro la responsabilidad de haber sobrepasado los límites política y socialmente admisibles de las continuas revisiones al alza de la *tarifa*: 4,48% en 2005; 3,62% en 2006; 3,30% en 2007; 15,82% en 2008; 4,55% en 2009 y 13,34% en 2010 ¡Más de un 53% en seis años sin contar la subida oculta de la *tarifa* a través del *déficit tarifario* que ha añadido en este mismo período otros 18.000 M€ al precio de la electricidad para los consumidores!

Unos dicen que la regulación retributiva debe dejar de reconocer los beneficios inesperados que se generan en las tecnologías del parque histórico nuclear e hidroeléctrico, carentes de toda amenaza competitiva, después de haber ingresado las empresas eléctricas propietarias muchos más de los 8.600 M€ (léase costes de transición a la

CUADRO 1

PAGOS REGULADOS PERCIBIDOS POR LAS ACTIVIDADES LIBERALIZADAS: GENERACIÓN RO + COMERCIALIZACIÓN

(Millones de euros)

Tecnología	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Enero-junio 2010	Total general por tecnología 2004-junio 2010
Ciclo combinado	—	—	—	—	21	73	105	162	248	331	381	428	209	1.958
Carbón	350	365	284	250	251	237	239	227	217	171	62	30	15	2.698
Hidraúlica (> 50 MW)	295	308	238	204	211	194	205	203	192	139	37	2	1	2.229
Nuclear	230	239	195	170	172	159	167	146	147	100	—	—		1.724
Fuel	212	221	179	142	110	118	115	107	102	74	—	—		1.380
Bombeo	73	76	57	50	52	48	46	48	46	35	—	—		531
Plan de viabilidad ELCOGAS						49	39	20	53	75	64	33	33	366
Subtotal pago por Garantía de Potencia por año RO y P de V de ELCOGAS (1)	1.159	1.209	953	816	817	878	916	912	1.006	925	545	492	257	10.886
Pago CTC's (Asignación General, Asignación Específica y Cuota 4,5%) (2)	633	694	274	—	—	46	172	—	—	—	—	—	—	1.819
Pago CTC's importe de exceso 6 PTA/KWh (= 36,06 €/MWh) (2)	106	200	557	450	1.754	145	152	4.313	2.463	—	—	—	—	10.140
Pago CTC's importe Plusvalía Venta de Viesgo (2)	—	—	—	1.253	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.253
Pagos por *stock* y prima al carbón (3)	330	285	97	174	247	159	173	69	57	—	—	—	—	1.592
Compensaciones extrapeninsulares (4)	189	119	108	520	494	368	766	873	1.552	1.784	2.319	1.548	558	11.198
Margen comercial regulado distribución	422	238	244	251	256	261	286	292	300	306	313	313	113	3.595
Margen comercial regulado CUR (5)												179	178	357
Prima de riesgo por cantidad CUR (6)												87	79	166
Total pagos regulados	2.840	2.746	2.233	3.464	3.568	1.858	2.465	6.459	5.378	3.015	3.177	2.619	1.185	41.172

(1) *Fuente:* SGIME. Corresponde a pagos por Garantía de Potencia hasta 2007 y a Pagos por Capacidad. La Orden Ministerial ITC/2794/2007 sustituyó el concepto de *Garantía de Potencia* por el concepto de *Pagos por Capacidad* para las centrales de régimen ordinario de más de 50 MW, quedando excluido el régimen especial. Los Pagos por Capacidad incluyen dos conceptos: (i) Incentivo a Largo Plazo y (ii) Servicio de disponibilidad. El Servicio de Disponibilidad estuvo vigente solamente para el período de enero a julio de 2008 y se tienen solamente datos estimados porque no está incluido en la liquidación del mercado. El incentivo a Largo Plazo aplica a nuevas instalaciones (antigüedad no mayor a 10 años) e instalaciones mayores de 50 MW que hagan inversiones significativas. Valores de 1998 estimados.
(2) Importes de Costes de Transición a la Competencia (CTC's) descontando los pagos a ELCOGAS y los *déficit* acumulados.
(3) Los datos de ingresos por *stock* y prima al carbón están disponibles solamente hasta 2004.
(4) El *déficit* extra-peninsular de los años 2001-2005 se corresponde con el publicado en la Resolución de 2 de octubre de 2007 de la DGPEM.
(5) El coste de gestión comercial del CUR se ha obtenido aplicando a la potencia facturada declarada en la base de datos de liquidaciones para los clientes acogidos a TUR el precio establecido en la Orden ITC/1659/2009 de 4 €/kW contratado.
(6) La prima de riesgo por cantidad del CUR se ha obtenido aplicando el precio de la prima implícito en la TUR al consumo elevado a barras de central declarado por las empresas en la base de datos de liquidaciones.

CUADRO 2

PAGOS REGULADOS PERCIBIDOS POR LAS TECNOLOGÍAS DEL RÉGIMEN ESPECIAL (*)
(Millones de euros)

Tecnología	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Enero-junio 2010	Total general por tecnología 1998-sep 2010
Biomasa	7	7	8	25	41	58	55	59	75	102	130	198	114	878
Cogeneración	458	496	440	516	424	581	467	330	460	608	741	1.035	681	7.237
Eólica	58	110	172	255	350	404	452	613	866	1.004	1.156	1.577	874	7.889
Hidráulica	160	159	146	157	140	188	151	112	150	147	147	226	175	2.057
Residuos	49	47	35	50	42	58	42	24	41	54	63	87	49	642
Solar	0	0	0	0	1	3	6	14	40	195	991	2.604	1.317	5.172
Trat. residuos		3	6	22	34	74	71	93	153	176	147	327	177	1.284
Total general por año RE	732	823	806	1.024	1.032	1.366	1.243	1.246	1.785	2.285	3.375	6.054	3.388	25.158

(*) Valorados por la diferencia de sus ingresos con los que obtendrían si estos fueran determinados por los precios de su energía en el mercado.
Fuente: CNE - Información Estadística sobre las Ventas de Energía del Régimen Especial (http://www.cne.es/cne/Publicaciones?id_nodo=149&accion=1&soloultimo=si&sidCat=1D&keyword=&auditoria=F).

competencia —CTC—) con los que habían sido protegidas en 1997 de los impactos del cambio retributivo que en ese año se introdujo y que se basó en la conjetura —ahora sabemos errónea— de que el mercado perjudicaría a las empresas. Otros sostienen que el *déficit* se debe al alto coste de las tecnologías renovables y de la cogeneración: en 2010 cerca de 6.500 M€, valorado este coste por la diferencia de sus ingresos con los que obtendrían si estos fueran determinados por los precios de su energía en el mercado.

La primera interpretación es sostenida por quienes tienen intereses en la retribución de la generación de electricidad con tecnologías que consumen energía renovable. Y la segunda por quienes tienen intereses en la propiedad de centrales nucleares y en la titularidad y explotación de concesiones hidroeléctricas.

Desde una óptica exterior a los intereses en juego resulta fácil mediar en la polémica: ni el aumento anual del *déficit* y ni el *déficit* mismo puede pintarse de colores. El contenido del *déficit* corresponde, inevitablemente, a todas las partidas de la *tarifa*, incluidas las relativas a las denominadas actividades liberalizadas. Y esto es así, con independencia del contenido expositivo de las normas, porque si el Gobierno aplaza —en su política retributiva— parte del pago de éste o aquel coste es porque desde su responsabilidad política considera temporalmente inasumible otra cosa. Dicho de otro modo, si el coste de la energía para el consumidor, que determinan los mercados de la electricidad bajo su especialísimo diseño actual, fuera menor del que está resultando ser, el Gobierno dispondría de margen para contener la sangría del *déficit tarifario* subiendo la *tarifa de acceso*, que retribuye las actividades y costes regulados, sin tener que recurrir a una subida de la *tarifa eléctrica*. En definitiva, ambas partes de la polémica tienen parte de razón: al otro cabe imputarle la responsabilidad del *déficit* pero sólo en la parte que le corresponde. Es decir, todos tienen razón y a todos les es imputable la culpa —si cupiera tal expresión— del *déficit* (ver cuadros 1 y 2).

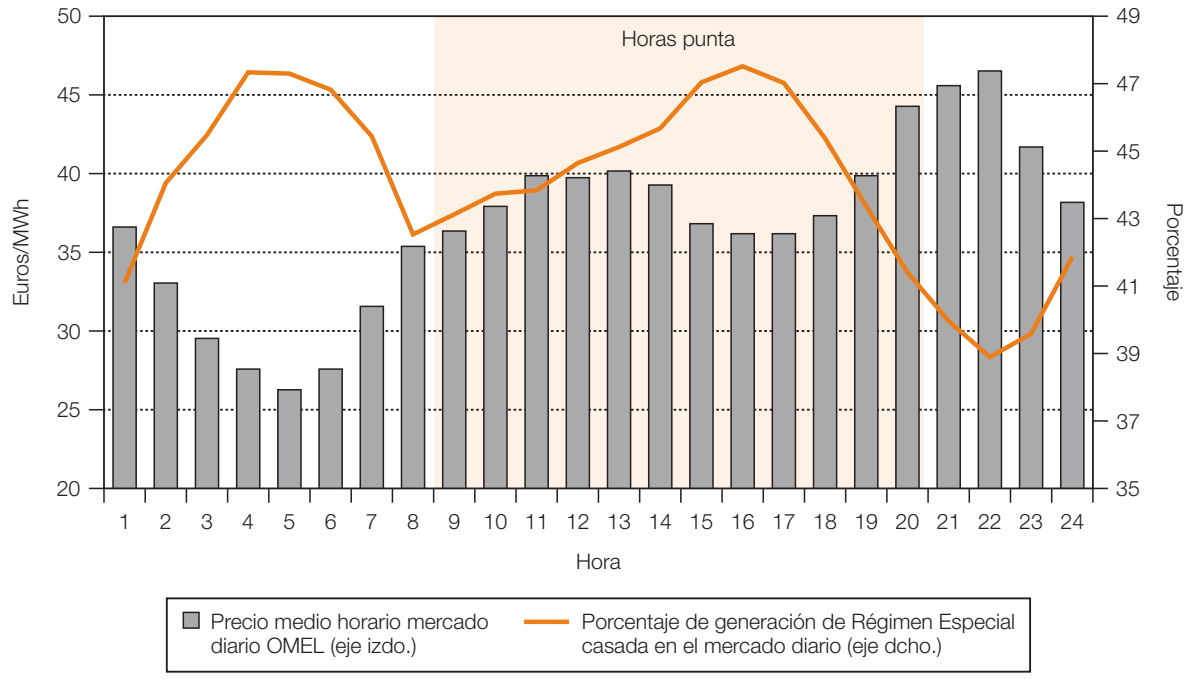
La regulación eléctrica es muy compleja. El *marco legal y estable*, denominación dada a la regulación que precedió a la actual —siempre calificada de complicada e inescrutable—, era cosa de párvulos (en estas cosas de la complejidad) al lado de la regulación ahora vigente. Tan compleja es la regulación eléctrica actual que sólo los muy expertos encuentran en ella su medio natural —como los peces en el agua— para desenvolverse. Y los expertos con información perfecta están siempre en las empresas. Las negociaciones de las empresas con los reguladores resultan así francamente desiguales y asimétricas.

2. La sostenibilidad del suministro de electricidad

La tesis que brevemente se desarrollará a continuación sostiene que es posible desarrollar *un mix de generación de calidad creciente con precios constantes a los consumidores (3). Es decir, sostendremos, dando respuesta al interrogante del título de este artículo, que la sostenibilidad económica y la sostenibilidad medioambiental son compatibles en el sector eléctrico español*. Se parte de algunas consideraciones previas:

GRÁFICO 2

PRECIO HORARIO MEDIO Y ENERGÍA DE RÉGIMEN ESPECIAL CASADA EN EL MERCADO



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la CNE y OMEL para el año 2009.

1. La lucha contra el cambio climático es, además de una exigencia ética, una obligación jurídica, económica y política insoslayable.

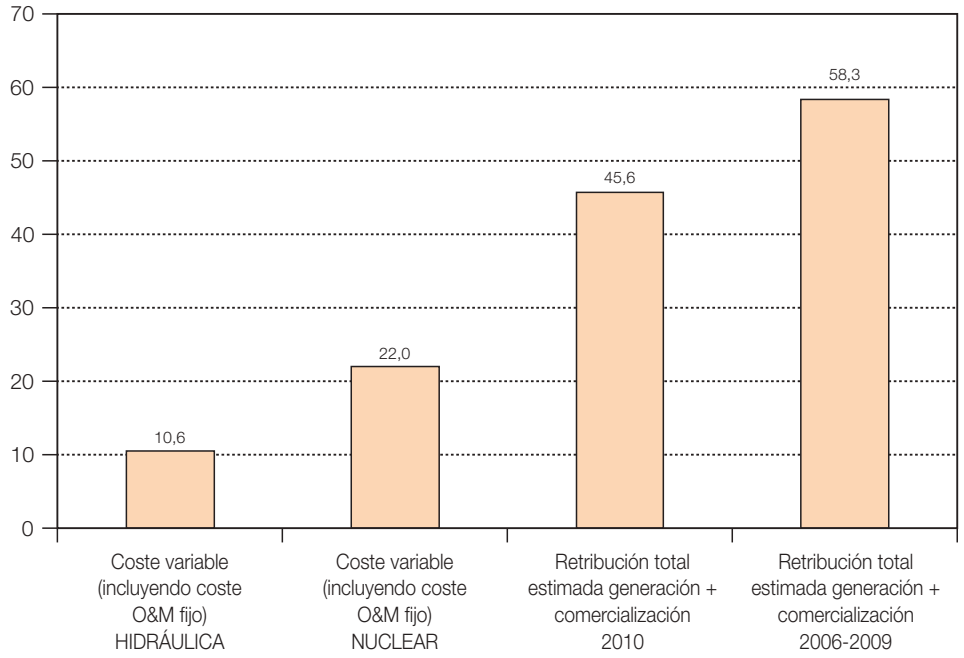
2. La calidad creciente del mix energético es aportada por las tecnologías renovables porque proporcionan externalidades positivas y ventajas frente a las energías convencionales: su explotación no es consuntiva, contribuyen a la independencia energética, a la diversificación y seguridad en el suministro, a la reducción de emisiones de CO_2, al saldo del comercio exterior y a la minoración de los precios del mercado de la electricidad al desplazar la curva de oferta hacia la derecha (ver gráfico 2).

3. Medidas de carácter retroactivo, aunque éste sea meramente impropio o de grado medio, que no puedan ser amortiguadas mediante un régimen transitorio o compensadas por la conducta de los propios agentes, deberían ser descartadas, no sólo por razones de inconstitucionalidad, cuya ponderación correspondería a los tribunales, sino también por razones de seguridad jurídica y confianza legítima imprescindible para la credibilidad y autoridad del regulador. De esto se derivan dos cosas que a todos los agentes del sector eléctrico importan: deben respetarse los marcos retributivos bajo los cuales se produjeron las decisiones de inversión, y debe pagarse el *déficit tarifario* que se genere de acuerdo con las normas que en cada momento rijan. Y ambas cosas con independencia del juicio que merezcan los marcos retributivos bajo los que se establecieron los correspondientes compromisos o el *déficit tarifario*. Es una cuestión —hay que insistir siempre en esta cuestión capital— de credibilidad y de respeto a la autoridad del Estado.

4. El mercado y la competencia son los mejores instrumentos para combatir el sometimiento de las decisiones económicas a la coyuntura política y para combatir la información asimétrica que transmiten las empresas, siempre conducente a la ineficiencia regulatoria.

Estas consideraciones previas tienen por objeto, a grandes rasgos, encuadrar en un marco de política energética y regulatoria de aceptación generalizada, la tesis que aquí se mantiene: un mix energético de calidad creciente y precio constante es posible. Dos razones están en el fundamento de esta afirmación:

GRÁFICO 3
COSTE VARIABLE Y RETRIBUCIÓN ESTIMADA DEL PARQUE HISTÓRICO ESPAÑOL
(Euros/MWh)



Fuente: Cálculos propios. El coste variable es tomado de la información de UNESA *(La situación económico-financiera de la actividad eléctrica en España: 1998-2009).* La retribución total estimada de comercialización corresponde al coste de la energía del mercado a plazo CESUR, apuntamiento de la demanda y prima de riesgo de los consumidores de baja tensión con derecho a TUR sin discriminación horaria desde julio de 2009. Antes de julio de 2009 se consideró el coste de la energía para los consumidores de baja tensión sin discriminación horaria, tomado a partir de *Boletín Mensual de Indicadores Eléctricos y Económicos* (CNE).

i. El parque histórico nuclear e hidroeléctrico —que cubre cerca del 30% de la generación bruta total en España— tiene márgenes operativos altos (ver gráfico 3) y dispone, por consiguiente, de espacio suficiente para soportar los costes de los servicios que les son prestados por el sistema: transporte, distribución y operación del sistema. La absorción de estos costes, en la medida en que corresponda, permitiría que, a un mismo coste para el consumidor, pueda desarrollarse un parque de generación de alta calidad. Es decir, un parque generador apoyado de manera creciente en tecnologías que transforman en electricidad energías primarias renovables.

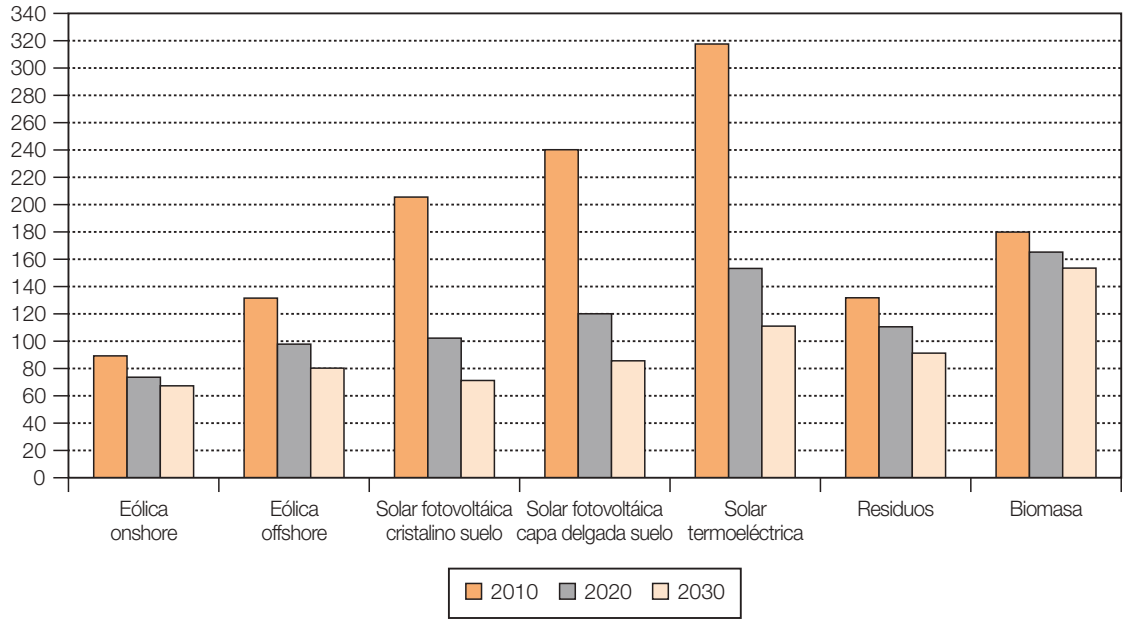
ii. La curva de aprendizaje de las tecnologías basadas en fuentes de energía renovable es espectacular. En 2007 los costes de la energía fotovoltaica se situaba por encima de los 440 € MWh. Hoy, tres años después, se sitúan 200 € por debajo, y bajando. La energía eólica, por su parte, ha alcanzado ya costes que empiezan a situarse cerca de la *paridad de red* (ver gráfico 4).

Estos son los fundamentos que permiten sostener la tesis de la sostenibilidad retributiva y medioambiental que en este artículo se mantiene, pero serían insuficientes para cerrar los números si nos quedáramos aquí. Como decíamos, la regulación eléctrica ha experimentado un proceso de complejización extrema que esconde adherencias que quedarían al descubierto si pudiéramos podar todas las ramas secas de la regulación —entiéndase normas innecesarias que no aportan valor alguno y reconocen costes detrás de los cuales no hay nada—. Como dirían los marinos, si procediéramos a *aclarar* los cabos de la *jarcia* encontraríamos —volviendo al lenguaje botánico— muchos *chupones* (4) que nacen del tronco regulatorio. La eliminación o reconversión de algunas de estas adherencias completarían el cuadre de los números. Sin ánimo exhaustivo podrían ser listadas algunas de estas adherencias regulatorias:

1. Para consumir energía eléctrica es necesario que el sistema eléctrico preste algunos servicios, entre ellos el transporte, la distribución y la

GRÁFICO 4

COSTE DE GENERACIÓN ELÉCTRICA PARA TECNOLOGÍAS RENOVABLES, 2010-2030 (*)
(Euros/MWh)



(*) Valores en euros de 2010. Eólica onshore: instalación de 50 MW en ubicación entre 2000 y 2400 horas en 2010. Eólica offshore: instalación de 150 MW a 50 km de la costa. Residuos: planta de incineración de 300.000 Tm/año. Biomasa grupo b.6.1, 10 MW en ciclo de vapor.
Fuente: IDAE.BCG.

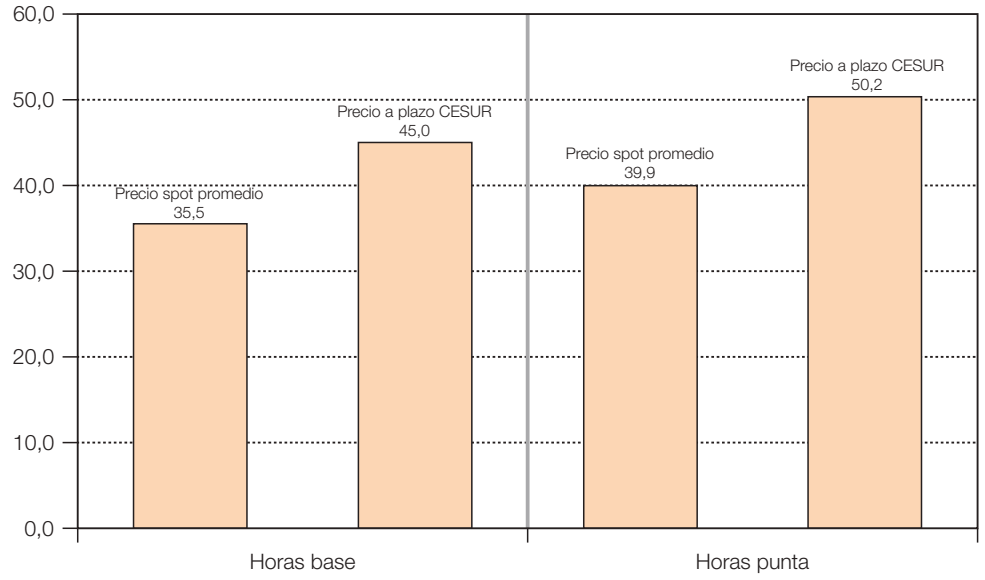
operación del sistema. ¿Por qué el consumo de las estaciones de bombeo y de los equipos auxiliares de las centrales están exentos del pago de esos servicios? Si así fuera, el coste de la *tarifa de acceso* disminuiría para los consumidores. El último RD Ley 14/2010 sólo resuelve esta cuestión muy parcialmente y de modo dudosamente efectivo.

2. Con el actual diseño del mercado eléctrico, la generación de las centrales térmicas y de las renovables es retribuida de manera insuficiente lo cual exige una retribución regulada complementaria (incentivos a la inversión en centrales térmicas y primas del régimen especial) necesaria para cubrir la totalidad de los costes medios en los que estas centrales incurren (cuadros 1 y 2). Desde una óptica regulatoria la actividad de generación de estas centrales debiera ser considerada como una actividad *mixta* para diferenciarla de las actividades completamente liberalizadas (hidroeléctrica y nuclear) (5) y de las completamente reguladas (transporte y distribución, por ejemplo). Al respecto, la pregunta que cabe plantearse es la siguiente: ¿por qué la generación liberalizada e inframarginal (generación hidroeléctrica y nuclear) está exenta del pago de los servicios que le son prestados por el sistema (transporte, distribución y operación del sistema)? Si así no fuera, los ingresos del sistema aumentarían contribuyendo a que los consumidores vieran disminuido el coste de los servicios integrantes de la *tarifa de acceso* que a ellos también les presta el sistema y que sólo ellos soportan (y en pequeña medida el RE a *tarifa*) (6). Las normas comunitarias al efecto no deben considerarse limitantes ni excusa para afrontar las decisiones correspondientes. Tampoco en este caso el RD Ley 14/2010 resuelve la cuestión e incluso podría estar dando un paso en la dirección contraria.

3. El precio a plazo de la electricidad es siempre superior a la media de los precios spot del mismo plazo porque incorpora una prima por el correspondiente servicio de aseguramiento del precio al consumidor durante un determinado plazo (7). Pero el consumidor doméstico es un consumidor spot. Cuando uno de estos consumidores entra en una habitación oscura enciende la luz sin más. Antes de encender el interruptor, no se plantea cuánto le cuesta la luz en ese momento. La razón es muy sencilla: cualquiera

GRÁFICO 5

PRECIO SPOT Y A PLAZO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA, JULIO 2009-NOVIEMBRE 2010
(Euros/MWh)



Fuente: Cálculos propios. Precio spot a partir de datos de OMEL. Precio a plazo CESUR: resultado de las subastas CESUR desde el tercer trimestre de 2009 al cuarto trimestre del 2010, incluyendo prima de riesgo regulada por cantidad. Horas base comprende todas las horas del día. Horas punta de lunes a viernes de 8 a 20 h.

que sea el pr ecio de la electricidad en ese momento, será menor al *valor de uso* que para él tiene poder ver. Es decir, para el consumidor doméstico la electricidad es un gasto inseparable de su comportamiento; su consumo eléctrico no es un *input* económico como lo es para las empresas o grandes consumidores de electricidad. ¿Por qué, entonces, la regulación de su *tarifa eléctrica* (denominada *tarifa de último recurso* TUR) le obliga a pagar un precio a plazo basado en una subasta que le da una garantía de estabilidad de precio que no ha pedido? Si los pequeños consumidores (24 millones de consumidores) quisieran esa garantía, no tendrían más que contratar su suministro en el mercado denominado libre, naturalmente a un precio superior al del mercado spot, tal y como ahora pagan sin opción a elegir (ver gráfico 5).

4. La prima percibida por la generación de origen renovable se determina como diferencia entre la *tarifa* que a cada tecnología renovable corresponde y el precio del mercado. Pero ¿cuál es el precio de mercado? ¿El precio spot del mercado o el precio de los mercados a plazo? Como es obvio, el precio spot es el subyacente de los precios a plazo pero para la gran mayoría de los consumidores pequeños y grandes, el precio spot no es un precio efectivo al que puedan tener acceso. Por otro lado, el precio efectivo que percibe la generación/comercialización es el precio a plazo, siempre por encima del spot. Entonces, ¿por qué la prima equivalente no se liquida contra el precio de la electricidad que todos pagan y todos cobran? En definitiva, ¿por qué la prima de las energías renovables no se liquida contra los precios a plazo CESUR? Si así fuera, su coste disminuiría para los consumidores (8), se incentivaría la venta de energía a plazo y se reduciría la prima implícita existente entre uno y otro mercado (ver gráfico 5).

5. ¿Por qué la retribución de la distribución —que es un monopolio natural— tiene reconocido una retribución comercial cuando ya no vende energía a los consumidores?

6. ¿Por qué los comercializadores de último recurso (CUR) tienen una retribución regulada de su margen comercial, si no son otra cosa que instrumento de sus generadores incumbentes a los que les ha sido encomendada esta función en régimen de monopolio y adquirieron sin esfuerzo alguno una demanda cautiva e inercial heredada del distribuidor del mismo grupo empresarial? ¿Es que acaso sus costes de publicidad y de facturación

tienen que quedar cubiertos por el *BOE* a pesar de que es el propio *BOE* el que protege sus beneficios contra la competencia del r esto de los comercializadores?

7. ¿Por qué a los CUR se les retribuye, adicionalmente, con una prima de riesgo regulada cuando ya se benefician de la prima de riesgo implícita que determinan los vendedores de electricidad en las subastas a plazo denominadas CESUR?

8. La casación de las ofertas de electricidad realizadas horariamente por las empresas generadoras son realizadas por el Operador del Mercado Eléctrico (OMEL) con independencia de las condiciones reales de explotación del Sistema. De esta manera, Red Eléctrica de España (REE), operador del sistema (OS), corrige, inmediatamente después, la casación realizada por OMEL para que el acoplamiento de las centrales se compadezca con la realidad de la explotación. De esta manera el OS modifica una casación considerada firme desde el punto de vista contractual y mercantil, dando lugar a nuevas subastas para incorporar ofertas de centrales no casadas que terminan siendo más caras. Finalmente, las centrales que habiendo sido casadas carecen en realidad de espacio para generar son indemnizadas por haber sido excluidas de la cobertura. Estas actuaciones, consecuencia de un juego ineficientemente regulado entre la operación del mercado y la del sistema, son causa de un encarecimiento, por puro imperio del dogmatismo regulatorio que impregna la regulación eléctrica, del coste de la electricidad para los consumidores (9).

9. El precio que los consumidores españoles pagan por la electricidad que les suministra el sistema eléctrico español, incorpora el precio de la energía determinado en los diferentes mercados y los complementos regulados (incentivos y pagos por capacidad a las centrales térmicas y primas a las renovables). Sin embargo, la electricidad generada en España y consumida por consumidores localizados fuera de España no paga los complementos regulados que percibe la electricidad generada (ver cuadros 1 y 2). ¿Por qué esta asimetría entre lo que pagan los consumidores dentro y fuera por electricidad de igual origen, y que genera precios *dumping* para las exportaciones españolas de electricidad a costa de los consumidores españoles? Y, por si fuera poco, esas exportaciones, al desplazar a la derecha la curva de demanda de electricidad en España, incrementan los precios del mercado que pagan los consumidores españoles. Nada de esto pasa por exigencia de ninguna norma comunitaria.

10. ¿En qué momento se realizará la liquidación definitiva de los costes de transición a la competencia (CTC), terminados de manera anticipada en el 2006? ¿Cuál hubiera sido el *déficit tarifario* si el período transitorio que regulaba los CTC en más y en menos sobre 36 € MWh hubiera durado —como estableció la LSE de 1997— hasta 2010 teniendo en cuenta que en los cuatro últimos años el mercado ha suministrado ingresos a la generación muy por encima de los 36 € MWh previstos por las normas reguladoras de 1997? (ver cuadro 1 y gráfico 3).

11. ¿Por qué los derechos de emisión que no compran las tecnologías nuclear, hidroeléctrica y eólica —porque no emiten— sí los cobran gracias a los mecanismos que determinan su retribución, tal y como están diseñados los actuales mercados de la electricidad?

Así, podríamos seguir haciendo preguntas hasta hacer casi interminable este artículo, pero hay que acabar. Al fin, el objeto de estas preguntas no es otro que contribuir a que no queden enterradas las dudas que plantea la regulación vigente, opaca por su complejidad y nada respetuosa con los mercados cuyo *nombre* tantas veces *se toma en vano*.

3. Conclusiones

En cualquier sitio en el que se *rebusque*, dentro del complejo entramado regulatorio en el que ha ido deviniendo la regulación eléctrica desde su implantación en 1997, se descubrirá alguna adherencia regulatoria que ningún valor aporta y que sin embargo reconoce costes inexistentes o innecesarios para un suministro de electricidad eficiente y competitivo. Y de esto se trata: si fuéramos capaces de sanear la regulación de tanta adherencia, la robustez y solvencia del sector eléctrico español tiene suficientes espacios y márgenes para acoger un intenso desarrollo de las tecnologías limpias —que por su mayor calidad presentan mayores costes— sin encarecer sensiblemente el precio del suministro de electricidad al consumidor final. Cabría entonces preguntarse ¿qué es lo que sobra en el sector eléctrico para que sus *costes reconocidos* no se disparen? ¿Energías renovables o regulaciones subsidiarias de unos u otros intereses?

En fin, todo esto no han sido más que aproximaciones que permitirían llegar a pensar que la estabilidad regulatoria y la confianza legítima de empresas y consumidores en la regulación del suministro de electricidad podría alcanzarse sin grandes reformas y sin discusiones en torno a principios regulatorios de difícil consenso, que ahora,

no han sido el objeto de este artículo. Aquí se ha tratado de explicar, simplemente, que con sentido común y sensatez, incluso sin cuestionar el propio sistema regulatorio imperante —por muy ineficiente y mediocre que nos parezca— es posible contener los costes de la electricidad al consumidor con sólo barrer la basura regulatoria existente que ningún derecho ha podido crear y en base a la cual ningún derecho adquirido podría ser invocado.

En el año 2020, cerca del 40% de la cobertura de la demanda de electricidad tendrá que ser responsabilidad de la generación procedente de energía renovable. Todavía tendremos entonces un 20% de electricidad generada por centrales inframarginales históricas nucleares e hidroeléctricas y restos de generación térmica con combustibles autóctonos. ¿A qué quedará reducido entonces el mercado de la electricidad tal y como ahora está regulado?

Del mercado no podemos prescindir en el suministro de energía eléctrica porque siempre nos defenderá del arbitrismo y de la ineficiencia, pero tendremos que repensar su diseño porque, al fin, la explosión tecnológica que ha irrumpido en el sector eléctrico ha derrumbado los paradigmas regulatorios del presente, que ya sólo son paradigmas del pasado.□

NOTAS

(*) Con la colaboración de Daniel Vargas Rozo, asesor técnico de la CNE.

(1) En el contexto de este artículo se consideran actividades sobreremuneradas a aquellas cuya retribución, debido a cambios del marco regulatorio, resulta ser superior a la esperada por los inversores en el momento de acometer las inversiones necesarias para desarrollar las correspondientes actividades.

(2) Naturalmente, los participantes son ajenos a estos cuidados*, no así las instituciones o las iniciativas que aceptan ser financiadas* sub conditione.

(3) Cuando se habla aquí de precios constantes *se quiere expresar de manera concisa la posibilidad de un comportamiento contenido y estable de los precios.*

(4) En agricultura y horticultura se denomina *chupón* al vástago que brota de las ramas principales, del tronco o de las raíces de los árboles. El consumo energético de los chupones es muy alto y puede resultar perjudicial tanto en la producción como en la salud de los árboles. En agricultura se llevan a cabo podas selectivas para anular los chupones*. RAE.*

(5) Nos referimos a las actividades cuya retribución depende exclusivamente de los precios del mercado desde diciembre de 2007 sin ninguna otra intervención (ver cuadro 1). La retribución del resto de las actividades está total o parcialmente intervenida bien porque se trata de actividades con características de monopolio natural o bien porque los precios que obtienen en el mercado son estructuralmente insuficientes para cubrir sus costes medios. Esto no quiere decir, en cualquier caso, que las actividades que están liberalizadas estén bien o mal liberalizadas, cuestión que no es objeto de análisis en este artículo.

(6) Las centrales del RO y del RE (a mercado) recuperan estos pagos a través de su traslación a los precios de mercado. Al respecto, el RD Ley 14/2010 es completamente inútil.

(7) Suponiendo, generosamente, que en el mercado diario que gestiona OMEL no existe poder de mercado y fija precios spot competitivos (coste variable de la central marginal), el precio spot garantiza a las empresas generadoras un margen operativo no negativo para la central marginal que marca el precio, y un margen positivo y creciente para el resto de las centrales según vaya siendo menor el coste de los combustibles utilizados, hasta ser máximo para las centrales hidroeléctricas. Esta situación, característica de la industria eléctrica, es la razón por la que el mercado spot no presenta riesgos para los generadores ni de precios ni de ocupación, no así los mercados a plazo. Todo ello configura un mercado, en el sector eléctrico, estructuralmente contango*: a largo plazo el precio a plazo no converge sobre el precio spot sino sobre el precio spot más una prima de riesgo (ver gráfico 5).*

(8) Esta medida tendría carácter de retroactividad impropia o de grado medio porque sus efectos retributivos podrían ser compensados por los agentes afectados acudiendo a los mercados a plazo para vender su energía. Nada tendría que ver, por consiguiente, con otras medidas retroactivas de minoración de las tarifas renovables cuya constitucionalidad podría ser discutida si no pudiera ser compensada o no fuera indemnizada.

(9) Esto con independencia de la alta eficiencia que caracteriza la ejecución del papel encomendado por separado a OMEL y a REE.

RESUMEN

Los bajos costes remanentes de las tecnologías nuclear e hidroeléctrica, la fuerte pendiente de la curva de aprendizaje de las tecnologías renovables, la eliminación de toda norma regulatoria que no aporte valor y reconozca costes detrás de los cuales no haya nada, son los elementos que harían posible a corto plazo —sin grandes reformas, sin grandes polémicas doctrinales— la plena compatibilidad de la sostenibilidad económica y medioambiental en el sector eléctrico. Esto no quiere decir que una profunda reforma energética no sea necesaria, pero esa cuestión no es ahora el objeto de este artículo. Su objeto se reduce a dar visibilidad a la posibilidad de cortar ya la sangría que para los consumidores suponen los continuos incrementos de los precios de la electricidad que además no atajan el problema del déficit tarifario*.*

Palabras clave: *Déficit tarifario, Tecnologías inframarginales y renovables, Precios a plazo CESUR, Comercializadores de Último Recurso CUR, Tarifa de último recurso TUR, Costes reconocidos y costes efectivos, Tarifa eléctrica, Costes del suministro.*

Año internacional de la biodiversidad

Emilio Cerdá
Departamento de Fundamentos del Análisis Económico I, UCM

1. Introducción

La Asamblea General de las Naciones Unidas designó el año 2010 Año Internacional de la Biodiversidad, con el fin de atraer más atención internacional al problema de la pérdida continua de la diversidad biológica. Se proponía aprovechar esta oportunidad para destacar la importancia de la biodiversidad en la vida humana, reflexionar sobre los logros conseguidos en su conservación y alentar a redoblar los esfuerzos para reducir de manera significativa el ritmo de pérdida de la misma. La Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002) adoptó la lucha contra la pérdida de biodiversidad como uno de los objetivos del Desarrollo del Milenio.

En la sexta Conferencia de las Partes (COP 6) del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) (1), que tuvo lugar en La Haya en abril de 2002, los gobiernos del mundo fijaron la meta de l*ograr para el año 2010 una reducción significativa del ritmo actual de pérdida de biodiversidad, a nivel mundial, regional y nacional, como contribución a la reducción de la pobreza y en beneficio de todas las formas de vida en la tierra* . Por otra parte, 2010 es el año de referencia en el que se debe evaluar el cumplimiento del compromiso de la Unión Europea (UE) de detener la pérdida de biodiversidad.

En lo que sigue, en el apartado 2 se presentan algunos términos y conceptos fundamentales sobre biodiversidad y se introduce la economía de la biodiversidad. En el apartado 3 se da una visión general del estado actual de la biodiversidad y de las medidas que se están llevando a cabo en el mundo, en la Unión Eur opea y en España. Finalmente, se presentan unas conclusiones en el apartado 4.

2. Biodiversidad y economía de la biodiversidad

Biodiversidad es definida por el CDB como *la variabilidad entre organismos vivos de cualquier fuente, incluidos los ecosistemas terrestres y marinos y otros sistemas acuáticos, y los complejos ecológicos de los que forman parte; incluye la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas*. Comprende, por tanto, cada una de las especies que habitan el planeta (animales, plantas, virus o bacterias), con todas sus variedades genéticas de razas y subespecies, así como los espacios o ecosistemas de los que forman parte.

Para estudiar la biodiversidad se distinguen tres niveles diferenciados aunque estrechamente relacionados: 1) diversidad de espacios, que incluye los ecosistemas como núcleo central, 2) diversidad de especies, que incluye géneros, familias, clases, especies, subespecies y poblaciones, 3) diversidad genética, que incluye los componentes del código genético de cada organismo y la variedad de éstos entre individuos dentro de una población y entre poblaciones de una misma especie (Fundación Biodiversidad, 2010).

Los ecosistemas proporcionan importantes servicios, que clasificados de la siguiente forma: 1) Servicios de base, como producción primaria, ciclado de nutrientes, formación de suelo, ciclado del agua o fotosíntesis; 2) Servicios de suministro, como alimentos (cultivos, alimentos silvestres, pesca, acuicultura o ganadería), fibras (como madera o algodón), agua dulce, recursos genéticos, productos ornamentales y productos bioquímicos, farmacéuticos y para medicina natural; 3) Servicios de regulación, como regulación de la calidad del aire, de enfermedades, del clima, de plagas, de aguas, de la erosión, de desastres naturales, polinización o purificación de aguas y tratamiento de desechos; 4) Servicios culturales, como sentido de pertenencia, valores educativos, valores estéticos y paisajísticos, conocimientos o diversidad cultural (*Millenium Ecosystem Assessment*, 2005). Por todo ello, es claro que la pérdida de biodiversidad supone costes para la sociedad.

Las acciones humanas han incrementado las tasas de extinción de especies así como la pérdida o deterioro de ecosistemas, por lo que los economistas deben estar implicados en la búsqueda de soluciones, al menos, por las siguientes razones: a) la actividad económica determina el riesgo de extinción que tiene una especie, b) la protección de especies tiene un coste de oportunidad en términos de reducción de recursos para otros bienes públicos como la educación o la sanidad y bienes privados como la producción de vestidos o alimentos, c) los incentivos importan, y la Economía nos puede decir cómo los agentes económicos responden a políticas diseñadas para proteger la biodiversidad.

La economía de la biodiversidad tiene su origen principalmente en el trabajo de Colin Clark sobre explotación de recursos pesqueros. Desde ahí se ha extendido en muchas direcciones diferentes como el análisis de las causas de sobreexplotación de recursos con la consiguiente disminución de *stocks*, el examen de los tipos de externalidades involucradas, con la obtención de los valores correspondientes, o los tipos de políticas aplicadas. Además, y de manera crucial, el campo ahora abarca muchos otros recursos, además de los pesqueros, incluyendo recursos genéticos. En algunos libros de economía ambiental o de economía ecológica se encuentran capítulos dedicados a la economía de la biodiversidad. Polasky, Costello, y Solow, (2005) presentan el estado de la cuestión, con una revisión completa de la literatura. Kontoleon, Pascual, y Swanson, (2007) es un importante libro, de 664 páginas, dividido en cuatro partes: examen de las causas de la pérdida de biodiversidad, valoración de la biodiversidad, políticas de conservación, y un caso de estudio (biodiversidad agrícola), con las causas, valoración y medidas de política. La economía de la biodiversidad considera algunas de las interesantes y complejas dinámicas que tienen lugar en el mundo natural y entre los mundos natural y social.

Las principales causas antropogénicas de la pérdida de biodiversidad son las siguientes: a) pérdida de hábitats y espacios naturales debido a la agricultura, silvicultura y desarrollo humano, b) sobreexplotación de los recursos, c) contaminación, d) introducción de especies foráneas, e) cambio climático.

Dentro de este apartado hay que hacer referencia a una iniciativa internacional de mucho interés para los economistas. La *Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)* tiene como objetivo atraer la atención sobre los beneficios económicos de la biodiversidad, destacar los costes crecientes de la pérdida de biodiversidad y de la degradación de los ecosistemas y atraer de manera conjunta a expertos de ciencias naturales, economía y ciencia política, para llevar a cabo trabajos y acciones prácticas que permitan mirar al futuro. Se creó en Alemania en 2007 y en su consejo asesor figuran economistas de prestigio como Barbier, Mäler, Martínez-Alier, May o Stern. Elaboran series de informes dirigidos a distintos usuarios finales: a ecologistas y economistas (serie D0), a responsables políticos nacionales e internacionaes (D1), a gobiernos locales (D2), a empresas (D3) y a ciudadanos (D4). Tiene mucho interés el informe de 2010 titulado *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, que se puede encontrar en su página web www.teebweb.org.

3. Situación actual y perspectivas de futuro

A continuación se presenta lo más relevante, primero a nivel mundial, a continuación a nivel de Unión Europea y finalmente para España.

3.1. *Mundo*

Se comentarán los resultados más importantes de la cumbre de Nagoya y del informe de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010).

Del 18 al 29 de octubre de 2010 se ha celebrado en Nagoya (Japón) la décima Conferencia de las Partes (COP 10) del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), considerada la más importante desde el establecimiento del convenio. Participaron 18.000 personas, representando a las 193 Partes del Convenio. Se ha adoptado el Plan Estratégico (de 10 años) del CDB, que incluye 20 metas entre las que podemos destacar las siguientes: asegurar que los valores de biodiversidad se incorporan a las contabilidades nacionales (meta 2), los incentivos (incluyendo subsidios) perjudiciales para la biodiversidad deben ser eliminados, retirados progresivamente o reformados (meta 3), reducir la tasa de pérdida de todos los hábitats naturales, incluyendo bosques, al menos a la mitad (y llevar tal pérdida hasta cero siempre que sea factible), así como reducir la fragmentación y degradación de hábitats (meta 5), necesidad de asegurar que los *stocks* de peces sean explotados dentro de los límites de seguridad ecológica de manera que se evite el exceso de pesca (meta 6), minimizar las presiones antropocéntricas sobre los arrecifes de coral (meta 10), se establecen nuevos objetivos globales de áreas protegidas: 17% de zonas terrestres y de aguas continentales y un 10% de zonas marinas y costeras (meta 11), restauración de al menos el 15% de los ecosistemas degradados (meta 15), hacer operativo el protocolo sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización (Protocolo ABS - *Access and Benefit Sharing*) (meta 16). No se llegó a un acuerdo sobre financiación (y varios países en vías de desarrollo advirtieron que no tienen los fondos necesarios para implementar las nuevas metas), que queda pendiente para la COP 11 que tendrá lugar en India en 2012.

El informe *Global Biodiversity Outlook 3*, de la Secretaría de la CDB, financiado por Naciones Unidas, la Unión Europea, Alemania, Canadá, España, Japón y Reino Unido, vio la luz el 10 de mayo de 2010. En dicho informe se analiza cada una de las 21 metas fijadas en la COP 6 de 2002 para el año 2010: ninguna de ellas se ha alcanzado a nivel mundial. En tres de ellas no se han conseguido avances (reducir el consumo de recursos biológicos que sea insostenible o tenga consecuencias para la biodiversidad; mantener los recursos biológicos que apoyen los medios de vida sostenibles, la seguridad alimentaria local y la atención de la salud sobre todo para las personas pobres; proteger los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales, dentro del objetivo de mantener la diversidad sociocultural de las comunidades indígenas y locales). En cuatro de ellas ha habido un progreso significativo (conservar con eficacia por lo menos el 10% de cada una de las regiones ecológicas del mundo; proteger áreas de importancia especial para la biodiversidad; promover la conservación de la diversidad genética; reducir la contaminación y su impacto en la biodiversidad). Las 14 metas restantes no se han alcanzado a nivel mundial pero ha habido algún progreso (por citar algunas de ellas: mejorar la situación de especies amenazadas; prevenir que el comercio internacional ponga en peligro a algunas especies de fauna y flora silvestres; controlar las amenazas de especies exóticas invasoras; disminuir el ritmo de pérdida y degradación de hábitats naturales; mantener y aumentar la capacidad de recuperación de los componentes de la biodiversidad para la adaptación al cambio climático).

Terminemos este subapartado resaltando dos aportaciones interesantes que se hacen en el informe que estamos comentando. 1) La mayor protección de la biodiversidad debería interpretarse como una inversión prudente y económica para prevenir el riesgo que corre la comunidad mundial. Se ha determinado que la degradación de los ecosistemas, junto con la pérdida de los servicios que prestan, es una de las principales fuentes de riesgos de desastres. Invertir en ecosistemas diversos y capaces de recuperarse, que puedan soportar las múltiples presiones a las que están sometidos, supone una póliza de seguro que merece la pena. 2) Los verdaderos beneficios de la biodiversidad y los costes de perderla deben reflejarse en los sistemas económicos y de mercado. Los subsidios perniciosos y el hecho de que no se asigne valor económico a los enormes beneficios que prestan los ecosistemas han contribuido mucho a la pérdida de biodiversidad. Mediante reglamentaciones y otras medidas, los mercados pueden y deben aprovecharse para crear incentivos que protejan y fortalezcan nuestra infraestructura natural en lugar de agotarla.

3.2. *Unión Europea*

El informe *The European Environment. State and Outlook 2010*. *Biodiversity*, de la Agencia Ambiental Europea, fue publicado el 28 de noviembre de 2010. En el mismo se comentan los resultados obtenidos con respecto a los objetivos para 2010; se repasa el estado de la biodiversidad en

la Unión Europea y en otros países de Europa, con una análisis de las presiones a las que están sometidos los ecosistemas, centrándose en los terrestres; se analiza la pérdida de biodiversidad y de los servicios que prestan los ecosistemas y por último se da una visión de futuro.

La naturaleza y biodiversidad es una de las cuatro áreas prioritarias del 6.º Programa de Acción Ambiental de la UE de 2002, junto con cambio climático, salud y calidad de vida y recursos naturales y residuos. Varias directivas de la UE sobre medio ambiente tienen una influencia significativa en el estado de la biodiversidad. Las directivas de la UE sobre conservación de aves salvajes (2009) y hábitats (1992) tienen como objetivo asegurar un estatus de conservación favorable para aves y sus hábitats, así como otro tipo de animales seleccionados, especies de plantas y tipos de hábitat que necesitan conservación. La directiva sobre valoración de impacto ambiental requiere que se tengan en cuenta los impactos potenciales sobre especies protegidas y lugares para determinados desarrollos regionales y territoriales. La directiva de responsabilidad ambiental recoge el principio de que el que contamina paga y cubre daños a hábitats naturales protegidos. La directiva marco del agua de 2000, en la cual fue integrada la de nitratos de 1991, ha establecido un marco para proteger el agua en orden a prevenir y reducir la contaminación, promover el uso sostenible del agua, proteger el entorno acuático, mejorar el estatus de los ecosistemas acuáticos y mitigar los efectos de inundaciones y sequías. La directiva de energías renovables de 2009 incluye algunas medidas de precaución para la preservación de la biodiversidad. La directiva sobre topes de emisiones nacionales de 2001 es un instrumento para reducir las emisiones de nitrógenos y sulfuros. La directiva marco sobre estrategia marina de 2008 impone la obligación de gestionar las actividades humanas en el mar de manera sostenible a través de un enfoque basado en el ecosistema.

En 2006 la Comisión Europea publicó el Plan de Acción sobre Biodiversidad, con 10 objetivos para detener la pérdida de biodiversidad en 2010. Los objetivos son los siguientes: salvaguardar los hábitats y especies más importantes de la UE; conservar y restaurar biodiversidad y servicios prestados por los ecosistemas en el campo y en el mar; reforzar la compatibilidad de desarrollo regional y territorial con la biodiversidad en la UE; reducir sustancialmente el impacto en la biodiversidad de la UE de especies ajenas invasivas y de genotipos ajenos; fortalecer sustancialmente la efectividad de la gobernanza internacional, así como la asistencia externa de la UE, para biodiversidad y servicios de ecosistemas; reducir el impacto del comercio internacional sobre la biodiversidad global y los servicios de los ecosistemas; apoyar la adaptación al cambio climático en cuanto a biodiversidad; reforzar la base de conocimiento para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la UE y en el mundo. En el informe que estamos comentando se dice que la UE está lejos de cumplir tales objetivos (que eran para 2010) y que corre el riesgo de no cumplir con futuras metas a menos que cambie la manera en que nuestro medio ambiente es gestionado. De todas formas, se ha progresado en algunos aspectos, así la directiva sobre aves ha significado una mejoría en cuanto a parar la disminución de muchas de las especies de aves más amenazadas. Bajo la directiva de hábitats, algunas especies como el lobo, el oso pardo, el castor euroasiático, la nutria euroasiática o el nomeolvides de Constanza muestran signos de recuperación o tendencias positivas. Los lugares de la red Natura 2000 cubren el 18% de la tierra de la UE. Áreas protegidas, especies y tipos de hábitat han recibido apoyo en varios países. Legislación e inversiones han mejorado la calidad del aire y del agua, reduciendo presiones de contaminación a los ecosistemas. De todas formas, como concluye el informe, todas estas medidas no son suficientes para parar la pérdida de biodiversidad. Hace falta un paso más, introduciendo la gestión de la biodiversidad en políticas sectoriales, superando las fronteras administrativas y tratando de abordar ecosistemas en su conjunto, cuando están implicadas distintas administraciones públicas.

En enero de 2010 se celebró en Madrid la Conferencia sobre *Meta y visión post-2010 en materia de biodiversidad. El papel de la áreas protegidas y de las redes ecológicas en Europa*, organizado por la presidencia española de la UE. Se aprobaron unas conclusiones denominadas prioridades de acción política de Cibeles, en las que se pusieron los cimientos sobre los que debe asentarse una política responsable de conservación de la biodiversidad.

3.3. España

Con motivo del año internacional de la biodiversidad, la Fundación Biodiversidad ha colaborado en la edición de dos libros interesantes: uno sobre biodiversidad en España (Araújo, Corraliza, Díaz Pineda, Jiménez Herrero, del Olmo, Riechmann, y Vega, 2010) y otro de divulgación sobre la importancia, valor y beneficios que aporta la biodiversidad (Fundación Biodiversidad, 2010).

Tal como aparece en el cuarto informe nacional sobre diversidad biológica de 2009, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, la diversidad biológica de España está considerada entre las más altas de la UE. España forma parte de la región mediterránea (alberga el 4% de todas las especies marinas descritas, con el 0,8% de la superficie oceánica del planeta), que está entre los 25 *hotspots* (puntos calientes) de biodiversidad que existen en el mundo. De los 49 grandes ecosistemas marinos según la clasificación global del ambiente marino costero, tres incluyen a las aguas españolas (Costas Ibéricas, Mediterráneo y Corriente de Canarias).

En el contexto de la UE, de los 197 tipos de hábitat de interés que se recogen en la directiva de 1992, 120 (el 60% aproximadamente) se distribuyen en España. Entre esos hábitats, el 50% de los considerados prioritarios están bien representados en España. España es uno de los países de la UE de más alta diversidad de hábitats naturales y, con gran diferencia, el país en donde estos hábitats ocupan una mayor extensión. No obstante, el estado de conservación de los mismos no es siempre positivo. En una evaluación reciente de algunos de esos hábitats, en España, sólo uno se considera en estado favorable de conservación, 35 en estado desfavorable, entre los que hay 11 en estado desfavorable crítico. Los sistemas mejor conservados son los rupícolas, las dehesas, los prados salinos y algunos tipos concretos de matorrales. Los que están peor son los hábitats de agua dulce.

En cuanto a especies, aproximadamente un 54% del número total de especies conocidas en Europa está en España y cerca del 50% de especies únicas en Europa están presentes en España, siendo muchas de esas especies exclusivas de nuestro territorio. En cuanto a la flora, tomando como base unas 8.000 especies de plantas vasculares en España, el 15% se encuentra amenazada (3,8% en *peligro crítico*, 3,4% en *peligro* y 7,6% *vulnerable*). Respecto a la fauna y, concretamente los vertebrados, para los que se tiene más información, un 30% de las especies está amenazada (4% en *peligro crítico*, 11% en *peligro* y 15% *vulnerable*): el 30% de los anfibios, 23% de los reptiles, 49% de los peces continentales, 19% de los mamíferos y el 35% de las aves reproductoras.

En cuanto a espacios naturales protegidos, la superficie protegida en España alcanza los 6,2 millones de hectáreas. La superficie terrestre es de 5.952.226 hectáreas, lo que representa el 11,8% del territorio nacional. Además hay 251.139 hectáreas marinas protegidas. Diez comunidades autónomas alcanzan o superan el 12% de su territorio protegido, tres de ellas por encima del 30% de su territorio (Canarias, Cataluña y La Rioja).

Los factores de amenaza a la biodiversidad en España más importantes son la destrucción de hábitats y fragmentación del territorio, la introducción de especies exóticas e invasoras y el envenenamiento que afecta a muchos grupos de especies de fauna. Otros factores que contribuyen a la pérdida de biodiversidad son la sobre-explotación de especies con interés económico, la desertificación y degradación del suelo, la contaminación y los incendios forestales y el cambio climático.

La ley básica que rige la conservación y gestión de los recursos naturales y de la biodiversidad en España es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre de 2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Esta ley adapta la legislación estatal vigente en materia de conservación de la naturaleza y biodiversidad al Convenio de Diversidad Biológica y considera los avances producidos a nivel internacional en esta materia. La ley prevé la incorporación del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que orientará prioridades actuales y definirá otras nuevas en materia de biodiversidad, y del Inventario Español de Patrimonio Natural y Biodiversidad, con el fin de adquirir un mayor conocimiento y comprensión de la diversidad biológica en España para conservar, restaurar y usar de forma sostenible la biodiversidad y se establecerá un sistema de indicadores que servirá para evaluar la eficacia y los impactos de las políticas sobre la biodiversidad. La ley establece el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, en el que se incluyen 815 especies, que deben ser objeto de un seguimiento especial. También se crea el Catálogo Español de Especies Amenazadas, en el que existen dos categorías de amenaza: en peligro de extinción, con 158 especies, y vulnerables, con 113 especies.

Los limitados recursos financieros destinados al patrimonio natural y a la biodiversidad y la escasa prioridad política que se concede a estos aspectos en el marco de las políticas nacionales son los grandes obstáculos con los que se tropieza la aplicación de la política de biodiversidad en España. Hay que desarrollar los diversos instrumentos contenidos en La ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad. El Plan Estratégico habría tenido que ser aprobado en diciembre de 2009. El 26 de mayo de 2009 se inició un período de consultas a las administraciones públicas afectadas y al público en general, a partir de un primer borrador del plan, que se puede encontrar en la página web del Ministerio de Medio Ambiente. También se contempla la elaboración de planes sectoriales que

deberán ser aprobados antes de 2012, teniendo que desarrollarse mecanismos e introducir indicadores específicos en cada sector productivo para valorar adecuadamente los avances producidos y las necesidades detectadas.

SEO/Birdlife (www.seo.org) ha elaborado un documento muy completo titulado *Medidas para frenar la pérdida de biodiversidad en España 2010*, en el que propone la adopción de 200 medidas en España (diez para cada comunidad autónoma y veinte para el Gobierno de España). Por otra parte, SEO/Birdlife y WWF (www.wwf.es) reclaman un nuevo plan de acción para la biodiversidad de la UE basado en diez puntos, que tienen bastante en común con las *prioridades de Cibeles*.

4. Conclusiones

La importancia de la biodiversidad reside en que es la base de los bienes y servicios que nos proporcionan los ecosistemas. La pérdida de biodiversidad implica que tenemos menos bienes, además la degradación de los ecosistemas junto con la pérdida de los servicios que prestan es una de las principales fuentes de riesgos de desastres. La meta acordada en 2002 por los gobiernos del mundo para 2010 no se ha alcanzado. En palabras del secretario general de Naciones Unidas: *Si no se corrige rápidamente este fracaso colectivo, sus consecuencias serán graves para todos. Las tendencias actuales nos están acercando más a una serie de puntos de inflexión que reducirían catastróficamente la capacidad de los ecosistemas para proporcionar servicios esenciales* (prólogo del *Global Biodiversity Outlook 3*).

Como se indica en el informe TEEB 2010, el fallo que supone la no contabilización del valor económico total (valores de uso directo, de no uso y de uso indirecto) de ecosistemas y biodiversidad ha sido un factor significativo en su continua pérdida y degradación. La valorización de todos los costes y beneficios de conservar y usar de manera sostenible la biodiversidad y los ecosistemas es un primer paso, que luego debe trasladarse al establecimiento de incentivos que influyan en los comportamientos y en la toma de decisiones.

A nivel de la UE y de España hay que profundizar en la integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales, especialmente en las políticas agrícolas, forestales, pesqueras, de energía, de transporte, de turismo y de desarrollo rural, regional y territorial. En España es prioritario el desarrollo de los diversos instrumentos contenidos en la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, empezando por el Plan Estratégico Estatal.□

NOTAS

(1) *El Convenio sobre Diversidad Biológica entró en vigor en 1993. Ha sido ratificado por 192 países más la Unión Europea. No ha sido ratificado por Estados Unidos. Sus objetivos son: la conservación de la biodiversidad, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Surge en la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro, al igual que la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.*

BIBLIOGRAFÍA

Araújo, J.; Corraliza, J. A.; Díaz Pineda, F.; Jiménez Herrero, L. M.; del Olmo, J.C.; Riechmann, J. y Vega, I. (2010): ***Biodiversidad en España****. Lunwerg Editores, Madrid.*

European Environment Agency (2010): ***The European Environment. State and Outlook 2010. Biodiversity****. Copenhaguen.*

Fundación Biodiversidad (2010): ***¿Qué es la biodiversidad? Una publicación para entender su importancia, su valor y los beneficios que nos aporta****. Fundación Biodiversidad, Madrid.*

Kontoleon, A.; Pascual, U. y Swanson, T. (2007): ***Biodiversity Economics. Principles, Methods and Applications****. Cambridge University Press, Nueva York.*

Millenium Ecosystem Assessment (2005): ***Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis****. World Resources Institute, Washington D.C.*

Polasky, S.; Costello, C. y Solow, A. (2005): «The Economics of Biodiversity», in Mäler, K.G. and Vincent, J. R. (eds), ***Handbook of Environmental Economics****, Volume 3, págs. 1517-1560. North-Holland, Amsterdam.*

Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2010): ***Global Biodiversity Outlook 3****. Montreal.*

RESUMEN

Para 2010, Año Internacional de la Biodiversidad, se tenían que alcanzar unas metas, tanto a nivel mundial como a nivel de la Unión Europea. Las metas no se han alcanzado, ya que los medios no han estado a la altura de los objetivos. En este trabajo se presentan algunos conceptos y términos fundamentales sobre biodiversidad, y se explica por qué la Economía tiene que jugar un papel importante en el problema que nos ocupa. Se presenta un panorama sobre la situación actual de la biodiversidad y las perspectivas de futuro a nivel mundial, de Unión Europea y de España.

Palabras clave: *Biodiversidad, Servicios de los ecosistemas, Economía de la biodiversidad.*

227
3/2010

Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, refundición de la Revista de Estudios Agrosociales y de la revista Agricultura y Sociedad, es una publicación periódica y especializada en temas relativos al medio rural con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las ciencias sociales.

ESTUDIOS

Joaquín Olona Blasco y Miguel Ángel Horta Sicilia
Evaluación de la política de precios del agua de riego. Evidencias empíricas en Navarra.

María José Fernández Aldecua y Yancy Vaillant
Capital social e innovación empresarial. El caso del Priorat, Catalunya.

María Mónica Fernández López, Alfredo Fernández Ríos y Guillermo Riesco Muñoz
Propuesta de gestión de la pesca en las poblaciones de trucha común del río Lóuzara (Lugo, España).

María del Mar García Galán, Alejandro del Moral Agúndez y Clementina Galera Casquet
Valoración de la importancia de la denominación de origen desde la perspectiva de la empresa. El caso DO Ribera del Guadiana.

Ester Guijarro y Francisco Guijarro
Valoración multicriterio de empresas: una aplicación al sector bodeguero.

CRÍTICA DE LIBROS

Director:

Edita: *Secretaría General Técnica*
Ministerio de Medio Ambiente
y Medio Rural y Marino

Suscripción anual 2010 (4 números)

– España	52,88 €
– Extranjero	72,60 €
– Número suelto	20,19 €

Solicitudes: A través del Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Paseo de la Infanta Isabel, 1 • 28071 Madrid. Télf.: (91) 347 55 50 • Fax: (91) 347 57 22 • 28071 • E-mail: mcruzpf@mapya.es www.mapya.es/pags/info/index.htm. Librerías especializadas.

Redacción: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. C/ Alfonso XII, n.º 56 - 28071 Madrid (España).
Télf.: 91 347 55 48 Fax: 91 347 57 22 • E-mail: jpalacio@mapya.es / asierra@mapya.es



ECONOMÍA DE MADRID

Coordinador:

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada, UCM

Al abrir el año pasado estas páginas, apostábamos porque el ejercicio de 2010 fuera *año-bisagra*, esto es, el que marcara el tránsito desde una situación de crisis a otra marcada ya por manifestaciones y síntomas que al menos anticiparan una nueva etapa de recuperación. Pues bien, los trabajos que ahora se reúnen confirman lo acertado de esa apuesta, situándose Madrid, una vez más, en los puestos de cabeza del incipientemente recobrado impulso de la economía española. Las mejores condiciones comparadas de la economía madrileña —su aventajada posición en apertura e internacionalización, en flexibilidad normativa, en industrias y servicios avanzados, en dotación de infraestructuras y en pautas de concertación social— están detrás de todo ello. Con toda probabilidad, cuando la economía española se aleje definitivamente de la honda crisis con que se ha cerrado el primer decenio del siglo XXI, el liderazgo de Madrid sobre el conjunto saldrá reforzado. Ese es el mensaje final que transmite el contenido de lo que el lector encontrará a continuación.

Una economía que genera confianza

Antonio Beteta
Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid

1. Marco general

El año 2010 ha sido un año en el que la Comunidad de Madrid, gracias a aplicar una política económica liberal, en el margen de sus competencias, ha acumulado doce meses de crecimiento económico positivo, con un crecimiento interanual en el IIITR-10 de +1,2%, seis veces lo que crece España. FEDEA señaló, el pasado mes de septiembre, que la Comunidad de Madrid está preparada para iniciar la recuperación. Ahora bien, es imprescindible que el Gobierno de la nación aplique las reformas estructurales que precisa la economía española para retornar a la prosperidad.

La Comunidad de Madrid, que es el motor económico de España, también es quien sostiene más a la economía española en tiempos de crisis. Gracias a las políticas liberales que, en el margen de sus competencias, aplica la Comunidad de Madrid, logra resistir mejor en estos tiempos durísimos por los que atraviesa la economía. Una política económica basada en la austeridad, la estabilidad presupuestaria, la bajada ordenada y selectiva de impuestos —que ha liberado desde 2003 15.000 millones de euros, que ha posibilitado que empresas y ciudadanos hayan creado 194.000 empleos—, solidaridad y generación de un marco de confianza y credibilidad.

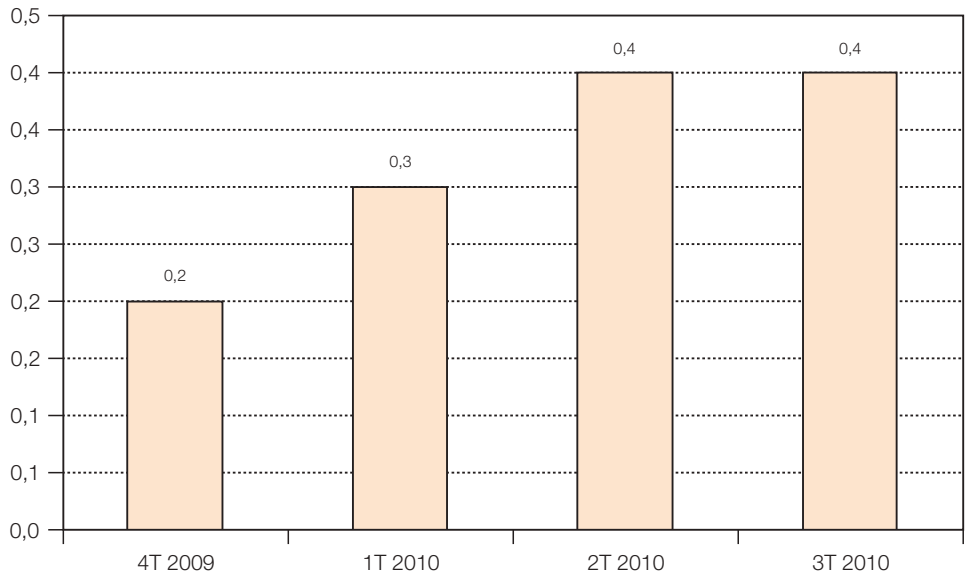
Sin embargo, con sus competencias lo único que puede hacer la Comunidad de Madrid es paliar esta terrible situación económica; es necesario un empuje conjunto de todas las administraciones, especialmente de quien tiene las competencias para impulsar a escala nacional una serie de reformas estructurales que permitan cambiar de modelo económico y recuperar el crecimiento económico.

Ese mayor crecimiento de la economía madrileña es sumamente positivo para el conjunto de España, al potenciar el crecimiento del resto de regiones, no sólo a través de una mayor venta de sus productos o servicios a Madrid, sino también a través de la solidaridad interterritorial, al ser la Comunidad de Madrid la región más solidaria: cada madrileño aporta 515 euros para financiar los servicios públicos esenciales de otras regiones.

2. Evolución actual

Este buen resultado de las políticas que aplica la Comunidad de Madrid podemos verlo en la inmensa mayoría de los indicadores económicos

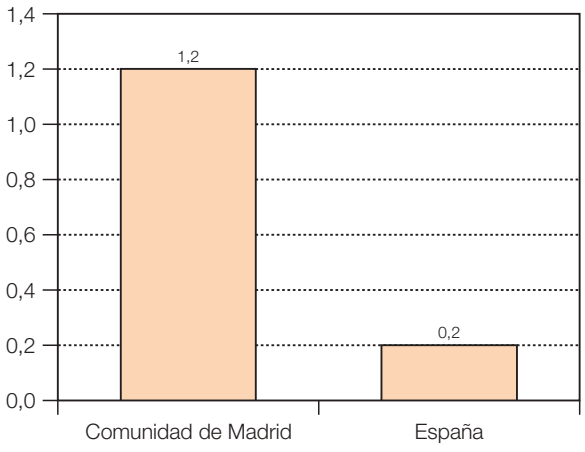
GRÁFICO 1
CRECIMIENTO INTERTRIMESTRAL DEL PIB. COMUNIDAD DE MADRID
(En puntos porcentuales)



Fuente: Consejería de Economía y Hacienda. Comunidad de Madrid.

y laborales tanto del período 2000-2009, donde la Comunidad de Madrid creció un 3,1% anual acumulativo, mientras que el conjunto de la economía nacional se quedaba casi un punto por debajo, en un 2,3%. Del mismo modo, la recesión de 2009 afectó menos a la Comunidad de Madrid: mientras España caía un -3,7%, la economía madrileña se comportaba casi un punto mejor. En 2010, a lo largo de los tres primeros trimestres, Madrid ha acumulado un crecimiento que le lleva a afrontar el cierre del año en positivo, mientras que la previsión para la economía nacional es todavía de recesión.

GRÁFICO 2
COMPARACIÓN DEL PIB INTERANUAL. COMUNIDAD DE MADRID Y ESPAÑA
(En puntos porcentuales)



Fuente: Consejería de Economía y Hacienda. Comunidad de Madrid. CNTR (INE).

En este año 2010 sobre el que hacemos balance, la Comunidad de Madrid creció en los tres primeros trimestres siempre por encima de la media nacional, es decir, frenó la caída del PIB. Mientras la Comunidad de Madrid se comportaba en tasas intertrimestrales como la eurozona, España se colocaba en uno de los últimos puestos de los países de la zona euro, con un 0,2% en el IIITR-10.

Así ha sucedido en todos los trimestres conocidos: la Comunidad de Madrid siempre está más cerca de la media de Eur opa que el conjunto nacional. De esta manera, en el IIITR-10, Madrid acumuló un año de crecimiento positivo e impidió que el conjunto de España volviese a caer en recesión trimestral.

3. La Comunidad de Madrid: una economía dinámica y resistente

El extraordinario desarrollo económico que ha alcanzado la Comunidad de Madrid en los últimos años es el resultado del fuerte dinamismo proyectado por las empresas y la sociedad en general, en gran medida auspiciado por un entorno de libertad económica, de apertura y de estabilidad, generado a su vez por las políticas liberales aplicadas por el Gobierno en esta Comunidad y que la han convertido en la locomotora económica de España. Lo que es aún más relevante, Madrid no sólo ha liderado la economía española en tiempos de bonanza, sino que también es la región que está presentando una mejor resistencia a la crisis, contribuyendo en gran medida a paliar el declive de los indicadores económicos nacionales.

Por otra parte, la Comunidad de Madrid apuesta desde hace años por los sectores de alto contenido tecnológico, por la transferencia de conocimiento y por la innovación en general, entendida ésta como actuaciones dirigidas a mejorar la productividad y competitividad de la economía madrileña. Eso se ve claramente en la composición de su crecimiento. Ahí están los datos para comprobarlo, la construcción pesa 1,3 puntos menos en la Comunidad de Madrid que en el conjunto nacional y el esfuerzo tecnológico en la Comunidad de Madrid se sitúa casi un 50% por encima del mismo indicador a escala nacional.

La industria se mantiene en un nivel similar al español, 3,5 puntos por encima del índice nacional en el IPI sobre el año base, mientras se consolida como una industria de alta tecnología. Sin duda, el contar con una industria tecnológicamente más avanzada y productiva ha permitido que la Comunidad de Madrid haya afrontado la crisis en el sector industrial de una manera más suave que el conjunto de España desde que se inició la crisis.

El sector servicios es el corazón de la economía madrileña: pesa un 80,3% en la misma. Esta composición es la que corresponde a las grandes sociedades desarrolladas, orientadas hacia un modelo de crecimiento basado en el alto valor añadido y la innovación. Permítanme recordarles que la Comunidad de Madrid es la región española con más alto gasto en I+D+i, un 2,1% del PIB, por encima de la media europea y de la media española —media que gracias a la Comunidad de Madrid se incrementa en casi 4 décimas.

Además, en la Comunidad de Madrid el crecimiento de dicho sector viene siempre liderado por la rama financiera, que tiene un gran peso en la economía madrileña. De hecho, la Comunidad de Madrid se sitúa como cuarta plaza financiera internacional, según muestran los últimos datos disponibles (2005-2007).

De hecho, este sector representa el 8,64% del VAB madrileño y gracias a su productividad ejerce una influencia mucho mayor en la economía regional. Por eso es especialmente importante que dicha rama de actividad haya pasado de caer un 0,1% en el IITR-09 a crecer un 0,9% en el IIITR-10. Este punto de incremento supone un impulso importante, en los momentos actuales, al sector servicios de la Comunidad de Madrid y, por tanto, a la economía madrileña.

CUADRO 1

POSICIÓN DE LAS PLAZAS FINANCIERAS INTERNACIONALES, 2005-2007

País	Ciudad	Posición		
		2005	2006	2007
Estados Unidos	Nueva York	1	1	1
Reino Unido	Londres	2	2	2
Francia	París	3	3	3
España	Madrid	4	4	4
Alemania	Fráncfort	5	6	5
Japón	Tokio	6	5	6
Suiza	Zurich	7	7	7
China	Shanghai/Pekín	9	9	8
Holanda	Amsterdam	8	8	9
Bélgica	Bruselas	10	10	10
Italia	Milán	11	11	11
Suecia	Estocolmo	12	12	12
Dinamarca	Copenhaguen	13	13	13

Fuente: Deloitte.

Y en cuanto al comportamiento de la inflación, la Comunidad de Madrid, gracias a la aplicación de políticas liberales en el margen de sus competencias, siempre se encuentra más pegada a la media de la eurozona y al objetivo de precios del Banco Central Europeo, elemento que genera menos distorsiones en la economía madrileña.

4. Primera economía nacional

En cuanto al PIB per cápita, el mayor crecimiento de la Comunidad de Madrid y su mayor nivel de actividad hacen que se sitúe, un año más, en el primer puesto de las regiones con elevado PIB per cápita, tal y como muestra la clasificación obtenida a partir de los datos de cada instituto regional de Estadística, con más de 31.000 eur os. Del mismo modo, FUNCAS otorga a Madrid el primer lugar regional en renta per cápita, con 33.148 euros. Y eso pese al incremento espectacular de la población en la Comunidad de Madrid en los últimos diez años, frente al estancamiento del País Vasco.

Es más, pese a contar con una extensión y población inferior a Cataluña, la Comunidad de Madrid ha sobrepasado a la región catalana, por primera vez en la historia, como mayor economía del conjunto de España, con un peso sobre el PIB nacional del 18,71%, según constata FUNCAS.

Por concluir con los principales indicadores, podemos comprobar la mejor resistencia que presenta la Comunidad de Madrid en cuanto al desempleo. Por un lado, ve crecer sus afiliados mensuales a la Seguridad Social mientras caen, al cierre de esta edición, en el conjunto nacional —datos de noviembre 2010—. Y la EPA señala, trimestre tras trimestre, que la mejor resistencia en crecimiento de Madrid y su economía más productiva, mitigan los efectos del desempleo, de manera que la región madrileña tiene una tasa de paro casi cuatro puntos menor a la media nacional, que de no ser por el freno al desempleo que pone Madrid, crecería casi un punto más en porcentaje de parados en el contexto nacional.

5. Mejor comportamiento en los indicadores de la economía real

Distintas políticas dan distintos resultados, como muestran la práctica totalidad de indicadores, como los siguientes:

— El número de hipotecas crece un 1,5% en la Comunidad de Madrid mientras cae un -8% en España.

— La compraventa de viviendas se incrementa un 28,6% en la Comunidad de Madrid, casi el triple que en España. Estos dos indicadores destacan la reactivación de este mercado, fruto de unas mejores expectativas y de una mejora en la renta disponible, que es coherente con la evolución positiva del impuesto de transmisiones.

— La Comunidad de Madrid es la región que mejor evolución tiene en las matriculaciones de automóviles, con un crecimiento del 24,1% en lo que va de año, cuatro veces la media nacional. Es un dato que refleja el efecto positivo de nuestra política: es mejor bajar impuestos que conceder subvenciones, como hace el Gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero.

— El comercio minorista también se comporta mejor. Mientras en el conjunto nacional su PIB apenas crece, en la Comunidad de Madrid lo hace un +2,6%. En el índice de comercio al por menor, la Comunidad de Madrid crece un 5,4% en el mes, frente al 2,6% nacional.

— Lo mismo sucede con el indicador de actividad del sector servicios, que crece un +2% en la Comunidad de Madrid, casi el doble que en España.

— Y en el sector turismo, el número de viajeros crece en la Comunidad de Madrid un 10,3%, mientras cae en España un 5,9. Las pernoctaciones crecen un 12,5% en Madrid frente al 6,4% en España. El número de visitantes internacionales crece un 17,4% en la Comunidad de Madrid y frente al 11,7% en España.

— En la Comunidad de Madrid, además, se crean casi una de cada cuatro empresas que inician su actividad en España, con un crecimiento de +11,3%, el doble que en España.

— Del mismo modo, en la Comunidad de Madrid desciende el número de empresas que cierra, y lo hace un 10,4%, mientras, desgraciadamente, aumenta en España casi 1 punto.

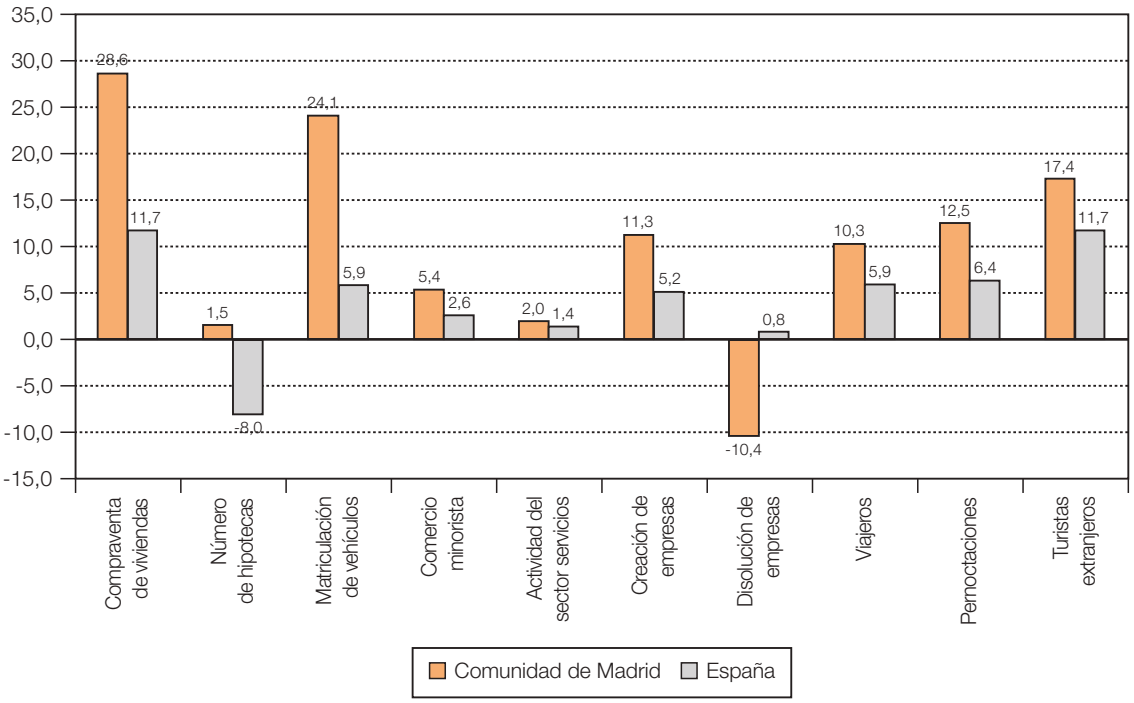
— Todo ello, también tiene su representación en la evolución del impuesto de transmisiones, que crece un 28,5% en el acumulado del año, así como en el comportamiento del conjunto de impuestos indirectos, que suben un 2,3% en el mismo período.

— La Comunidad de Madrid no sólo tiene una tasa de paro 4 puntos inferior a la media nacional. No sólo generó empleo neto en el tercer trimestre de 2010, y no sólo se convierte en región-refugio del empleo y atrae población en busca de un puesto de trabajo que ya no encuentran en otras regiones, sino que además crea puestos de trabajo, como muestra la evolución positiva de afiliados a la Seguridad Social, con un incre-

GRÁFICO 3

INDICADORES COYUNTURALES. COMUNIDAD DE MADRID Y ESPAÑA

(Variación de indicadores coyunturales, en porcentaje)



mento de 8.519 cotizantes, mientras, desgraciadamente, caen en España más de 53.440.

6. Madrid genera confianza para pymes y autónomos

En este entorno, es muy importante señalar que más del 70% del empleo en la Comunidad de Madrid lo generan pymes y autónomos. La base empresarial de nuestra región también descansa sobre los pequeños y medianos empresarios: más de un 95% del empresariado son pymes y autónomos.

En estos momentos de grave crisis económica nacional, es imprescindible que las empresas, especialmente pymes, que siendo solventes tienen necesidades de liquidez, puedan acceder a esa financiación.

Frente a los programas del ICO, la Comunidad de Madrid se ha constituido como un oasis en la atracción de líneas de crédito y circulante para pymes y autónomos.

El apoyo decidido de Cámara y CEIM y la disposición de muchas entidades financieras, con el impulso de la Comunidad de Madrid, han hecho posible que se ponga a disposición de las pymes y autónomos, grueso de nuestro sector empresarial y motor creador de empleo, más de 20.000 millones de euros, cantidad superior a un presupuesto anual de la Comunidad de Madrid.

Junto a esta iniciativa, hemos reforzado AvalMadrid, con los programas Impulsa e Impulsa Express, programa este en el que en el plazo de una semana los empresarios reciben una contestación de su solicitud.

7. Madrid, un modelo basado en la innovación y la economía del conocimiento

Todos estos datos demuestran que la Comunidad de Madrid lidera un modelo de crecimiento, basado en la innovación, la economía del conocimiento y los sectores de alto valor añadido, como camino hacia un crecimiento equilibrado, sosteni-

ble y propio del momento y de una sociedad altamente desarrollada, como es la madrileña.

Un modelo económico que apuesta por la innovación, que genera más empleos de excelencia e inspira más confianza. Esa ha sido la clave confianza que se traduce en el liderazgo de inversiones extranjeras recibidas, en el mayor número de empresas creadas y en un aumento de la población activa de nuestra región. Liderazgos en los que la internacionalización y la apertura exterior de la economía madrileña han jugado también un papel fundamental.

La Comunidad de Madrid es la región española con más alto gasto en I+D+i, un 2,1% del PIB, por encima de la media europea y de la media española —media que gracias a la Comunidad de Madrid se incrementa en casi 3 décimas.

La Comunidad de Madrid supera, además, a la media europea en campos como empleo del sector industrial y servicios intensivos en alta tecnología, en I+D y en número de investigadores o en indicadores relativos a educación y formación. Gracias a este esfuerzo inversor, mantenido en el tiempo, Madrid acoge a una de cada cuatro empresas españolas de alta tecnología y a más de un tercio de los ocupados en estos sectores tecnológicos.

Una de las decidas apuestas del Gobier no regional desde el 2007 ha sido aglutinar esfuerzos con los empresarios madrileños para formalizar, Madrid Network, la Red de Parques y Clusters de la Comunidad de Madrid, un proyecto con vocación de consolidar a Madrid en una posición de liderazgo en materia científica, universitaria y tecnológica, una región de referencia en la nueva economía del conocimiento.

Y la innovación también es importante para pymes y autónomos: por eso, la Comunidad de Madrid impulsa actuaciones para fomentar la innovación en las pymes. Convenio basado en la eficiencia, demostrada gracias a multiplicar hasta por 67 la inversión inicial.

Con estos programas, muchas pymes y autónomos pueden innovar, en términos de mejora de productividad y de competitividad, que les permitirá resistir mejor a la crisis y prosperar posteriormente.

La Comunidad de Madrid no se para. En el ámbito de sus competencias, lleva a cabo todas las medidas adecuadas encaminadas a mantener la prosperidad de la región. Sin embargo, no se debe olvidar que es necesaria una actuación conjunta de todas las Administraciones, especialmente del Gobierno de la nación —quien tiene el grueso de las competencias en política económica—, para impulsar a escala nacional una serie de reformas estructurales que permitan cambiar de modelo económico y recuperar el crecimiento.

El Gobierno de la Comunidad de Madrid apuesta decididamente por Madrid y por sus ciudadanos, aplicando políticas liberales, creando un entorno económico donde se crean oportunidades de crecimiento para las empresas y de empleo para los ciudadanos, generando confianza. Lo hace por y para los madrileños pero también por el conjunto de España y de los españoles. Madrid no se para y quiere que el conjunto de España tampoco lo haga.□

RESUMEN

En los tiempos de crisis que vive la economía nacional e internacional, la Comunidad de Madrid, al aplicar políticas liberales, en el margen de sus competencias, sigue liderando la economía española, resiste mejor a la crisis económica y se consolida entre las veinticinco regiones más prósperas de la UE. Una política económica basada en la austeridad, la estabilidad presupuestaria, la bajada ordenada y selectiva de impuestos, genera un margen de confianza y credibilidad, que permiten que la economía madrileña resista mejor ante la grave crisis económica nacional. Así lo demuestran los distintos indicadores, como crecimiento económico, tasa de paro o afiliación a la Seguridad Social, entre otros muchos. No obstante, es necesario que se adopten reformas estructurales en el entorno nacional para que el conjunto de España retorne a la prosperidad y el empleo.

Palabras clave: *Comunidad de Madrid, Liderazgo, Resistencia, Confianza, Internacionalización, Innovación, Transferencia del conocimiento, Reformas estructurales.*

La IED recibida y emitida: evoluciones divergentes

María C. Latorre
Profesora Departamento de Economía Aplicada II, UCM

1. Introducción

La inversión extranjera directa (IED) es un indicador frecuentemente estudiado cuando se analiza la economía de cualquier región. Un motivo por el que suscita especial interés es que el grueso de la evidencia empírica muestra que la IED recibida tiene un impacto positivo en el crecimiento de la región a la que se dirige, cuando esa región presenta ciertas características que permiten absorber los efectos positivos de la IED. Así, por ejemplo, Bajo y otros (2010), en un estudio para las diecisiete comunidades autónomas españolas, obtienen un influjo positivo de la IED en aquellas que cuentan con una mayor productividad de mano de obra que la media. Adicionalmente, atraer IED suele implicar la existencia de ventajas en la región receptora con respecto a otras regiones, ventajas que la hacen atractiva para los inversores extranjeros. Por otra parte, ser capaz de enviar flujos de IED exterior es señal muchas veces de haber alcanzado un importante grado de desarrollo. En la Comunidad de Madrid (y en España) los flujos de IED emitidos superaron por primera vez a los recibidos en 1997. Esto indica un estadio más avanzado para unas economías que siempr e se habían caracterizado por ser principalmente receptoras de flujos de IED.

Es evidente que las empresas multinacionales (EMN) son un tipo especial de empresas. Numerosos estudios ponen de manifiesto que ostentan características deseables, tales como gran tamaño, elevados niveles de productividad, elevados salarios… (1). Un estudio paradigmático que ha asentado con especial fuerza estos resultados intuitivos es el de Helpman y otros (2004). Se trata de una variante del revolucionario trabajo de Melitz (2003) que ha supuesto un *salto de gigante* para los trabajos sobre comercio internacional. El artículo de Melitz (2003) pone de manifiesto, entre otras cosas, que con la liberalización del comercio internacional las empresas más productivas sobreviven y crecen, mientras que las menos productivas reducen su producción o cierran. Tener en cuenta esta heterogeneidad en los niveles de productividad de empresas que operan dentro de un mismo sector ha resultado ser de gran importancia. Pues bien, el modelo de Helpman y otros (2004) extiende este resultado a las EMN que estaban ausentes en Melitz (2003). Helpman y otros (2004) establecen una intuitiva, pero por largo tiempo ignorada, taxonomía: las EMN son más grandes y productivas que aquellas empresas que sólo exportan,

y éstas, a su vez, son más productivas que aquellas empresas que limitan sus operaciones al mercado doméstico. Este último tipo de empresa es el más abundante en la región de Madrid (y en toda España). Es más, en general las EMN españolas son *pequeñas* comparadas con sus homónimas europeas. Se ha llegado a estimar que son sólo 64 las multinacionales españolas que reúnen simultáneamente dos características: operar en más de cinco países extranjeros y tener más de 500 empleados en todo el grupo (OEME, 2010, pág. 113). Aunque también es verdad que hay un reducido grupo de EMN españolas *estrella* a emular, que, sin duda, son referente mundial en sus sectores.

Muchos estudios analizan las EMN utilizando las series (de flujos o *stocks*) de IED. Las estadísticas que recogen datos microeconómicos sobre las EMN (su empleo, producción, salarios, exportaciones...) son muy escasas y las series existentes sólo están disponibles para pocos años (2). Por ello, los trabajos basados en información microeconómica suelen utilizar muestras de empresas que pueden tener problemas de representatividad. Sería deseable poder cruzar los datos de IED con datos microeconómicos, cuestión no siempre al alcance. De hecho, en este mismo artículo nos vemos obligados a manejar los datos de flujos de IED, que son las únicas series disponibles a nivel regional.

En base a los datos de IED trataremos de responder a las siguientes cuestiones: ¿Han caído durante la crisis los flujos de IED madrileña recibida y emitida? ¿Aumentaron las desinversiones? ¿Refleja la evolución de Madrid la tendencia general de España? ¿Es el patrón sectorial de la IED de Madrid similar durante la crisis al del pasado? Abordaremos las respuestas de acuerdo con la siguiente estructura de secciones. En la próxima sección se ofrece una primera panorámica de la situación de la IED madrileña, tanto de la recibida como de la enviada. En la sección 3 encuadraremos esa evolución madrileña en el conjunto español. En una última sección retomaremos el caso madrileño para presentar su perspectiva sectorial. Finalmente, las conclusiones cierran el trabajo.

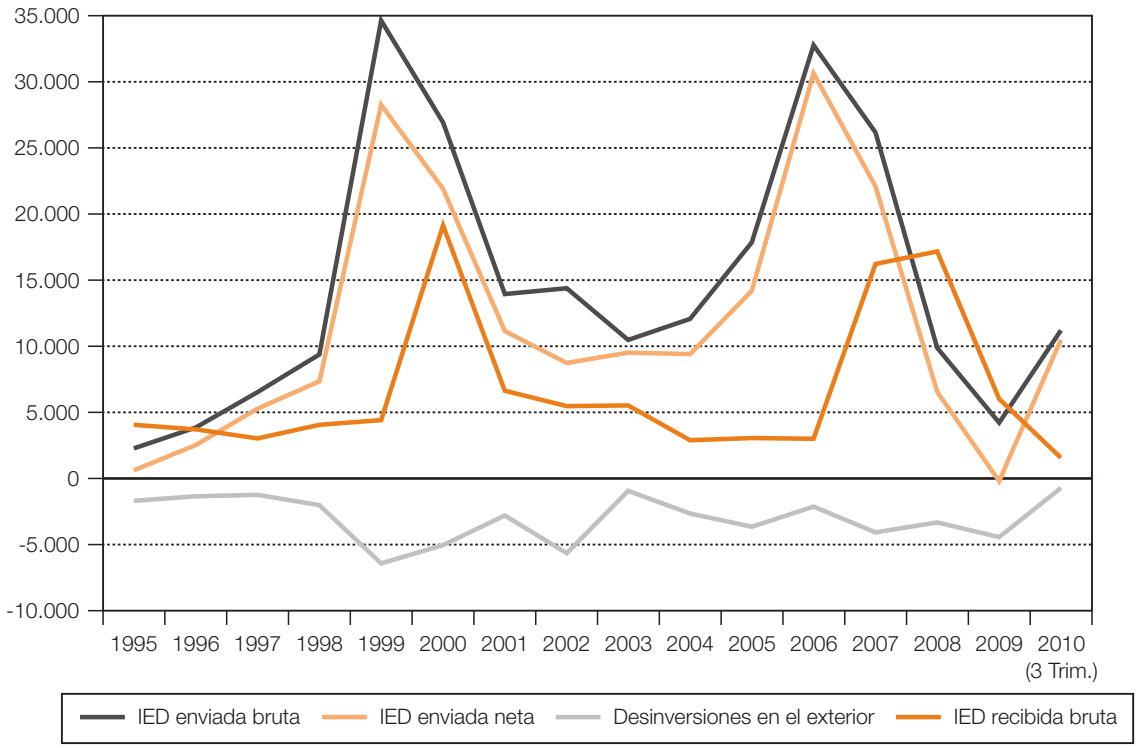
2. Los flujos de IED madrileña

El gráfico 1 presenta cuatro series que recogen tanto la IED madrileña emitida como en la recibida (3). Las dos series de líneas discontinuas son de IED enviada por las EMN madrileñas al extranjero. Contamos, desde hace poco tiempo, con sus valores en términos brutos y en términos netos. La disponibilidad de ambas series permite una mejor valoración de la IED efectiva enviada desde Madrid. La diferencia entre valores brutos y netos son las desinversiones, es decir, operaciones en las que el capital previamente invertido por una empresa EMN es retirado. Su valor es un dato importante a la hora de estimar los verdaderos flujos de IED. La serie que aparece en términos negativos hace explícitos estos valores de las desinversiones de las EMN madrileñas en el exterior, veremos que alcanzan un valor importante en 2009. Una última serie en línea continua representa la IED recibida en Madrid, sólo disponible en términos brutos. Se trata, por tanto, de una aproximación inexacta a la tendencia de las inversiones de EMN extranjeras en esa región.

En el perfil del gráfico 1 destacan varios *picos*. Responden básicamente a operaciones de fusiones y adquisiciones. En los flujos de IED *recibida*, el pico del año 2000 corresponde fundamentalmente a la adquisición de Airtel por Vodafone y los de 2007 y 2008 a las adquisiciones de Endesa y Altadis. En los de IED *enviada*, las prominencias de 1999 y 2000 están relacionados con varias fusiones y adquisiciones de Repsol-YPF, Telefónica y Endesa; las de 2006 y 2007 tienen como protagonistas a la adquisición por parte de Telefónica de O_2 PLC, y en menor medida, de Abbey National Bank por el Santander (4) (UNCTAD, 2007, págs. 202).

Centrándonos en el período de crisis, se observa que los flujos de IED *enviada* experimentaron sucesivas y notables caídas en 2008 y 2009. En 2009 la IED en el exterior se vuelve negativa; las desinversiones superaron los flujos brutos de IED, por lo que prevalecen dichas desinversiones en el exterior. No obstante, vuelven a registrarse tasas positivas y un repunte de la IED en el exterior en los tres primeros trimestres de 2010. En el caso de la IED *recibida*, los flujos son muy elevados aún en 2008, comenzarán a caer en 2009 y continuarán haciéndolo en 2010. Para este último año la IED recibida se encuentra en el mínimo desde 1995. Probablemente, se trata de un mínimo histórico porque con anterioridad a esa fecha España, y Madrid en gran medida, fue un imán de atracción de flujos de IED. Sin embargo no existen series comparables en el tiempo que nos permitan retrotraernos más allá de 1992 (5). Para profundizar en esta evolución necesitamos, por una parte, valorar su peso en el total nacional y, por otra, descender a su detalle sectorial.

GRÁFICO 1
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EMITIDA Y RECIBIDA EN MADRID, 1995-2010
(En millones de euros de 2000)



Nota: Excluidos los flujos de ETVE.
Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Inversiones Exteriores.

3. Los flujos de IED madrileña en el total nacional

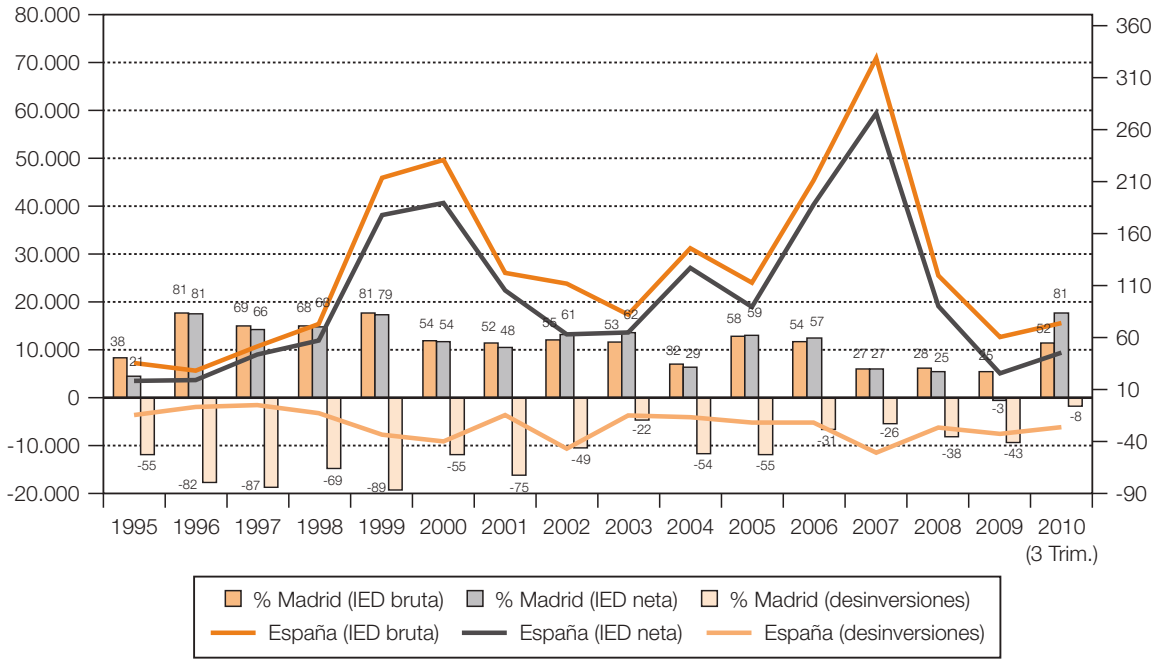
El gráfico 2 muestra la evolución de la *IED enviada* al exterior en España y en la Comunidad de Madrid. Las líneas de tendencia reflejan la evolución del total de flujos españoles. Las columnas recogen los porcentajes que Madrid supone en ese total. Tanto para Madrid como para España, disponemos de series brutas y netas, pudiendo ofrecer también las desinversiones. Las columnas reflejan una participación, en general, elevada de la IED enviada desde Madrid en el total nacional. Para muchos años la IED madrileña supone más de la mitad de España. Ahora bien, en la crisis, la aportación de Madrid se ha reducido drásticamente (salvo en 2010). Especialmente llamativo es el dato neto de 2009, mencionado con anterioridad, que implica la predominancia de desinversiones en el exterior por parte de las EMN madrileñas.

El gráfico 3, con similar disposición al gráfico 2, recoge la evolución de la *IED recibida* en Madrid respecto al total nacional. A nivel regional sólo disponemos, como se comentó, de datos brutos. Por ello, las columnas representan el porcentaje que de la IED bruta recibida en España se dirigió a Madrid. De nuevo se observa la preponderancia de Madrid en el total nacional como destino de inversión. Además, justo al contrario de lo que ocurría con la IED enviada, durante la crisis ha aumentado el peso de la IED madrileña recibida en el total español (salvo en 2010).

El reducido peso de Madrid en la IED enviada, durante buena parte de la crisis, está relacionado con la notable debilidad (incluso con la predominancia de desinversiones) de sus flujos en el exterior. En contraste, el mayor peso de Madrid en la IED recibida se explica mejor desde la perspectiva sectorial que pasamos a tratar.

GRÁFICO 2

FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EMITIDA EN ESPAÑA Y PORCENTAJE DE LOS EMITIDOS DESDE MADRID, 1995-2010
(Valores brutos y netos. Flujos de España en millones de euros de 2000 y porcentajes de Madrid sobre el total de España)



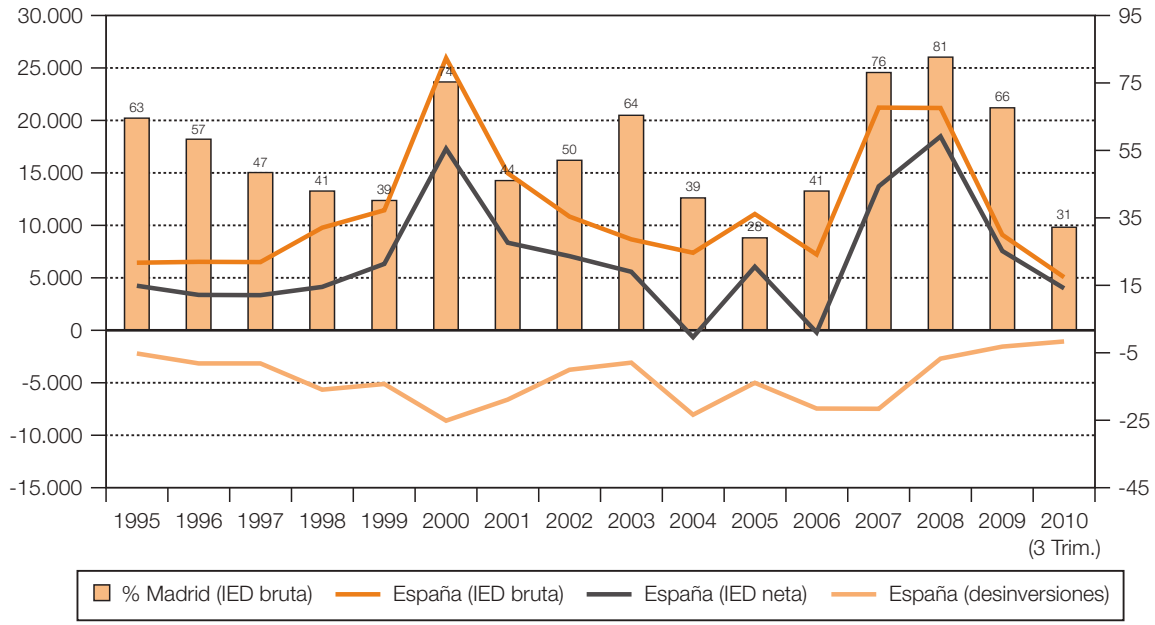
Nota: Excluidos los flujos de ETVE.
Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Inversiones Exteriores.

4. El panorama sectorial de la IED madrileña

El cuadro 1 presenta la desagregación sectorial de la IED madrileña *enviada* al exterior (bruta y neta). Se refleja el porcentaje de peso de los distintos sectores en los flujos acumulados de IED enviada, así como la media anual de dichos flujos, durante distintos períodos. El primer período considerado es 1995-2007, con el que se pretende recoger la situación al inicio de la crisis. El grueso (en torno al 76%) de la IED de las EMN madrileñas en el exterior procede del sector servicios. Hay una clara preponderancia de los servicios financieros y de las telecomunicaciones. En la columna que r ecoge los porcentajes de flujos acumulados durante 2008 y 2009 resulta llamativo cómo la mayoría de ellos han estado relacionados con actividades del sector financiero, porcentaje que aumenta aún más en el 2010. De hecho, la cifra neta de 2010 para este mismo sector puede confundir a priori puesto que, por una parte, supera (muy levemente) el 100% de los flujos netos (téngase en cuenta que para ese año hay cifras netas negativas en varios sectores). Además, el dato de porcentaje neto financiero de 2010 sobrepasa su porcentaje bruto, pero es que en términos brutos hay más operaciones en todos los sectores, lo que hace descender el peso de las finanzas en el total. Las finanzas madrileñas a través de las operaciones de Caja Madrid adquiriendo el City National Bank of Florida (Marco, 2010) y la expansión internacional de MAPFRE (MAPFRE, 2010, págs. 18-22), entre otras, harán que en el 2010 su peso en la IED enviada aumente. En contraste, las manufacturas han contraído sus operaciones durante la crisis. En las de tipo tradicional, donde en mayor medida se encuentra concentrada la actividad, se dan importantes desinversiones, que tienen lugar también en las de tipo intermedio. La inactividad es la tónica durante la crisis en el exiguo feudo de las EMNs madrileñas en las manufacturas avanzadas. Finalmente, los datos de medias anuales de flujos señalan un debilitamiento de los flujos enviados en 2008 y 2009 y su recuperación, aunque lejos de los niveles precrisis, en el 2010.

GRÁFICO 3

FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA RECIBIDA EN ESPAÑA Y PORCENTAJE DE LOS RECIBIDOS EN MADRID, 1995-2010
(Flujos de España en millones de euros de 2000 y porcentajes de Madrid sobre el total de España)



Nota: Excluidos los flujos de ETVE.
Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Inversiones Exteriores.

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EMITIDA EN MADRID, 1995-2010
(Porcentajes y medias anuales en millones de euros constantes)

	Porcentaje de flujos acumulados						Media anual de flujos					
	1995-2007		2008-2009		2010 (3 trims.)		1995-2007		2008-2009		2010 (3 trims.)	
	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta
Agricultura, ganadería y pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2	4	2	2	0	0
Energía, agua y extractivas	5,3	4,5	13,6	9,7	-0,3	0,6	758	789	431	687	-34	69
Manufacturas	14,8	15,1	-11,4	7,7	-0,1	0,4	2.121	2.656	-363	546	-5	50
Tradicionales	12,4	12,6	-6,1	4,5	0,2	0,2	1.780	2.225	-192	321	17	18
Intermedias	2,4	2,3	-5,5	3,1	-0,2	0,3	340	411	-175	219	-23	32
Avanzadas	0,01	0,1	0,1	0,1	0,004	0,004	1	20	5	7	0,4	0,4
Construcción	3,7	3,6	11,3	5,8	0,7	0,7	527	628	358	409	77	79
Servicios	76,2	76,9	86,5	76,7	99,6	98,2	10.906	13.536	2.750	5.413	10.471	11.018
Comercio	3,1	3,2	2,6	1,9	-0,6	0,1	441	560	83	132	-67	14
Telecomunicaciones	32,3	27,7	0,3	0,1	0,2	0,1	4.621	4.876	10	10	16	16
Servicios financieros	37,7	41,3	60,5	60,1	100,9	97,1	5.395	7.280	1.921	4.239	10.605	10.890
Actividades profesionales	0,8	1,4	12,6	6,2	0,6	0,6	114	239	402	439	58	63
Resto de servicios	2,3	3,3	10,5	8,4	-1,4	0,3	335	580	334	592	-142	35
Todos los sectores	100	100	100	100	100	100	14.314	17.613	3.178	7.057	10.508	11.215

Nota: Excluidos los flujos de ETVE.
Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Inversiones Exteriores.

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA RECIBIDA EN MADRID, 1995-2010

(Porcentajes y medias anuales en millones de euros constantes)

	Porcentaje de flujos acumulados			Media anual de flujos		
	1995-2007	2008-2009	2010 (3 trims.)	1995-2007	2008-2009	2010 (3 trims.)
Agricultura, ganadería y pesca	0,4	0,02	0,6	25,5	2,7	8,9
Energía, agua y extractivas	18,8	34,9	3,3	1.276,2	4.049,4	51,8
Manufacturas	12,5	2,2	16,8	844,1	252,4	260,8
Man. Tradicionales	6,1	1,6	10,4	412,1	191,2	162,3
Man. Intermedias	4,7	0,3	5,3	315,0	34,4	81,9
Man. Avanzadas	1,7	0,2	1,1	117,0	26,8	16,5
Construcción	3,4	1,8	2,0	230,8	203,5	31,2
Servicios	64,9	61,1	77,3	4.394,9	7.089,0	1.203,6
Comercio	7,7	42,5	7,0	519,3	4.927,7	108,9
Telecomunicaciones	30,1	3,5	1,1	2.041,3	410,2	17,5
Intermediación financiera	10,8	5,5	11,4	730,0	642,7	177,2
Actividades profesionales	4,6	1,2	29,7	311,1	134,9	462,6
Resto de servicios	11,7	8,4	28,1	793,1	973,5	437,4
Todos sectores	100,0	100,0	100,0	6.771,4	11.597,0	1.556,3

Nota: Excluidos los flujos de ETVE.
Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Inversiones Exteriores.

El cuadro 2 recoge en estructura análoga al cuadro 1 salvo por la ausencia de datos netos, la evolución sectorial de la *IED recibida* en Madrid. En el porcentaje de flujos acumulados durante el período 1995-2007 vuelve a predominar el sector servicios (65%), aunque ahora seguido no de las manufacturas (12,5%) sino del sector de *Energía, agua y extractivas* (19%). Esta última cifra está muy influenciada por la evolución de 2007, en el que varios inversores extranjeros comienzan la adquisición de Endesa. Adquisición que se prolongará en 2008-2009, explicando una buena parte (35%) de los flujos de IED recibidos en Madrid (UNCTAD, 2010, pág. 11). La otra gran parte de los flujos de IED recibida (42,5%) en ese período corresponde a la adquisición de Altadis por el grupo British Imperial Tobacco (UNCTAD, 2009, pág. 80). Estas dos operaciones explican el gran peso de Madrid en el período 2008-2009 en la IED recibida en España, puesto que las dos multinacionales que pasan a estar en manos extranjeras tenían su sede en Madrid. Finalmente, el incremento del peso manufacturero durante 2010 se debe más a la debilidad generalizada de los flujos que a un significativo repunte de la IED en manufacturas.

5. Conclusiones

La IED enviada desde Madrid se ha visto especialmente afectada en la primera parte de la crisis. Sus flujos descendieron con fuerza en 2008 y 2009. En este último año fueron tan débiles que predominaron las desinversiones en el exterior por parte de las EMN madrileñas. Tanto en el ejercicio 2008 como 2009, Madrid ha presentado un peso total en la IED española enviada al exterior muy lejano a las cotas del 50% que, en general, rebasaba con facilidad. Sin embargo, en 2010, los flujos madrileños de IED emitida se han recuperado y han pasado a superar el 80% de los flujos totales netos enviados al exterior por España.

La IED recibida en Madrid (y en España) aumentó considerablemente en 2008 debido a la adquisición de Altadis, y en menor medida de Endesa. En 2009 los flujos de entrada cayeron y, en contraste con la IED enviada, lo hicieron también en 2010. Si bien lo hicieron con más fuerza en el primer año que en el segundo. En 2010, de todas formas, se alcanza un mínimo probablemente histórico tanto en las entradas de IED en Madrid como en España.

La divergente tendencia en la IED madrileña emitida y recibida en 2010 es susceptible de distintas interpretaciones. En general los flujos de IED lo son. La IED enviada desde Madrid puede verse como reflejo del poder o de la debilidad de las EMN madrileñas, si es elevada o baja, respectivamente. También podría interpretarse como una búsqueda de mejores mercados o de permanecer en el propio, si es elevada o baja, respectivamente. Por su parte, la IED recibida podría interpretarse como la

imagen que ofrece Madrid en el extranjero (o tal vez, de España, dada la importancia de Madrid en el total nacional). Lógicamente, si es elevada es una buena imagen y si es baja no lo es. Al igual los flujos de IED no reflejan necesariamente características o pautas económicas de las regiones a las que se dirigen, sino más bien las estrategias de poderosos grupos multinacionales.□

NOTAS

(1) *No toda la evidencia empírica refleja, sin embargo, un influjo siempre positivo de las EMN en las regiones receptoras. Una revisión de la literatura empírica y teórica sobre los efectos de las EMN está disponible en Barba Navaretti y Venables (2004) y, más resumidamente, en Latorre (2008 y 2009).*

(2) *Para una discusión sobre tipos de datos, sus fuentes y distintas posibilidades de análisis puede consultarse Latorre (2010, capítulo 1). Una comparativa de las fuentes en España aparece en Banco de España (2007), si bien no recoge las últimas actualizaciones del Registro de Inversiones.*

(3) *Del año 2010 únicamente están disponibles los flujos correspondientes a sus tres primeros trimestres en el momento de cierre de este artículo.*

(4) *Con todo, la adscripción temporal exacta de estas operaciones no refleja siempre el momento de adquisición, pues se dan retrasos a la hora de notificarlas a las autoridades competentes tal y como menciona el propio Registro de Inversiones Extranjeras. Además los pagos pueden prolongarse durante varios ejercicios.*

(5) *Para una visión detallada de la evolución de la IED recibida en Madrid con anterioridad a la crisis puede consultarse Fernández-Otheo (2007).*

BIBLIOGRAFÍA

*Bajo-Rubio, O.; Díaz-Roldán, C. y Díaz-Mora, C. (2010): «Foreign direct investment and regional growth: an analysis of the Spanish case», **Regional Studies,** vol. 44, abril 2010, págs. 373-382.*

Banco de España (2007): «Inversión exterior directa en España. Comparación de las fuentes nacionales», Nota Técnica del Departamento de Balanza de Pagos, abril.

*Barba Navaretti, G. y Venables A. J. (2004): **Multinational firms in the world economy,** Princeton University Press, Princeton, NJ.*

*Fernández-Otheo, C. M. (2007): «La internalización a través de la inversión extranjera directa», en García Delgado, J. L. (Dir.), **Estructura económica de Madrid,** Thomsom-Cívitas, Madrid.*

*Helpman, E.; Melitz, M. J. y Yeaple, S. R. (2004): «Exports versus FDI with heterogeneous firms», **American Economic Review,** vol. 94, págs. 300-316.*

*Latorre, M. (2008): «Multinationals and foreign direct investment: main theoretical strands and empirical effects», **Papeles de trabajo,** núm. 22/08, Instituto de Estudios Fiscales.*

*— (2009): «The economic analysis of multinationals and foreign direct investment: A review», **Hacienda Pública Española,** vol. 191, págs. 97-126.*

*— (2010): **Los efectos de las multinacionales en las economías receptoras,** Thomsom-Cívitas, Madrid.*

Marco, A. (2010): «Caja Madrid completa la compra de su banco de Florida y le inyecta otros 233 millones de euros», Disponible en: http://www.cotizalia.com/en-exclusiva/caja-madrid-compra-banco-florida-20100809-56369.html, agosto.

MAPFRE (2010): «Informe anual Ejercicio 2009», disponible en: http:// www. salaprensa. mapfre. com /documentacion/ficha-memoria/400/informe-completo-ejercicio-2009.

*Melitz, M. J. (2003): «The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity», **Econometrica,** vol. 71, págs. 1695-1725.*

OEME (2010): «La multinacional española ante un nuevo escenario internacional», 2.º Informe anual del OEME.

*UNCTAD (varios años): **World Investment Report,** Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.*

RESUMEN

La IED enviada desde Madrid se ha visto especialmente afectada en la primera parte de la crisis. Sus flujos descendieron con fuerza en 2008 y 2009. En este último año fueron tan débiles que predominaron las desinversiones en el exterior por parte de las EMN madrileñas. Sin embargo, en 2010, los flujos madrileños de IED emitida se han recuperado. Por contraste, la IED recibida en Madrid aumentó considerablemente en 2008, pero comenzó a caer más tarde, en 2009, y ha continuado haciéndolo en 2010. Este artículo explora estas tendencias encuadrándolas en el total de la IED española, con especial atención a su distribución sectorial.

Palabras clave: *IED, Multinacionales, Sectores, Madrid, Crisis.*

Las infraestructuras de transporte y la crisis económica: la necesidad de un cambio de prioridades

Federico Pablo-Martí (*)
Profesor titular de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá

1. Introducción

En las últimas dos décadas, la Comunidad de Madrid ha experimentado un intenso proceso de inversiones en infraestructuras de transporte, paralelo al experimentado por el conjunto de España, que ha servido para dotarla de un sistema de comunicaciones que la han convertido en el principal núcleo logístico nacional y uno de los más importantes del sur de Europa.

La descentralización administrativa y la política regional europea han generado una elevada sensibilidad social a las inversiones infraestructuras como determinantes del crecimiento regional (Herce, 2008). Aunque esta apreciación del favorable efecto de estas inversiones sobre la competitividad ha sido contrastada de forma bastante generalizada, tanto a nivel nacional (González-Páramo, 1995; Fernández, 1999) como de las comunidades autónomas (Mas y cols., 1996; Daban y Lamo, 1999), probablemente la sociedad española se ha excedido en su valoración, lo que ha llevado en algunos casos a sobreinversiones. Las dificultades para la adecuada territorialización de los efectos de las infraestructuras han generado que en muchas ocasiones las decisiones se hayan basado más en criterios electorales que de eficiencia o redistributivos. Esta falta de atención a los criterios económicos se ha manifestado con especial intensidad en el despliegue de la red de alta velocidad y en la creación de nuevos aeropuertos, en los que se aprecia un claro sobredimensionamiento y falta de coordinación intermodal (Bel, 2010).

El efecto de todo ello para Madrid ha sido en general muy positivo, y se ha debido tanto a las inversiones realizadas específicamente en su territorio como a las derivadas del aprovechamiento de su situación geográfica y del diseño de la red de comunicaciones. La capacidad de las infraestructuras para generar aspectos positivos sobre un territorio no sólo depende de las inversiones que específicamente se realizan en él sino también de las inversiones realizadas en el resto de los territorios, así como de la adecuada gestión e interoperabilidad.

En los últimos años se ha producido una mejora sustancial de la dotación de infraestructuras de transporte en la Comunidad de Madrid. Con respecto al ferrocarril, se ha ampliado la red de metro y de cercanías, lo que ha supuesto una sensible mejora de la vertebración del territorio. Paralelamente a ello, el enorme crecimiento de la red de alta velocidad ha colocado a Madrid como una de las ciudades mejor comunicadas del mundo mediante este modo de transporte.

La construcción de la Terminal 4 ha permitido consolidar a Barajas como principal *hub* del sistema aeroportuario nacional y cuarto a nivel europeo. Por otra parte, la política seguida de creación de nuevos aeropuertos de dudosa rentabilidad ha favorecido la posición competitiva de Madrid y ha erosionado la de los otros aeropuertos importantes. Los nuevos aeropuertos han ampliado las conexiones de Barajas, mejorando así su papel de centro del sistema y conexión internacional, a la vez que ha evitado que los aeropuertos de las otras grandes ciudades alcancen la masa crítica necesaria en término de número de pasajeros para convertirse en una competencia efectiva, con la única excepción parcial del aeropuerto de Barcelona.

La dotación de vías de alta capacidad ha experimentado en los últimos años un desarrollo importante, tanto a nivel nacional como de la Comunidad de Madrid, con el resultado de una mejora significativa de la accesibilidad por carretera de Madrid con el resto del territorio nacional. En el plano regional, las nuevas autopistas de circunvalación y las radiales de peaje han servido para mejorar la movilidad entre las principales ciudades de la comunidad y con la capital, aunque en el caso de las radiales los resultados han estado claramente por debajo de las expectativas.

Como resumen puede decirse que, en la actualidad, Madrid disfruta en términos de dotación de infraestructuras de transporte de una posición similar a la de los principales centros económicos de la Unión Europea y de privilegio respecto a las otras regiones españolas (Annoni y Kozovska, 2010).

En general, puede decirse que las inversiones en infraestructuras realizadas en Madrid han contribuido de forma muy eficaz al crecimiento económico regional. Las estimaciones de De la Fuente (2008) indican que en el período 2001-2004 aportaron 0,85% del crecimiento, el valor más alto entre todas las regiones españolas. Aunque las estimaciones pueden estar sesgadas al alza, al atribuir a las inversiones realizadas en Madrid mejoras realizadas en otros lugares pero que es capaz de aprovechar especialmente, parece que al menos hasta épocas muy recientes las inversiones realizadas han sido muy eficientes, pues han servido para reducir las grandes carencias que en esta materia tenía la comunidad. Sin embargo, a medida que las necesidades más perentorias han ido cubriéndose, se ha hecho más necesaria la mejora del proceso de selección de proyectos, especialmente en una coyuntura como la actual de fuertes recortes presupuestarios (Tena y Vasallo, 2010). Esta paulatina reducción de la rentabilidad social de las inversiones podría explicar en parte la decepcionante evolución de la productividad en los últimos años (Myro y Rey, 2011).

2. La fase de los rendimientos decrecientes

El período de elevada eficiencia en la realización de infraestructuras comenzó a dar sus primeros signos de agotamiento en el año 2000, cuando se puso en marcha un ambicioso plan de infraestructuras que tenía como objetivos fundamentales mejorar la movilidad con la capital y facilitar nuevos desarrollos urbanísticos. Las actuaciones consistieron fundamentalmente en la construcción de una nueva circunvalación de la capital y de cuatro nuevos accesos mediante autopistas de peaje que se ubicarían paralelamente a las autovías radiales ya existentes. El plan pretendía ser financiado íntegramente por la iniciativa privada. Las empresas concesionarias se encargarían de obtener la financiación necesaria para la realización de las obras, así como de la conservación y mantenimiento de las mismas, a cambio únicamente de los ingresos por peajes obtenidos de las cuatro autopistas radiales.

Este imaginativo planteamiento se vio trastocado por la acumulación de tres problemas:

En primer lugar, la escasa demanda. Los tráficos reales apenas alcanzan el 40% de los inicialmente previstos, debido a diversos motivos que van desde los problemas de diseño a la crisis. Las conexiones y la disposición geográfica de las radiales no las hace atractivas a los usuarios en muchos casos. Sólo la AP3 entra directamente en la ciudad y los accesos son en muchos casos difíciles, con lo que eliminan buena parte de los potenciales ahorros de tiempo que podrían derivarse de su utilización. La intensificación de la competencia de las autopistas gratuitas y de la red de cercanías como consecuencia de la crisis, así como la falta de hábito de los madrileños en el pago de peajes, ha frenado también el uso de estas infraestructuras. Finalmente, los nuevos macrodesarrollos urbanísticos como los de Seseña en Toledo o Yebes en Guadalajara no han funcionado como se esperaba debido al parón del sector inmobiliario.

En segundo lugar, los costes de las expropiaciones fueron diez veces mayores que los 152 millones de euros previstos inicialmente. Los tribunales de justicia declararon en sentencia firme que los procedimientos de expropiación eran nulos, por no respetarse los procedimientos de información pública. Para compensar a los expropiados por ello, teniendo en cuenta que al estar las obras ya reali-

zadas no era posible devolver a los propietarios sus terrenos, los tribunales elevaron muy sensiblemente el valor de las indemnizaciones, recogiendo así el cambio en el valor de los terrenos derivados de la construcción de las autopistas.

Por último, la inversión en construcción prevista inicialmente aumentó en un 30% —cerca de 500 millones de euros— debido a las modificaciones de obra. Las profundas alteraciones al alza de los proyectos constituyen una singularidad de nuestra contratación pública que ha recibido reiteradamente la atención de las autoridades europeas por servir como protección de nuestras empresas frente a competidores europeos. Las licitaciones a beneficio cero, o incluso a pérdidas, no son prácticas extrañas en nuestra economía, pues frecuentemente los constructores esperan obtener los ingresos posteriormente a través de las modificaciones de obra, ya que en ellas el procedimiento de adjudicación permite incluir costes más fácilmente.

El resultado de todo ello es que las empresas concesionarias corren un serio riesgo de quebrar, lo que además de afectar a algunas de las empresas más importantes de nuestro tejido productivo, supondría un coste para las cuentas públicas de cerca de 4.000 millones de euros, ya que la Administración es el responsable subsidiario. Esta carga es en la práctica poco menos que inasumible, ya que comprometería gravemente el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan de Estabilidad.

Para evitar esto, el Gobierno viene trabajando en diversas medidas que computen en la menor medida posible en la deuda pública y que están suponiendo un complicado trámite parlamentario.

Por una parte se otorgan a las empresas concesionarias préstamos participativos por la cuantía del coste de las expropiaciones, una vez descontados el 175% del valor inicialmente ofertado que debe ser asumido por éstas. Estos préstamos deberán ser devueltos durante el plazo de concesión del plan y para ello podrán incrementar, previa autorización de la Administración, los plazos o los peajes vigentes.

Por otra se intenta paliar el bajo nivel de ingresos bajo el discutible supuesto de que el bajo nivel de tráfico es de carácter transitorio y en pocos años se alcanzarán los niveles previstos o incluso se superarán. Para ello, durante los próximos tres años el Estado cubrirá la diferencia hasta alcanzar el 80% de los ingresos previstos en el plan, pero siempre bajo la restricción de que las cantidades aportadas nunca podrán superar a los ingresos obtenidos por los peajes. Como contrapartida, en el caso de que los ingresos por peajes superen a las estimaciones iniciales, el Estado y las concesionarias se repartirían este exceso a partes iguales.

3. Presupuestos restrictivos y necesidades de inversión

La profundización de la crisis económica y la consiguiente necesidad de ajustar los presupuestos de las administraciones públicas han supuesto un recorte importante de las inversiones para 2011 en la Comunidad de Madrid.

Los presupuestos del Estado prevén una inversión de 1.774,5 millones de euros, dirigidos exclusivamente a la finalización de proyectos ya en marcha. La cantidad asignada a Madrid aunque es la tercera en cuantía, tras la dirigida a Andalucía y Cataluña, con 2.970,21 y 2.545,53 millones de euros, respectivamente, supone algo menos del 10% de la inversión territorializada total, lo que está lejos de su participación en el PIB o la población.

Los presupuestos regionales no son menos restrictivos. Tras el fuerte recorte de casi el 17% en las partidas de inversión recogidas en el presupuesto de 2010, el de 2011 incluye una reducción de un 18% adicional.

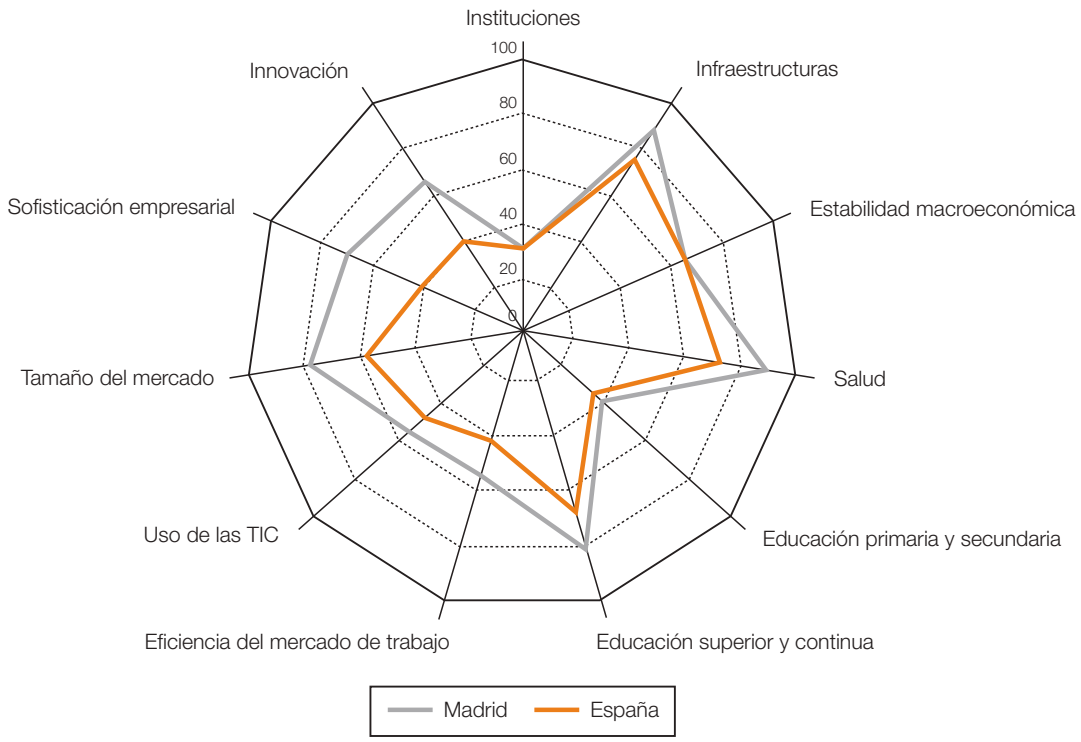
Ante esta situación se hace necesaria una cuidadosa selección de las inversiones basada en los retornos previstos y no únicamente en su cuantía. Los programas de inversión que son un fin en sí mismo, como en buena medida fue el Plan E, apenas aportan beneficios inmediatos en términos de empleo y mantenimiento de la actividad económica y constituyen una oportunidad perdida de establecer las bases para el crecimiento a largo plazo.

Una vez que están cubiertas adecuadamente las necesidades básicas, las inversiones deben dirigirse a los cuellos de botella que, tanto en el plano del transporte como en un plano más general, aminoran la competitividad regional.

En el gráfico 1, elaborado con información procedente de la Comisión Europea, puede apreciarse cómo las infraestructuras no son el aspecto que más socava el desarr ollo de Madrid. Como se ha señalado con anterioridad, su posición en este ámbito es razonablemente buena, siendo otros los aspectos, no todos ellos bajo competencia nacional, los que hacen que la posición competitiva de Madrid no alcance todo su potencial.

Muchas regiones de Europa, y entre ellas el País Vasco y Cataluña, están tratando de dar

GRÁFICO 1
BASES DE LA COMPETITIVIDAD REGIONAL
(Posición relativa respecto a la región líder)



Fuente: Annoni y Kozovska (2010) y elaboración propia.

respuesta a estas cuestiones mediante políticas activas de innovación. Las actuaciones en Madrid han sido, por el contrario, bastante limitadas en este campo, debido a que el gobierno regional atribuye una escasa rentabilidad a este tipo de actuaciones públicas pues considera que los focos de innovación se producen espontáneamente.

Las inversiones dirigidas a fomentar un entorno innovador podrían tomar en los próximos años el relevo a las infraestructuras como motor del desarrollo de la Comunidad de Madrid, pues éstas han entrado en una fase de rendimientos decrecientes.□

NOTAS

(*) Agradezco a Rafael Myro y M.ª Jesús Delgado sus útiles comentarios y orientaciones. Los errores y omisiones son en todo caso responsabilidad del autor.

BIBLIOGRAFÍA

Annoni, P. y Kozovska, K. (2010): ***EU Regional Competitiveness Index RCI 2010,*** *European Commission Joint Research Centre Institute for the Protection and Security of the Citizen.*

Bel, G. (2010): «Las infraestructuras y los servicios de transporte», en Fernández-Villaverde y cols. (coords.), ***La Ley de Economía Sostenible y las reformas estructurales: 25 propuestas,*** *Fedea.*

Dabán, T. y Lamo, A. (1999): «Convergence and public investment allocation in Spain 1980-1993», ***Documento de Trabajo,*** *núm. D-99001, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, Ministerio de Economía y Hacienda.*

De la Fuente, A. (2008): ***Inversión en infraestructuras, crecimiento económico y convergencia regional.***

Fernández, M. (1999): ***Política fiscal y capital público: Un modelo de equilibrio general de la economía española,*** *tesis doctoral, UAB.*

González-Páramo, J. M. (1995): «Infraestructuras, productividad y bienestar», ***Investigaciones Económicas,*** *vol. XIX (1), págs. 155-167.*

*Herce, J. A. (2008): «What's next? Los retos de las infraestructuras en España», **Economistas,** mar; año XXVI extra 116, págs. 254-257*

*Mas, M.; Maudos, J.; Pérez, F. y Uriel, E. (1996): «Infrastructures and productivity in the Spanish regions», **Regional Studies,** 30 (7), págs. 641-649.*

*Myro, R. y Rey, M. B. (2011): «La economía de Madrid en la España de las Autonomías», en García Delgado (dir.), **Estructura Económica de la Comunidad de Madrid,** 4.ª edición.*

*Tena, A. y Vasallo, J. M. (2010): «Recomendaciones para una política de infraestructuras ante la actual coyuntura económica», **Cuadernos de Información Económica,** 217, págs. 17-24.*

RESUMEN

Tras dos décadas de fuertes inversiones en infraestructuras en la Comunidad de Madrid, los recortes financieros que la crisis económica está trayendo consigo hacen necesario plantearse a las administraciones públicas si las inversiones en este ámbito siguen siendo prioritarias; especialmente si se tiene en cuenta la decreciente eficiencia económica de algunas de las actuaciones más recientes, como es el caso de las nuevas autopistas radiales.

En el presente artículo se muestra cómo la posición de la Comunidad de Madrid en infraestructuras de transporte es en la actualidad razonablemente buena, tanto en términos nacionales como europeos, mientras otros determinantes de la competitividad regional de igual relevancia, pero probablemente con una menor aceptación social, muestran unas mayores deficiencias y requerirían, por lo tanto, una mayor atención.

Palabras clave: *Inversión en infraestructuras, Crisis, Política económica.*

El turismo, un pilar de futuro en la economía madrileña

Óscar Perelli
Director de Estudios de Exceltur

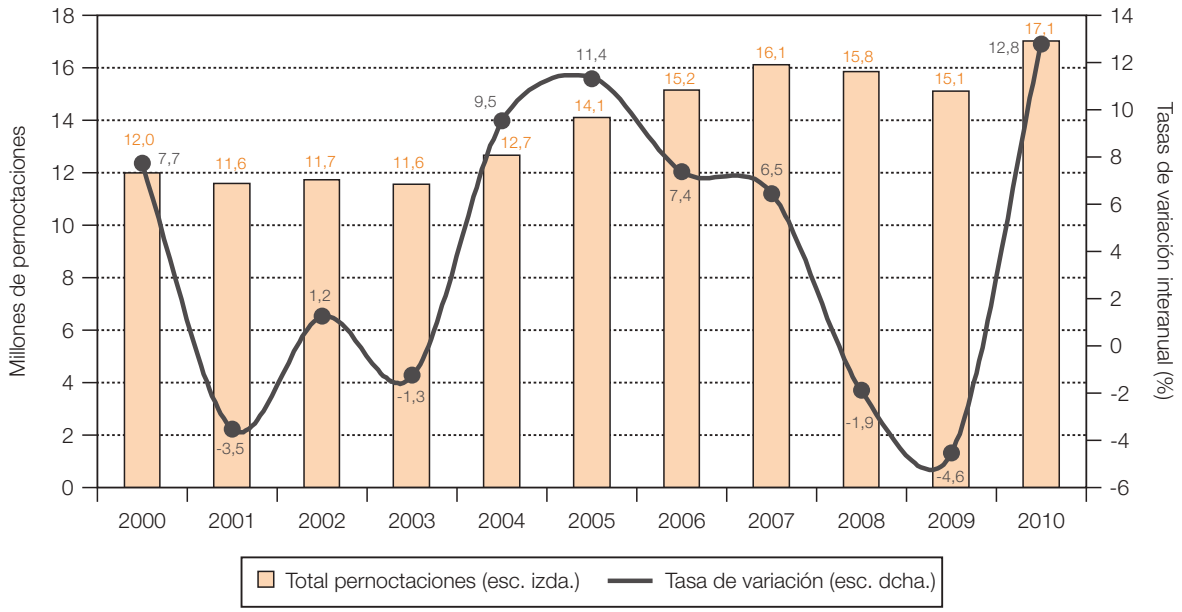
La apuesta del último lustro por hacer del turismo un pilar relevante del desarrollo económico de Madrid ha vuelto a dar sus frutos en 2010. Durante un todavía muy complejo año para muchos sectores de la economía madrileña, el turismo en Madrid se ha recompuesto en 2010 del fuerte impacto que provocaron los condicionantes de la crisis económica y financiera a lo largo de 2009, alcanzando registros de demanda incluso superiores a los previos a la crisis, a pesar de haber padecido acontecimientos imprevistos de efectos puntuales pero muy dañinos para el sector (nube de cenizas en el mes de abril, huelga encubierta en algunos días de verano y posterior plante de los controladores en el puente de diciembre y temporal de nieve en el norte de Europa en plenas navidades). Aun cuando el notable crecimiento de la actividad turística en la ciudad no se ha traducido con la suficiente intensidad en términos de rentabilidad empresarial, por los problemas latentes de sobreoferta en numerosos subsectores y la sensibilidad al precio que han mostrado los turistas por la debilidad económica imperante, lo cierto es que en este año el *cluster* turístico ha ejercido de importante sostén de la economía madrileña, manifestándose con especial intensidad en términos de generación de empleo.

2010 ha mostrado la solidez de las ventajas competitivas con las que Madrid ha venido construyendo su posicionamiento turístico, a pesar del episodio de frustración colectiva que supuso la negativa a ser sede olímpica en 2016. Y es que el positivo desempeño de la actividad turística en este año no puede desvincularse del continuado y bien articulado esfuerzo conjunto de administraciones y empresarios, por dotar a la metrópoli madrileña de una variada trama de recursos turísticos de relevancia y capacidad competitiva en el mercado europeo de ciudades. Con estos activos y ante el desafío de mantener las iniciativas para seguir incorporando atractivos turísticos en los distintos segmentos de mercado, especialmente difícil en un contexto de escasez de recursos, una nueva gestión específica y profesionalizada por tipologías de productos y una mayor sintonía con nuevos valores y sensibilidades en la propia gobernanza de la ciudad, el turismo puede seguir aportando valor de manera sostenida a la economía madrileña en el futuro.

1. Se recupera la afluencia turística en 2010 a la espera de la rentabilidad

Si el turismo en Madrid sufrió con intensidad en 2009 los efectos del desplome de la actividad económica y el consumo por el impacto de la crisis

GRÁFICO 1
NÚMERO DE PERNOCTACIONES HOTELERAS EN MADRID, 2000-2010
(Enero-noviembre)



Fuente: Elaboración propia a partir de EOH, INE.

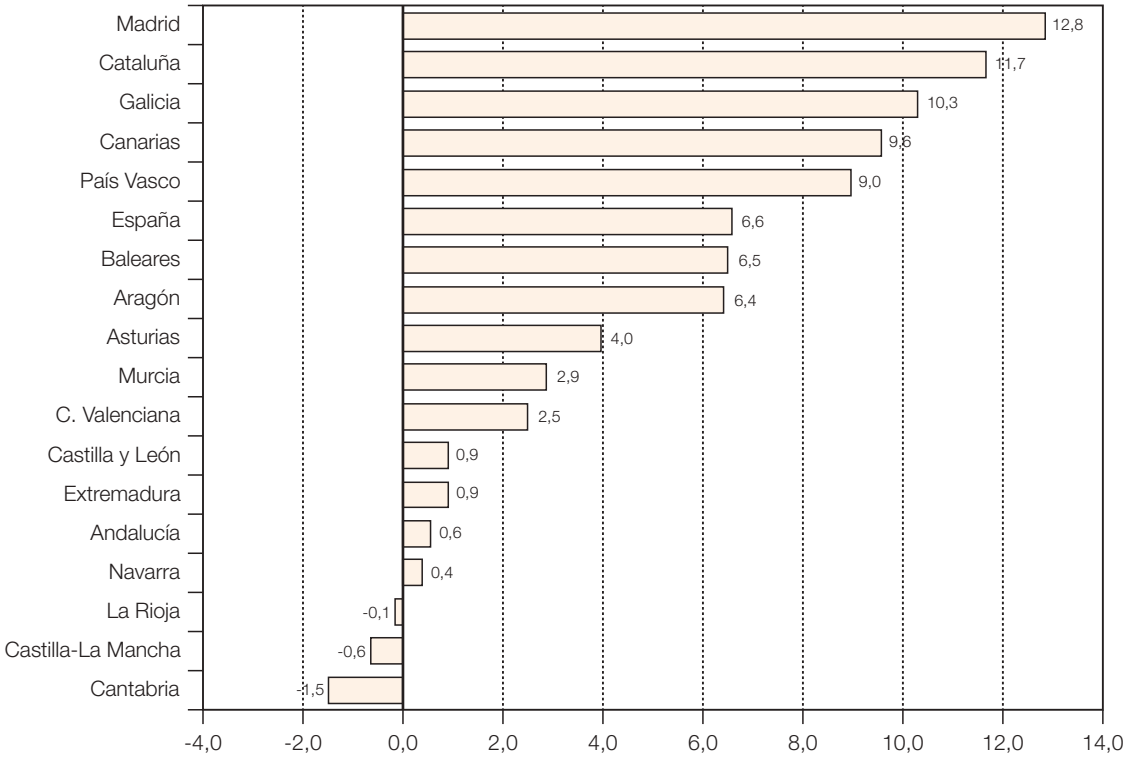
económica y financiera, en 2010 se ha producido una notable recuperación de los niveles de demanda, que se han situado incluso por encima de los alcanzados en los años previos a su desencadenamiento, marcando al finalizar el ejercicio los máximos de la década. Con datos acumulados hasta el mes de noviembre (último publicado a la fecha de cierre del artículo) el número de pernoctaciones (1) en hoteles de la Comunidad de Madrid realizadas tanto por españoles como por extranjeros alcanzaron los 17,1 millones, cinco millones por encima de los que se producían en el año 2000 y dos más que los registrados en el aciago 2009.

Estas cifras se han alcanzado gracias a la capacidad de recuperación que en 2010 ha mostrado la demanda turística en la Comunidad de Madrid, sostenida sobre unas sólidas ventajas competitivas. Las cifras relativas a las pernoctaciones y los viajeros alojados en establecimientos hoteleros de Madrid se incrementaron un 12,8% y un 11,1%, respectivamente, según el INE, superando la contracción que experimentaron en 2009. Estos ritmos de recuperación de la demanda turística registrados en Madrid durante 2010 la han situado a la cabeza de las comunidades autónomas, por delante de Cataluña (que ha disfrutado de un fuerte tirón gracias al éxito de Barcelona) y de Galicia, debido en gran parte a la celebración del año Xacobeo.

En esta recuperación de la actividad turística ha jugado un papel central la excelencia del sistema de accesibilidad a la capital y su área metropolitana. Su condición de nodo de comunicaciones terrestres y ferroviarias, reforzado cada año con la apertura de nuevas líneas de alta velocidad, como la que se ha producido en diciembre con el AVE a Valencia, junto con el salto cualitativo y cuantitativo que supuso la construcción de la T4 en Barajas y las nuevas pistas abiertas en 2006, que multiplican su capacidad de operar vuelos, han servido de impulso al crecimiento de la demanda turística en la región. Las cifras de pasajeros por vía aérea al aeropuerto de Madrid Barajas se incrementaron en 2010 un 4,3%, recuperando el aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento que incorporó la operación de ampliación de Barajas y que la reciente fusión de Iberia con British Airways debe multiplicar exponencialmente, toda vez que el centro de operaciones de la segunda (el aeropuerto de Heathrow) no admite mayor número de vuelos.

GRÁFICO 2

PERNOCTACIONES HOTELERAS DEL TOTAL DE LA DEMANDA POR CC.AA. DE DESTINO
(Variación en porcentaje. Enero-noviembre 2010/2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de EOH, INE.

Madrid ha sabido aprovechar esta oportunidad en 2010, ejerciendo de puerta de entrada de mercados de larga distancia muy relevantes para la economía madrileña por su mayor gasto en la ciudad, que han crecido también este año. Este es el caso del mercado norteamericano, así como el procedente de los países sudamericanos en expansión, lo que junto al japonés, han permitido complementar la multiplicación de visitantes de otros países europeos, entre los que destacan los italianos, muy favorecidos por la apertura de nuevas conexiones de bajo coste con la ciudad. Pero no sólo el extraordinario crecimiento del turismo extranjero ha alimentado la recuperación con un crecimiento de las pernoctaciones del 17,9% en 2010 respecto a 2009, también el mercado interno, tanto de proximidad de las comunidades limítrofes como de otros mercados nacionales de origen más alejados, ha crecido en 2010, aunque de forma más moderada (8,1%).

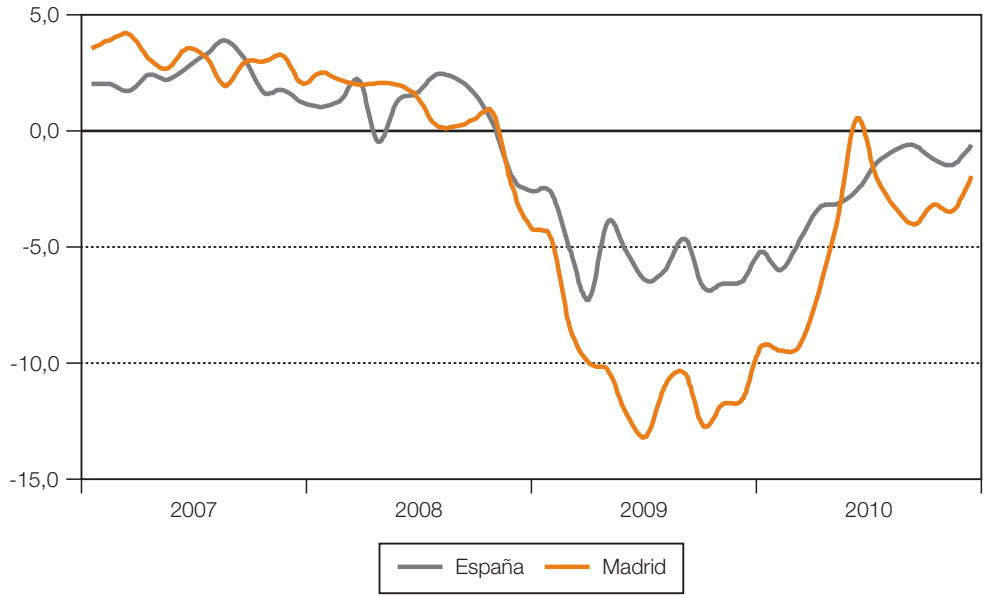
Madrid se ha convertido en el ámbito del ocio en un destino de escapadas cada vez más frecuente y repetido entre los turistas. Atraídos por motivaciones culturales, gracias a su oferta museística, de exposiciones, musicales y representaciones de toda índole, deportivos, asociados a la capacidad de movilización de sus iconos más emblemáticos, o comerciales, aprovechando la regeneración urbanas de espacios para el *shopping* (como las inauguradas en 2010 operaciones de Serrano, Fuencarral o la de Callao en 2009) y una acertada política de horarios comerciales que ha dotado de un contenido lúdico a los días festivos, se han multiplicado las llegadas de turistas en estos últimos años, que se han venido a sumar a las derivadas de su extraordinario posicionamiento en el ámbito de negocios, por su condición de sede de empresas y centro administrativo.

La actividad de los viajes de empresa se ha sumado también en 2010 a la recuperación del

GRÁFICO 3

COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS HOTELEROS EN MADRID Y EN ESPAÑA

(Tasa de variación interanual en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir del IPH del INE.

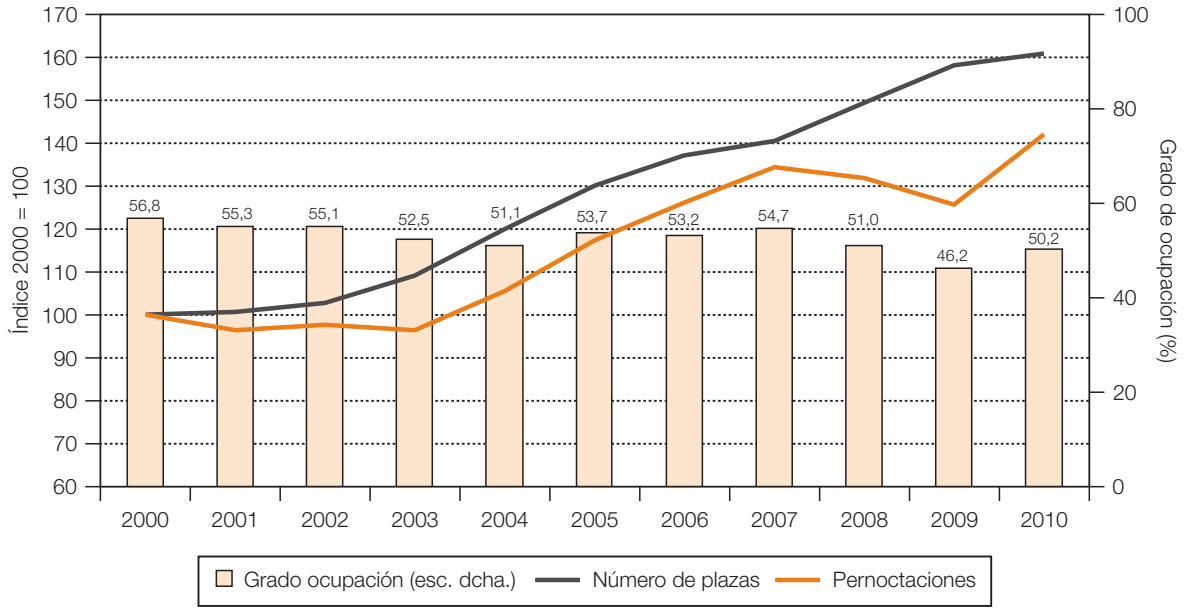
sector turístico madrileño. El papel que ha jugado el sector exterior, y muy especialmente las exportaciones, en la recuperación de algunas de las principales economías europeas, con Alemania a la cabeza, e incluso en el devenir de la propia economía española, ha impulsado el mayor dinamismo de los viajes de negocios. A pesar de las medidas de reducción de costes en viajes corporativos aplicados por las empresas, que han seguido afectando tanto al propio volumen de viajes como a la tipología de servicios contratados, a favor de aquellos de menor coste (categorías hoteleras inferiores, coches de menor gama, restricción de la clase business en el transporte o menores dietas), la actividad turística vinculada a la actividad empresarial ha mejorado en Madrid en 2010.

El principal pasivo que ha tenido esta vigorosa recuperación del turismo en Madrid durante 2010 es que se ha conseguido a costa de seguir bajando los precios, lo que ha hecho que los ingresos de las empresas turísticas madrileñas no se hayan incrementado a los mismos ritmos que la demanda. Concretamente, durante el año 2010 los precios de los hoteles en Madrid se han seguido reduciendo a una tasa media del 4,2%, cuando el pasado ejercicio lo hicieron al 10,4%, en ambos años registrando el doble descenso que la media de los precios hoteleros en toda España.

El uso de los precios como instrumento de atracción y dinamización de la demanda ha venido impuesto por la mayor sensibilidad y exigencia de los turistas derivada de la debilidad económica, el fuerte aumento de la oferta que se ha producido en los últimos años y el hecho de que, frente a otros servicios, la venta de los turísticos no se puede trasladar en el tiempo. Favorecido por el propio atractivo de la ciudad derivado del buen hacer municipal y la propia estrategia de las administraciones públicas del área metropolitana dirigida a impulsar la construcción de oferta hotelera de calidad, para, por un lado, cumplir con los criterios del Comité Olímpico Internacional para ser sede olímpica y, por otro, como instrumento de dinamización urbana, en la última década, según el INE, se construyeron en la Comunidad de Madrid 38.000 nuevas plazas turísticas hasta alcanzar las 102.000 actuales. Este fuerte aumento de la oferta no ha podido ser cubierto por la demanda, lo que ha provocado que incluso alcanzando el máximo histórico en 2010 en el número de pernoctaciones hoteleras, los niveles de ocupación hotelera se sitúen en el 50,2% en este año 2010, 6 puntos por debajo de los niveles del año 2000.

GRÁFICO 4

COMPORTAMIENTO DEL MERCADO DE ALOJAMIENTO HOTELERO EN MADRID, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de la EOH del INE.

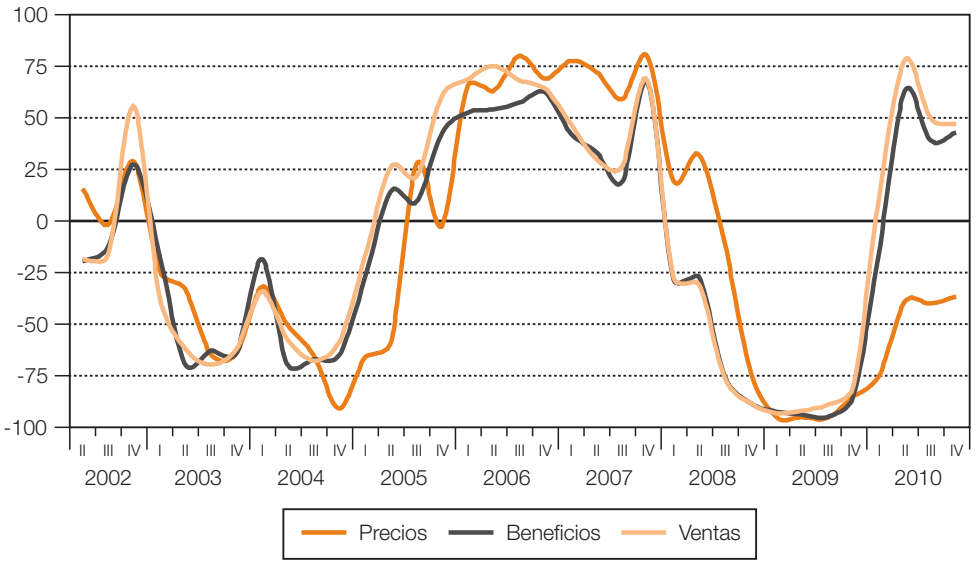
Como muestra de este proceso, sólo en 2010 y a pesar del escenario de crisis, en la comunidad se abrieron casi dos mil nuevas plazas. Caídas en precios e incremento de la oferta han hecho que los ingresos hoteleros medidos a través del indicador al uso en el sector —el REVPAR (ingreso por habitación disponible)— sólo se hayan incrementado un 5,3% en 2010, sin llegar a alcanzar los niveles de 2008. La rica información que el INE ha empezado a publicar a partir de este año 2010 refleja cómo los ingresos del sector turístico madrileño están lejos de los anteriores a la crisis, incluso tras el incremento del año 2010. Concretamente, el ingreso medio por habitación disponible en los hoteles madrileños de 3, 4 y 5 estrellas se situaba en el acumulado hasta noviembre de 2010 en los 49,7 euros, por encima de los 46,5 euros del año 2009, pero todavía muy por debajo de los 59,3 euros que ingresaba en media cada hotel por habitación en 2008.

En este contexto no es de extrañar que todavía las ventas y los beneficios no se hayan recuperado en 2010 en una buena muestra de las empresas turísticas madrileñas. El balance obtenido directamente de los empresarios turísticos madrileños en la Encuesta de Clima Turístico de EXCELTUR refleja que el 42,5% de las empresas turísticas de la región experimentaron una nueva caída en sus ventas y un 39,9% en sus beneficios en 2010, tras los fuertes descensos superiores al 10,0% que ya registraron en 2009.

Este toque de atención sobre la necesidad de vincular la recuperación de la demanda al incremento de la rentabilidad empresarial está asociada al peligro de valorar exclusivamente el éxito turístico de la ciudad en función de la mera afluencia, sin incorporar adicionalmente el análisis de qué perfiles de turistas en función de su gasto lo están explicando. En este sentido, si bien en 2010 se ha producido la llegada de turistas de mercados de mayor gasto, los crecimientos más pronunciados se han producido en los segmentos de gasto más bajo, en gran parte vinculados al despliegue en Barajas de las compañías de bajo coste. Uno de sus efectos más notables en 2010 ha sido el que los crecimientos más intensos de la demanda se hayan producido en los establecimientos hoteleros de menor categoría (1 y 2 estrellas), que se han incrementado un 18,5% en el caso de los españoles y del 24,6% en el de los extranjeros durante 2010 en relación con el pasado año.

GRÁFICO 5

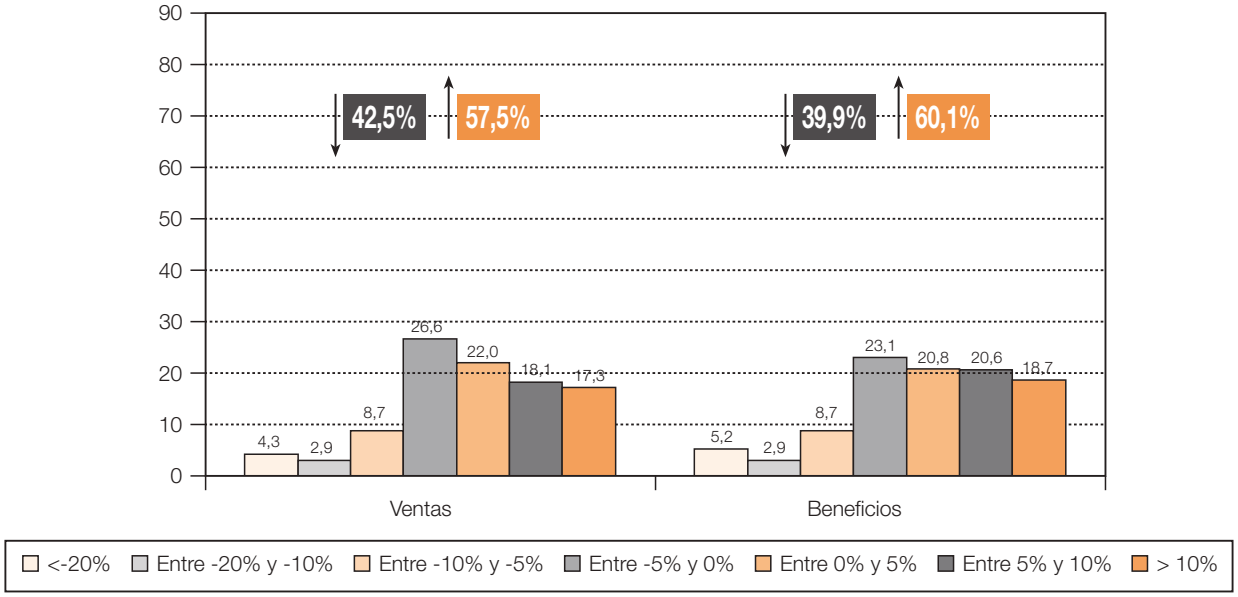
OPINIÓN EMPRESARIAL DEL ALOJAMIENTO EN LA COMUNIDAD DE MADRID
(Porcentaje de opiniones positivas-negativas)



Fuente: Exceltur.

GRÁFICO 6

OPINIONES EMPRESARIALES CIERRE 2010. COMUNIDAD DE MADRID. ALOJAMIENTO HOTELERO
(Variación porcentual en ventas y beneficios)



Fuente: Encuesta de Clima Turístico Empresarial, Exceltur.

2. El turismo, con capacidad para consolidarse como un pilar de la economía madrileña en el futuro

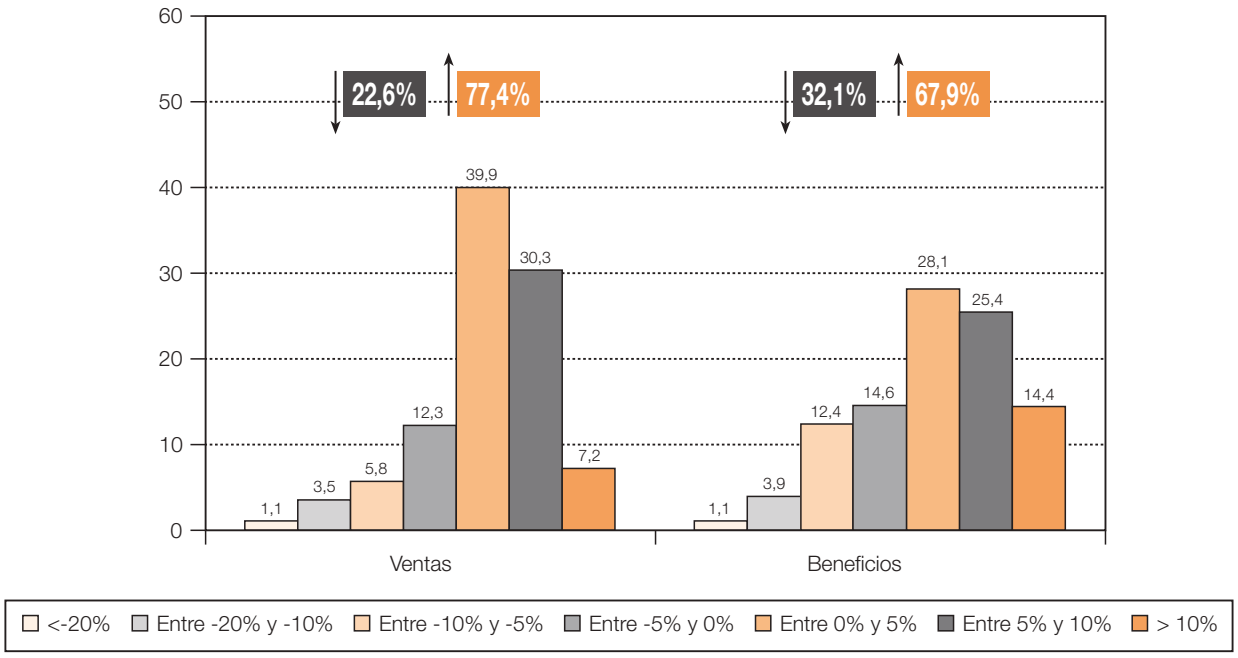
La combinación de recursos tangibles e intangibles sobre los que ha descansado el desarrollo turístico de Madrid durante el último lustro debiera garantizar la continuidad del crecimiento del sector turístico, asumiendo un papel más relevante en la economía madrileña. La regeneración de espacios públicos con la conclusión de la operación Madrid Río, acompañado a menor escala por la Plaza de Ópera y el inicio del eje Prado-Recoletos, la extraordinaria oferta de nuevos establecimientos hoteleros y de restauración que reinventan la hostelería de la ciudad, la variedad de eventos culturales sostenidos sobre recursos de reconocimiento internacional, el dinamismo de la actividad ferial, la referencia de sus centros formativos para el aprendizaje multidisciplinar, con el estudio del español como principal activo y su posicionamiento como icono de ocio nocturno, son elementos tangibles en los que confiar el futuro del atractivo turístico de la ciudad y su *hinterland*.

A ellos se une la extraordinaria accesibilidad conferida por un aeropuerto dimensionado para crecer en vuelos y conexiones, que deberá gozar del impulso anunciado por la nueva compañía surgida de la fusión de Iberia y British Airways para desarrollar a través de él su expansión internacional de largo radio, junto con la proyectada apertura de nuevas líneas de alta velocidad en los próximos años, distribuida internamente por una red de transporte público privilegiada.

Adicionalmente, Madrid seguirá contando con los atributos intangibles que le confiere su condición de sociedad multicultural y abierta al visitante que multiplica el sentimiento de acogida tan relevante para la satisfacción de unos turistas que cada vez valoran más el disfrute de experiencias integradas en los hábitos y costumbres propias del lugar que visitan. Desde este punto de vista, uno de los mayores retos turísticos de la ciudad es el de conectar con los nuevos principios y valores de los segmentos de demanda más exigentes y de mayor gasto promedio asociados a la movilidad sostenible, donde sistemas más calmados (como la bicicleta) formen parte del paisaje urbano, al disfrute de espacios limpios, como

GRÁFICO 7

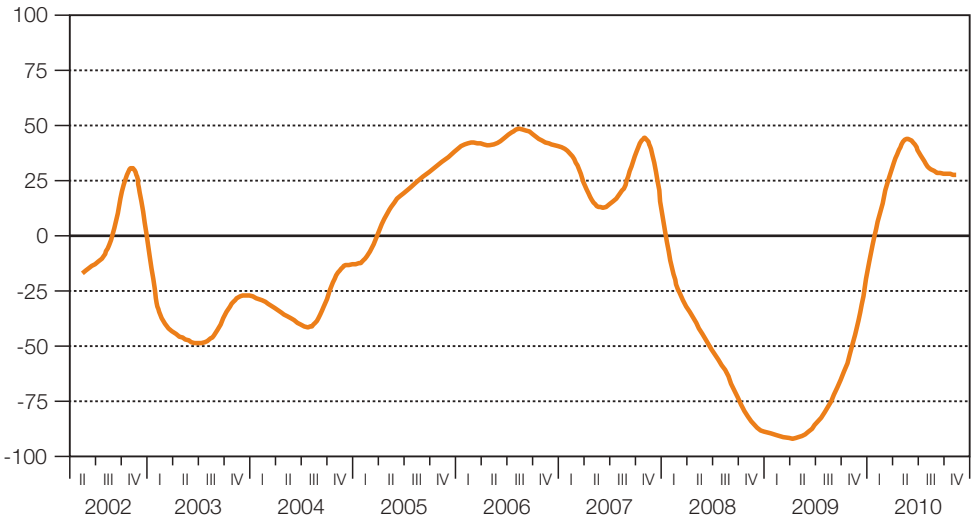
PERSPECTIVAS EMPRESARIALES PARA 2011. COMUNIDAD DE MADRID. ALOJAMIENTO HOTELERO
(Variación porcentual esperado en ventas y beneficios)



Fuente: Encuesta de Clima Turístico Empresarial, Exceltur.

GRÁFICO 8

INDICADOR DE CONFIANZA DE LAS EMPRESAS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN LA COMUNIDAD DE MADRID
(Porcentaje de opiniones positivas menos porcentaje de opiniones negativas)



Fuente: Exceltur.

necesidad cívica fruto de una apuesta colectiva, y a una mayor presencia de la economía del conocimiento.

En un escenario de recursos escasos, Madrid necesita rentabilizar la inversión pública y privada realizada en estos años para promover su reposicionamiento en los mercados turísticos, lo que sólo será posible si se realiza un esfuerzo en la atracción de unos turistas de mayor derrama económica que permita optimizar los recursos disponibles, evitando los efectos externos negativos asociados a la congestión. Para ello es deseable continuar con la excelente labor del equipo del ayuntamiento y comenzar a trabajar por líneas de producto específicas y de forma integrada con los empresarios, dando un paso más respecto al *cluster* turístico creado recientemente y buscando la creación de verdaderos clubs de producto, siguiendo la estela de otras ciudades europeas de referencia como Londres.

En este reto contará con el impulso procedente de las bases competitivas del sistema económico madrileño como fuente de generación de negocio e imagen internacional, tan relevante para un destino y con el que necesariamente se tiene que entender y retroalimentar su sector turístico. Las perspectivas empresariales para 2011 es que esto continuará produciéndose en dicho año.□

NOTA

(1) Aun cuando no todos los turistas que visitan Madrid se alojan en hoteles, las tendencias sobre el turismo en Madrid se realiza en base a la información de la demanda que ofrecen la Encuesta de Ocupación Hotelera del INE, por la falta de consistencia de los resultados ofrecidos a día de hoy por el resto de fuentes de información de la demanda, tanto nacional como extranjera. Precisamente uno de los retos para el turismo en Madrid es el de disponer de una mejores fuentes de información estadística que permita un análisis más detallado y enriquecedor respecto al que a día de hoy se puede realizar con las fuentes disponibles.

RESUMEN

Madrid ha empezado en 2010 a obtener los resultados del esfuerzo público y privado por convertir a la capital y su hinterland *en un destino vacacional y de negocios de referencia en el sistema europeo de ciudades. 2010 ha sido testigo de un notable crecimiento de la actividad turística en la comunidad, obteniendo los máximos históricos en los indicadores de volúmenes de demanda turística, pero sin recuperar los niveles de rentabilidad empresarial previos a la crisis. Las ventajas competitivas que ha acumulado Madrid en el último lustro permiten anticipar un comportamiento positivo del turismo a medio plazo, consolidándose como un pilar más de la diversificada economía madrileña.*

Palabras clave: *Turismo, Comunidad de Madrid, Crecimiento económico, Desarrollo regional.*

Madrid ante la Ley de Economía Social

Juan Carlos Jiménez
Profesor titular de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá

Miguel Ángel Alarcón
Profesor asociado, Universidad de Castilla-La Mancha

1. Introducción

El proyecto de Ley de Economía Social, aprobado por unanimidad por la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso de los Diputados el 21 de diciembre de 2010, ha de señalar, cuando se complete su proceso legislativo, un reimpulso para este también llamado —en un sentido amplio— Tercer Sector. El objeto de estas breves páginas es delimitar cuantitativamente y trazar un sintético estado de situación de este sector en la Comunidad de Madrid, a partir de la amplia base factual que proporciona un reciente estudio, de escala nacional, acerca de la economía social en España promovido por la Fundación ONCE.

En un primer epígrafe se resumen los principales rasgos de la economía social o tercer sector en la Comunidad de Madrid, para proporcionar, a continuación, una imagen cuantitativa de sus principales magnitudes, en términos absolutos y en comparación con los totales nacionales, revelando su creciente importancia. Se apuntan luego las características más relevantes del empleo remunerado y voluntario de este sector, para concluir con un apunte final acerca del cooperativismo en la Comunidad de Madrid, cuya contribución al empleo, en los momentos actuales de crisis, debe ser considerada con atención.

2. La delimitación conceptual del tercer sector o economía social

No puede obviarse en este punto una primera y brevísima referencia a *qué* se considera bajo este concepto, por cuanto su conceptualización constituye la base de su medición y, por tanto, de su conocimiento.

Puede considerarse a la economía social —de acuerdo con el criterio más abarcador, que es igualmente el del citado proyecto de ley— como el conjunto formado por asociaciones, fundaciones, cooperativas, sociedades laborales, mutualidades y entidades singulares. Es habitual incluir también en la relación dos casos especiales, los centros especiales de empleo y empresas de Inserción, cuya forma jurídica, no obstante, se ajusta a la de alguna de las cuatro primeras categorías enunciadas.

Es este, por lo demás, el criterio conceptual que se ha seguido en los dos estudios del sector promovidos por la Fundación ONCE en estos últimos años —FONCE-2001 y FONCE-2005 (1)—, ambiciosos proyectos de vocación abarcadora y eminentemente cuantitativa, con la intención de medir

sus principales magnitudes macroeconómicas, incluidos el empleo remunerado y voluntario, y elaborar unas cuentas satélite del sector, tanto del conjunto como de sus principales componentes institucionales. Con un criterio que, por otro lado, no hacía sino recoger el propuesto por *Social Economy Europe* (2), a escala europea, desde hace ya más de una década.

El interés reciente —*y creciente*— por la economía social se ha manifestado en estos últimos años en una mayor atención académica, y también en numerosas conmemoraciones, en muchos casos de carácter internacional. En mayo de 2010 se celebró en Toledo, bajo la Presidencia española de la Unión Europea, la Conferencia Europea de Economía Social, bajo el título *Una forma diferente de hacer empresa: retos y oportunidades en un mundo globalizado*, así como el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Este 2011 es el Año Europeo del Voluntariado, y 2012 ha sido elegido como Año Internacional de las Cooperativas.

Todo lo anterior no obvia que sigan existiendo controversias acerca de los términos de economía social y tercer sector, de su sinonimia o no, y de lo que debe de incluir cada uno de ellos. Téngase en cuenta, por otro lado, que no existen las mismas formas legales de emprendimiento social en todos los países, y que estas controversias suelen estar teñidas, además, de un componente ideológico que dificulta alcanzar puntos de consenso. Lo que sí está clara es la importancia esencial de un mejor conocimiento cuantitativo de las *patas* que sustentan a la economía social o tercer sector, casi con independencia de lo que cada uno decida integrar en el conjunto.

Podría resumirse que lo social de los dos grandes segmentos que conforman el tercer sector, el *lucrativo* (cooperativas, sociedades laborales, mutualidades y centros especiales de empleo y empresas de inserción) y el *no lucrativo* (asociaciones, fundaciones y entidades singulares), estriba en el tronco común que les une, sobre el principio de la aportación del trabajo —*input* básico de todas estas entidades— o del capital —también importante en el mundo cooperativo— con un ánimo total o parcialmente altruista y, en todo caso, sin que el reparto de la ganancias de sus actividades se corresponda con las respectivas aportaciones patrimoniales o de trabajo. Aquí —por resumirlo: en la idea *solidaria*— estaría la diferencia fundamental de este tipo de emprendimiento con respecto al comúnmente considerado como *capitalista*. Nótese que la tradicional empresa societaria puede tener, en la llamada responsabilidad social corporativa, la representación de esos valores solidarios, pero no son su prioridad por encima del lucro personal capitalista.

La consecuencia práctica de lo anterior, en términos de las cuentas nacionales, es que las entidades del tercer sector son emisoras de *transferencias sociales en especie*, ya sea, dentro del segmento *no lucrativo*, por el trabajo voluntario o por donaciones en especie (de sangre, por ejemplo, en el caso paradigmático de la Cruz Roja), ya sea, dentro del *lucrativo*, por diferenciales de tipos de interés, en las cooperativas de crédito, o de precio de una vivienda, en las de este tipo, o, entre otros, por el diferencial de prima o coste, en la previsión social mutualista. Las transferencias sociales en especie redundan en un mayor consumo final individual —por encima del gasto final de los hogares—, elevando así el conjunto de bienes y servicios producidos (y consumidos finalmente) por la economía a lo largo de un período de tiempo, descontados los consumos intermedios. Tales *transferencias*, por si hiciera falta recordarlo aquí, añaden un valor añadido social y son parte de un desarrollo económico más integral, el desarrollo humano.

Actualmente se está trabajando en la introducción de indicadores del peso relativo de la economía social o tercer sector, del voluntariado o de sus transferencias sociales en especie, sobre los ya clásicos (y transformados) Índices de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas sobre Desarrollo (3), elaborados desde hace más de dos décadas sobre algunas de las ideas del premio Nobel Amartya Sen, con el fin de disponer de una mejor medida de un desarrollo económico más inclusivo, integrador y empático. No debería prescindirse en este punto del papel de la economía social.

3. La creciente importancia de la economía social madrileña

Del modo más sintético, el cuadro 1 resume las principales magnitudes estimadas para la Comunidad de Madrid, a partir de la *Encuesta a Directivos de Entidades, FONCE 2005*, que sirvió de soporte cuantitativo para el ya citado trabajo, de cobertura nacional, *Las cuentas de la Economía Social. Magnitudes y Financiación 2005*. Se puede decir que el tercer sector, en sentido amplio, representa entre el 4,2 y el 4,8% de la economía madrileña en 2005, según se atienda al número de entidades o de empleados, y algo menos si se habla de magnitudes como la remuneración de los asa-

CUADRO 1

MAGNITUDES ESTIMATIVAS DEL TERCER SECTOR DE LA COMUNIDAD DE MADRID, 2005 (1)

Magnitudes	Entidades	Empleo remunerado	Empleo remunerado equivalente	Voluntariado	Empleo equivalente voluntario	Empleo total equivalente
Asociaciones	9.428	78.470	70.506	401.228	39.634	110.140
Fundaciones	1.384	26.188	23.530	31.149	3.388	26.918
Entidades singulares	3	5.358	4.814	14.971	1.485	6.299
Cooperativas	1.095	13.806	12.405	91	9	12.414
Sociedades laborales	2.305	13.355	12.000			12.000
Mutualidades	24 (2)	220	198			198
Tercer sector	14.239	137.397	123.452	447.439	44.517	167.969
Economía de Madrid	251.374	2.891.600	2.598.121	447.439	44.517	2.642.638

Notas:
(1) Las fuentes y precisiones metodológicas de estos cuadros son las mismas que figuran al pie del cuadro 1 de J. L. García Delgado (2009) (dir.), pág. 22.
(2) 198 sucursales.

lariados o el valor añadido bruto (VAB): en torno, respectivamente, del 3,2 y del 2%.

La cuantificación del conjunto para España, fechado igualmente en 2005, cifra en 188.126 las entidades, en 1.034.125 los asalariados y en 4.170.043 los voluntarios (960.000 del tercer sector de acción social), que representan, en conjunto, 1.342.701 puestos de trabajo equivalentes, y aportan 25.935 millones de euros anuales de valor añadido. En términos relativos, se estaría hablando, pues, de que este sector representa el 6% del empleo asalariado de la economía española, el 8,5% del empleo equivalente —al incorporar el trabajo voluntario—, y de un peso productivo próximo al 3% del PIB español. Al comparar los datos con los del anterior estudio (referido a 2001), se advierte que los ritmos de crecimiento en estos años (2001-2005) han sido muy notables y muy similares —apenas unas décimas menores— a los registrados en esos años muy expansivos por la economía española.

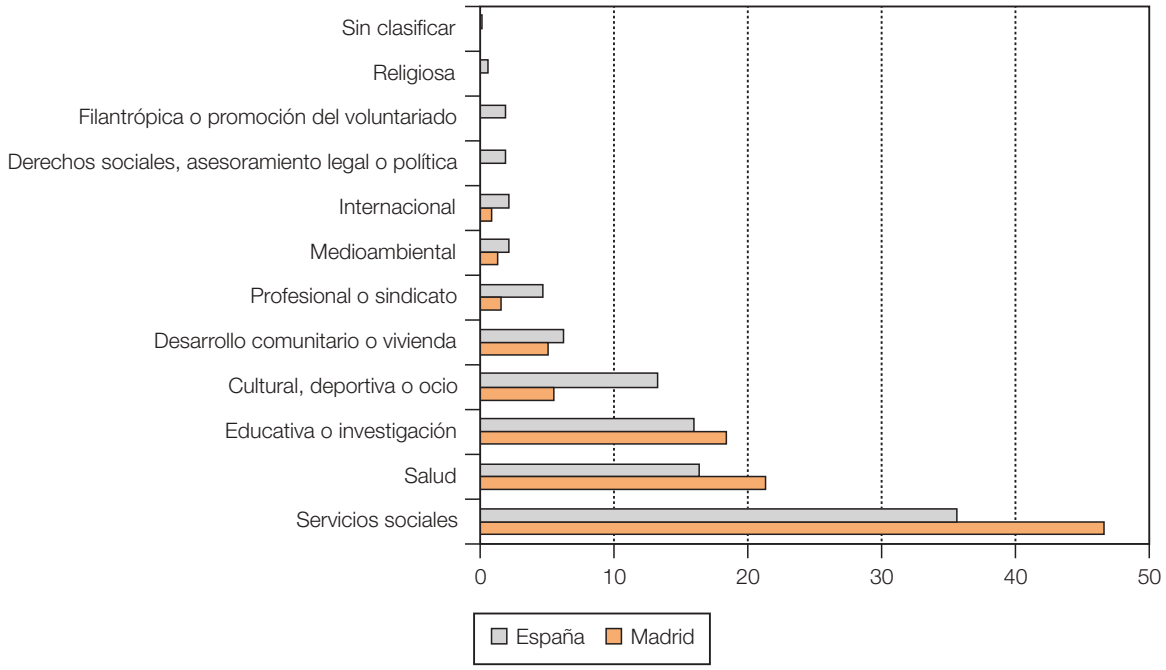
De una parte, los indicadores absolutos permiten cuantificar la economía social de Madrid en 2005 en casi 14.500 entidades y algo más de 137.000 trabajadores asalariados, junto a cerca de otros 450.000 que prestan, en distinta medida, su trabajo voluntario en entidades del tercer sector de esta Comunidad (un 8,5% de la población, similar a la participación *nacional*); representando, todos ellos, un empleo equivalente de más de 168.000 trabajadores a tiempo completo (el 6,4% del empleo equivalente de la economía madrileña).

Desde una perspectiva complementaria, puede decirse que el tercer sector de la Comunidad de Madrid viene a suponer el 7,6% de las entidades y el 13,3% del empleo remunerado del tercer sector en España, así como el 10,7% del trabajo voluntario desarrollado, y casi del 12% del VAB generado. Proporciones, en todo caso, algo inferiores a las que representa esta comunidad en términos de empresas, de empleo, de población y de PIB dentro del total nacional: también para 2005, el 16,5% del total de empresas, el 16,8 del empleo remunerado, el 13,5% de la población española, según el *Padrón de Habitantes* de julio de 2005, y el 17,6% del PIB español, según la *Contabilidad Regional* del INE. Conviene desglosar, de cualquier modo, lo que representan los dos grandes segmentos de la economía Social.

3.1. El sector no lucrativo: elevado tamaño y concentración

El sector no lucrativo vendría a representar el 3,8% del empleo remunerado dentro de la economía de la Comunidad de Madrid (frente al 2,8% de la media nacional), proporción que se eleva, añadiéndole el trabajo voluntario equivalente, al 5,4% del empleo total equivalente de la región (para un 3% de media nacional). Comparativamente con los totales regionales, la categoría de *Asociaciones y otros* —según el *Directorio Central de Empresas* del INE (DIRCE)— creció en la Comunidad de Madrid a una tasa del 9,1% anual medio acumulativo entre 2000 y 2009, frente al 7,3% de media nacional, y mientras el total de empresas radicadas en la región lo hacía en un 3,2% en Madrid, y un 2,5% a escala nacional.

GRÁFICO 1
LAS FUNCIONES SOCIALES DEL SECTOR NO LUCRATIVO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID Y EN ESPAÑA, 2005
(Empleo de las entidades, por actividad principal, en porcentaje)



Fuente: Elaborado con los datos de la *Encuesta a Directivos de Entidades, FONCE 2005*.

El tamaño medio de asociaciones y fundaciones que opera en Madrid (14 asalariados por entidad sobre 10 de promedio nacional) denota un *efecto sede* que concentra a gran parte de estas entidades, más del 15%, y muchas de las más grandes. A esto se le añade la concentración del empleo asalariado de estas entidades, más de un quinto del total nacional.

Desde el punto de vista de la especialización *funcional* del conjunto de entidades no lucrativas —asociaciones más fundaciones—, se aprecia claramente (gráfico 1) cómo éstas se inclinan mucho más que las del conjunto de España hacia las actividades de servicios sociales, investigación y salud, en términos de empleo (y también en términos de entidades, aunque con un orden diferente). Destaca igualmente el peso de las asociaciones de utilidad pública madrileñas, de elevado tamaño medio, y que concentran más del 40% del empleo asalariado nacional. Por último, el recurso exclusivo al trabajo voluntario sostiene a cerca de la mitad de las entidades no lucrativas activas madrileñas.

3.2. El sector lucrativo de la economía social: intenso crecimiento del emprendimiento social

Hay que subrayar cómo la Comunidad de Madrid se caracteriza por la baja presencia relativa de estas entidades llamadas *lucrativas*: en 2005, 1.095 cooperativas y 2.305 sociedades laborales, con 13.806 y 13.355 trabajadores remunerados, respectivamente. Pero también hay que destacar su notable crecimiento reciente, habiendo aumentado en la última década —según la *Base de Datos de la Economía Social*— un punto porcentual su participación en el total nacional tanto de cooperativas como de empleo en éstas. Con todo, en términos relativos, cooperativas y sociedades laborales madrileñas representan proporciones que vienen a ser la mitad, *grosso modo*, de los promedios nacionales sobre el total de las empresas dadas de alta en la Seguridad Social y el empleo (afiliados a la Seguridad Social, para utilizar la misma fuente), en torno al 1,5 y 0,9%, de media durante la última década.

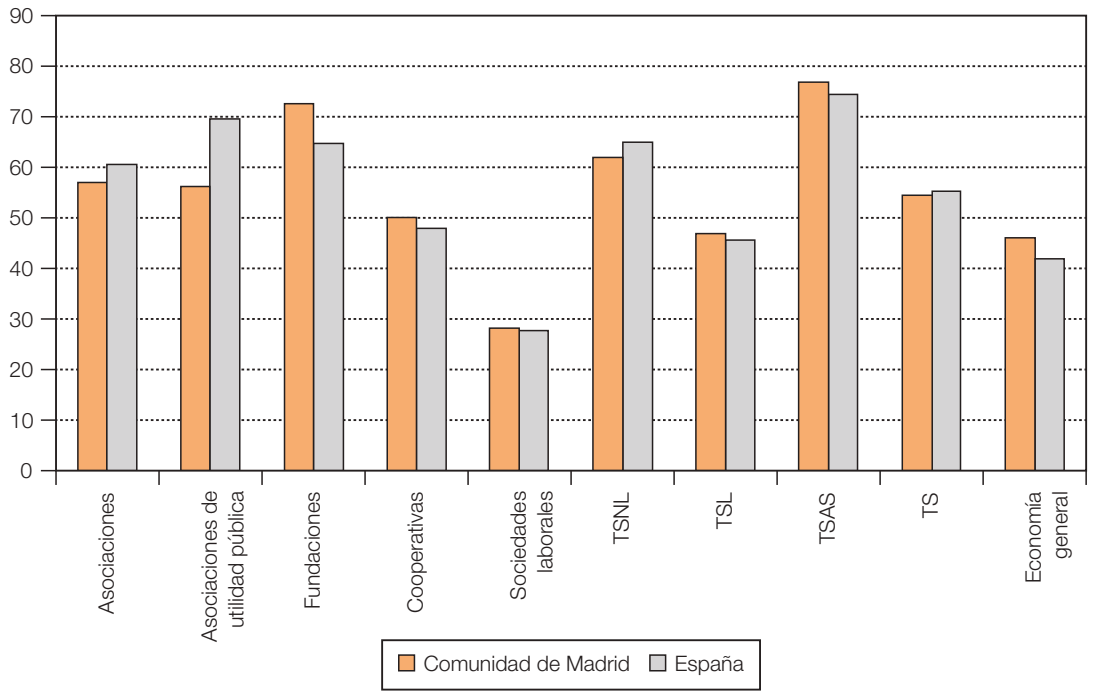
Algunos datos complementarios permiten ofrecer otras perspectivas de interés. Así, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo e Inmigración publica la *Información fiscal de las sociedades de la Economía Social*, con la explotación de datos de la *Agencia Española de la Administración Tributaria*, ofreciendo magnitudes agregadas de las cuentas de resultados de las cooperativas y sociedades laborales por comunidades autónomas. En la de Madrid se observa, sobre el promedio español, una menor capacidad de generación de valor añadido por este tipo de entidades, que, participando (en 2005) de casi el 13% de la producción total nacional, genera tan sólo el 9,2% VAB nacional, si bien con una productividad aparente mayor. Una de las razones puede hallarse en que las entidades lucrativas de la economía social de Madrid están muy especializadas —atendiendo ahora a los datos de la BDES—, en relación con los promedios nacionales, en cuatro conjuntos de actividades de mayor dimensión media, en general, que el resto: *Construcción, Transporte y comunicaciones, Inmobiliarias y servicios a empresas* y las recogidas bajo la rúbrica de *Educación, sanidad y servicios sociales*. Como resultado, la parte lucrativa de la Economía Social madrileña aporta prácticamente uno de cada tres empleos nacionales de este tipo de entidades en las ramas citadas, en tanto que para las restantes la proporción ronda el 10%, o es puramente marginal, como sucede en *Agricultura, Extractivas* y *Energía*.

4. Características socioeconómicas de los trabajadores: rasgos distintivos

La economía social en España destaca por la amplia presencia, en términos relativos, de mujeres —en particular, en las entidades no lucrativas y de jóvenes—, y la alta formación, en general, de los trabajadores, notabilísima —así lo revelan los datos de la Encuesta para 2005— en el caso de las Asociaciones de Utilidad Pública y el Tercer Sector de Acción Social. Un perfil que se

GRÁFICO 2

EMPLEO REMUNERADO DE LAS MUJERES EN LA ECONOMÍA SOCIAL, COMUNIDAD DE MADRID Y ESPAÑA, 2005
(En porcentaje sobre el total de remunerados para cada categoría)

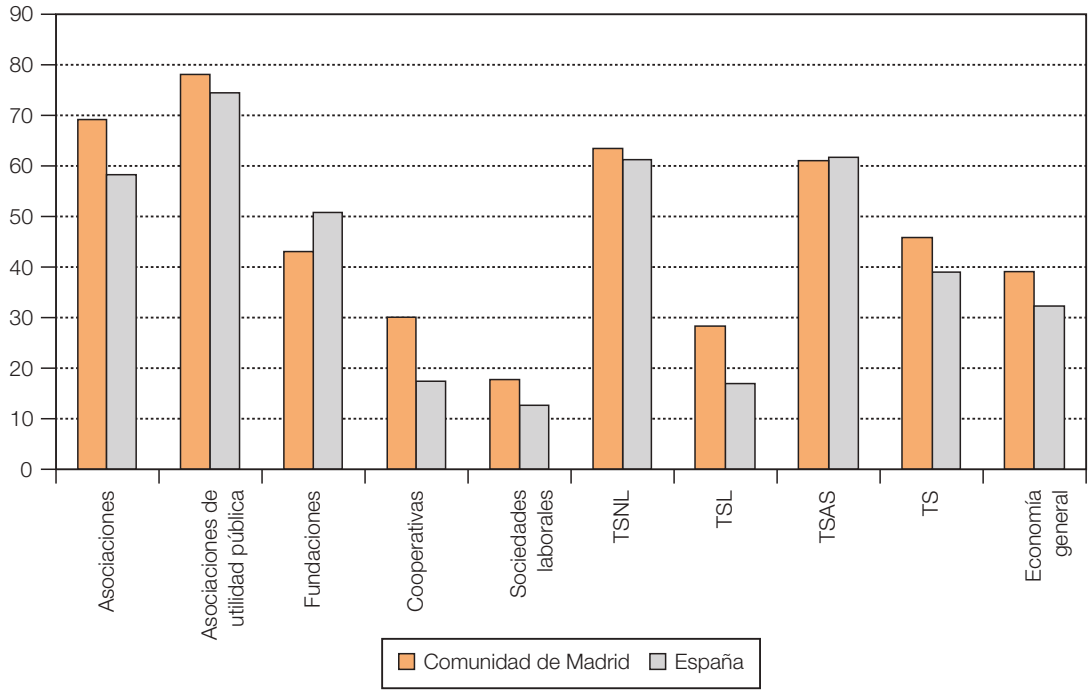


Fuentes: Elaborado con los datos de la *Encuesta a Directivos de Entidades, FONCE 2005,* la *Base de Datos de la Economía Social* (www.mtin.es), y la *Encuesta de Población Activa*, INE.

GRÁFICO 3

TITULADOS SUPERIORES EN LA ECONOMÍA SOCIAL EN PERSPECTIVA COMPARADA, COMUNIDAD DE MADRID Y ESPAÑA, 2005

(En porcentaje sobre el total de remunerados para cada categoría)



Fuentes: Elaborado con los datos de la *Encuesta a Directivos de Entidades, FONCE 2005*, la *Base de Datos de la Economía Social* (www.mtin.es), y la *Encuesta de Población Activa*, INE.

reproduce, a grandes rasgos, en el voluntariado que aporta su tiempo y su esfuerzo en las entidades no lucrativas del tercer sector de acción social, si bien no puede dejar de subrayarse la mayor precariedad laboral que parece mostrar esta parte del tercer sector más involucrada en las tareas sociales.

Estos rasgos destacados a escala nacional se observan, igualmente, en el tercer sector de la Comunidad de Madrid, en algún caso con ciertos matices. Así, las mujeres suponen en Madrid el 55% del empleo remunerado del tercer sector, alcanzando la proporción, para el sector no lucrativo, el 62%, gracias sobre todo a la destacadísima proporción femenina en las fundaciones (gráfico 2). Por otro lado, es igualmente femenino en torno del 70% del trabajo voluntario del tercer sector de acción social, dentro de la mayoritaria proporción (55%) del el tercer sector no lucrativo.

Se trata, por lo demás, de unos trabajadores, ya sean remunerados o voluntarios, de una alta cualificación, en general. Los titulados superiores suponen más de la mitad del empleo remunerado de las entidades del tercersector no lucrativo, así como de los que aportan su trabajo voluntario en éstas en la Comunidad de Madrid, especialmente en las de acción social, en ambos casos por encima de los promedios nacionales y también de los niveles de formación medios de los asalariados tanto en Madrid como en el conjunto de España (gráfico 3).

5. Un apunte final sobre el cooperativismo madrileño y la generación de empleo

En la actual situación de crisis, con dramáticas consecuencias sobre el empleo, cabe preguntarse por la contribución de la economía social al crecimiento económico regional y nacional. Las cooperativas y sociedades laborales, como fórmula de emprendimiento societario den-

CUADRO 2

DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO ANUAL MEDIO ACUMULATIVO DEL PIB PER CÁPITA 2000-2007, PARA LA COMUNIDAD DE MADRID Y ESPAÑA
(En tasa anual de crecimiento porcentual)

Magnitudes	Comunidad de Madrid	España
PIB per cápita [a] + [b] + [c]:		
Nominal	5,3	6,0
Real	2,0	2,6
(PIB/VAB) [a]	0,1	0,1
Productividad aparente del trabajo (VAB/Empleo Total) [b] = [d] + [e] + [f]:		
Nominal	3,8	4,1
Real	0,4	0,7
(VAB/VAB Cooperativas y Sociedades laborales) [d]	-4,3	-3,6
Productividad aparente del trabajo cooperativo (VAB Coop. y S. Laborales/Empleo Coop. y S. Laborales) [e]:		
Nominal	7,8	8,0
Real	4,2	4,6
Generación de empleo cooperativo sobre el empleo total (Empleo Cooperativas y Sociedades Laborales/Empleo Total) [f]	0,4	-0,3
Generación de empleo sobre la población (Empleo Total/Población) [c]	1,4	1,6

Fuentes: Elaborado con los datos de la *Contabilidad Regional de España (INE)* y de la *Información fiscal de las sociedades de la Economía Social (www.mtin.es)*.

tro de la economía social, pueden cumplir una destacada función en este sentido. Se aborda un brevísimo análisis desde la perspectiva de la descomposición del crecimiento del PIB per cápita. Para ello, además de *Contabilidad Regional de España*, es imprescindible utilizar la citada *Información fiscal de las sociedades de la Economía Social*, que dispone del VAB de Cooperativas y Sociedades Laborales en una serie de 1999 a 2007, año, por otro lado, de inflexión en el crecimiento.

El crecimiento del PIB per cápita puede aproximarse a través de la suma del incremento de la productividad (aparente) del trabajo y del de la generación de empleo sobre la población (cuadro 2). Así, entre 1999 y 2007 el crecimiento se fundamentó más en la generación de empleo que en el crecimiento de la productividad real, tanto para España como para el caso concr eto de Madrid. Es posible, con las fuentes citadas, desglosar además el incremento de la productividad registrado en las entidades de la economía social: y la productividad de cooperativas y sociedades laborales en Madrid resulta ser más de un 55% superior a la productividad nacional media del período, superando incluso en 2007 a la productividad total del empleo.

Pues bien: la Comunidad de Madrid tiene, en las entidades lucrativas de la economía social, un aliado en el crecimiento económico material y, por ende, social. El crecimiento del VAB de estas entidades sobre el VAB total es mayor que el promedio nacional, y es positiva la generación de empleo de estas entidades sobre el total del empleo, que en términos nacionales llega incluso a caer. De modo que el crecimiento de la productividad del empleo en esas entidades constituye un sumando positivo al crecimiento regional, con la única matización —que no debe obviarse— de ser ligeramente inferior en la Comunidad de Madrid que en términos nacionales.

Es el momento, pues, del emprendimiento, y de las nuevas formas de emprender. Entre ellas, las de la economía social, cuya aportación a la economía madrileña en el actual contexto de crisis se magnifica por dos vías: la que representan las entidades no lucrativas para llenar, con sus funciones económicas y sociales, el hueco desatendido desde los mermados presupuestos públicos; y la que representan las entidades lucrativas, cooperativas y sociedades laborales, como fórmula de creación de empleo estable. La dinámica ascendente del sector en Madrid debe de ayudar a ello.□

NOTAS

(1) *Plasmados, entre otros textos, en J. L. García Delgado (dir.) (2005):* ***Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España 2001,*** *FONCE y Thomson-Civitas, Madrid; y J. L. García Delgado (dir.) (2009):* ***Las cuentas de la Economía Social. Magnitudes y Financiación 2005,*** *FONCE y Thomson-Civitas, Madrid.*

(2) *Organismo que sustituye a la* ***Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones*** *(CEP-CMAF), creada en noviembre del 2000, y que proponía, ya en su propio nombre, una concepción amplia del sector.*

(3) *http://hdr.undp.org/es/informes/.*

RESUMEN

El proyecto de Ley de Economía Social ha de señalar, cuando se complete su proceso legislativo, un reimpulso para este también llamado —en un sentido amplio— tercer sector. Este sector supone en la Comunidad de Madrid casi 14.500 entidades y algo más de 137.000 trabajadores asalariados, junto a cerca de otros 450.000 que prestan su trabajo voluntario; representando, todos ellos, un empleo equivalente de más de 168.000 trabajadores a tiempo completo (el 6,4% del empleo equivalente de la economía madrileña). Una realidad dinámica, acrecentada por el carácter joven y altamente formado de su capital humano, dentro del cual las mujeres, además, suponen un porcentaje mayoritario.

Palabras clave: *Economía social, Tercer sector, Emprendimiento social, Empleo equivalente, Voluntariado.*



PANORAMA BIBLIOGRÁFICO

Coordinadora:

M.ª Eugenia Callejón
Economista

De nuevo en 2010, y van ya tres años, la principal protagonista de las publicaciones económicas ha sido la crisis financiera y económica, nacional e internacional. El análisis de sus causas, sus consecuencias y las políticas a aplicar para recuperar la senda de un crecimiento equilibrado son los temas que más han interesado a los economistas en todo el mundo. Si bien parece haber cierto consenso sobre el diagnóstico de la crisis (aunque cada autor ponga el acento en un aspecto distinto), las recomendaciones de política económica para superar la crisis son diversas, y en muchos casos contrapuestas.

Los artículos que este año componen la sección de Panorama Bibliográfico son cuatro. El primero de ellos, del que es autor *José Antonio Alonso*, se ocupa de las publicaciones en el área de la Economía Internacional. Además de las necesarias referencias a las obras que analizan la crisis internacional y las políticas que se están aplicando para combatirla, el profesor Alonso ha seleccionado otras novedades de 2010 que tratan diversos temas de interés, que van desde el cuestionamiento, a partir de la psicología, de la visión del ser humano como *homoeconomicus* —base del pensamiento económico ortodoxo, sobre la que está construida la doctrina económica—, a la evolución demográfica mundial desde 1700 y los cambios que ha supuesto para la humanidad.

Las novedades en Economía Española son revisadas por *José María Serrano*. También aquí nos encontramos con una nueva *cosecha* de libros sobre la crisis, esta vez desde los puntos de vista de los economista españoles. Completan la selección del autor otras publicaciones entre las que destaca la recopilación, por primera vez, de las principales obras de Flores de Lemus.

El panorama bibliográfico del área de Economía Financiera nos trae este año dos aspectos novedosos de las referencias bibliográficas, destacadas por el autor del artículo, *David Cano*. Se trata, en primer lugar, de la relevancia adquirida por las publicaciones periódicas *on-line* y por las páginas web de los principales organismos e instituciones financieras internacionales. Estas referencias tienen la ventaja de permitir un rápido acceso a la información y a su análisis. El segundo aspecto, relacionado también con la rapidez de acceso a la información, es el creciente protagonismo de las redes sociales, donde los principales economistas del mundo disponen de blogs en los que expresan diariamente sus análisis y opiniones. Pero no todo va a ser virtual. Los libros permiten profundizar en los análisis, y así David Cano nos propone una serie de publicaciones en papel y en formato libro sobre temas diversos como son las implicaciones de las decisiones de los bancos centrales, o la crisis de la deuda soberana, esta vez instalada en países desarrollados.

Por último, en el área de Organización y Dirección de Empresas, *Jesús Rodríguez Pomeda* y *Fernando Casani* se centran en esta ocasión en una serie de obras que exploran los límites convencionales de los análisis empresariales, tratando sugerentes temas como los condicionantes genéticos del comportamiento organizativo o la influencia de los principales gurús de la consultoría sobre la práctica empresarial.

La Economía Internacional en los libros

José Antonio Alonso
Catedrático de Economía Aplicada, UCM

El panorama bibliográfico sobre la economía internacional en el año estuvo dominado por el análisis de la crisis, de sus causas, sus efectos o sus posibles implicaciones futuras. Semejante especialización parece razonable, si se atiende a la severidad de la crisis y al alcance que las políticas para hacerle frente pueden tener. Buena parte de los mejores títulos en este ámbito los puede encontrar el lector traducidos al español, aunque todavía hay algunos estudios de entre los más relevantes que sólo se pueden manejar en su versión original en inglés. El primer epígrafe de este artículo se dedicará a comentar una selección de unos y otros trabajos. Más allá de esta dedicación temática, el panorama bibliográfico del año acogió publicaciones dedicadas a analizar otros aspectos de la economía internacional. Sería excesivamente ambicioso hacer una crónica completa de este segundo conjunto de publicaciones, por lo demás altamente heterogéneo. De modo que, con una orientación todavía más selectiva si cabe, centraremos nuestra atención en un puñado de excelentes estudios publicados en el año.

1. El tratamiento de la crisis económica

Si se atiende a la relevancia de su autor, la relación de estudios sobre la crisis debería comenzar con el último libro del premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, titulado *Caída libre.* Como en otros libros recientes de Stiglitz, se pretende llegar al gran público con una interpretación de las causas de la crisis en la que se combinan referencias a la teoría económica para explicar lo sucedido, planteadas a un nivel accesible a los no especialistas, con una prosa combativa, un inequívoco afán polémico y abundante información económica. El resultado es enormemente efectivo, por lo que no es extraño que Stiglitz encabece la lista de los *best sellers* de contenido económico de los últimos años. También, como en casos anteriores, en éste el objeto de su crítica es esa ideología que él con acierto denomina *fundamentalismo de mercado*, que está detrás del afán desregulador sobre el que se gestó la crisis. Esta capacidad para señalar a los culpables y llamar las cosas por su nombre le granjea a Stiglitz unos cuantos enemigos, pero también un ejército de admiradores entre los lectores progresistas. De su propósito combativo da cuenta el propio subtítulo del libro, que en su edición en español es *El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Pese a reconocer los méritos de Stiglitz, incluyendo entre ellos su muy sano espíritu crítico, da la impresión de

que el titulo que ahora se relaciona no está entre sus mejores obras. Aunque hay capítulos notablemente informativos, abundan los de prosa farragosa, con exceso de detalles que hace trabajoso el seguimiento del análisis.

Entre los libros más claros e informativos sobre las causas de la crisis habría que citar el elaborado por Nouriel Roubini y Stephen Mihm, *Cómo salimos de ésta.* Por diferencia con el libro de Stiglitz, en este caso estamos ante un libro con una estructura nítida, que ordena los distintos factores que confluyeron en la crisis, sigue su secuencia temporal, analiza sus efectos en los distintos mercados y discute las posibles salidas para la economía internacional. Elaborado con una prosa limpia, con el propósito de acceder al gran público, no ahorra complejidades técnicas, pero las presenta de una manera accesible y, en ocasiones, con ciertas dosis de humor. Entre los factores de interés del libro, uno alude a la personalidad de uno de sus autores, Roubini, a quien se le atribuye la capacidad de haber anticipado la crisis y haber predicho buena parte de sus efectos. Por lo demás, los autores mantienen una posición bastante equilibrada acerca de las responsabilidades de la crisis: aunque ha habido fallos en la regulación, el principal problema fue haber depositado una excesiva confianza en la capacidad de autorregulación de los mercados.

Un análisis detenido acerca de cómo se fue construyendo esta falsa confianza en los mercados lo proporciona el libro de Cassidy, *Por qué quiebran los mercados. La lógica de los desastres financieros.* Se trata de un libro excelente, en el que se recorre la formación del pensamiento económico sobre el comportamiento de los mercados financieros, desde los primeros analistas de las crisis del siglo XIX hasta los autores actuales. A través de su recorrido podemos entender cómo finalmente triunfan las tesis acerca de la eficiencia de los mercados y las expectativas racionales, defendidas por Lucas o Fama, y cómo se fueron arrinconando otras interpretaciones más realistas, como las de Keynes o Minsky, que advirtieron acerca del carácter intrínsecamente inestable de los mercados financieros.

Una perspectiva complementaria la ofrece el excelente estudio de Carmen Reinhart y Keneth Rogoff, *This Time is Different. Eight Centurias of Financial Folly.* Se trata de un estudio muy bien documentado y enormemente sugerente sobre diversos episodios de crisis financieras habidas en el panorama internacional, analizando sus semejanzas y sus diferencias. El estudio comparado de estos episodios conduce a los autores a sostener que si se presta atención a las señales económicas, las crisis podrían anticiparse. No obstante, economistas y operadores económicos siempre encuentran argumentos para suponer que *esta vez no va a pasar*, manteniendo una actitud de indebida confianza en que la bonanza económica proseguirá sin interrupción. Su análisis sobre los procesos de endeudamiento (y desendeudamiento) de los países resulta enormemente sugerente para interpretar con mayor conocimiento el actual calvario por el que atraviesan algunas economías de la periferia europea.

Un libro de notable interés sobre la crisis, todavía no traducido al castellano, es el escrito por Raghuram Rajan, antiguo economista jefe del Fondo Monetario Internacional y prestigioso profesor de finanzas en Chicago, *Fault lines.* Se trata de un libro con cierto tono analítico, en el que se pretende defender una tesis: la crisis es consecuencia de tres grandes fallas tectónicas del capitalismo financiero que afectaron muy centralmente a los Estados Unidos. A saber: i) el intento por parte de las autoridades de corregir las desigualdades a través del mecanismo del crédito, permitiendo que familias sin activos ni rentas se convirtiesen en propietarios de viviendas; ii) la existencia de modelos de especialización internacional basados en la exportación neta intensiva, que sólo son viables si existen países —como Estados Unidos— dispuestos a endeudarse de forma crónica; y iii) el choque entre modelos financieros, al enfrentarse en los mercados un sistema abierto y transparente, que responde a incentivos (propio de las economías occidentales), con otro opaco, regido por criterios políticos (como el existente en China, por ejemplo). Aunque el libro es un análisis sugerente del sistema internacional, buena parte de la mirada de Rajan está influida por las peculiares circunstancias de la economía norteamericana. Por lo demás, su posición en la interpretación de la crisis es más cercana a las tesis neoliberales, al atribuir una responsabilidad central en la crisis a la incidencia de los reguladores sobre los mercados, más que a la lógica de funcionamiento de estos últimos.

En el debate sobre la crisis no podía faltar Paul Krugman, también premio Nobel de Economía y prolífico polemista, que conmina a analistas y responsables económicas desde las páginas del *New York Times.* El libro de Kugman, *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual,* recoge buena parte de las tesis que su autor defiende en los medios de comunicación. Su principal crítica se dirige a la incapacidad de los gobiernos para estar a la altura de la singularidad de la crisis, poniendo en marcha políticas activas de gasto

con la celeridad y la dimensión que serían deseables. La crítica de Krugman se dirige muy centralmente contra los republicanos que argumentan la necesidad del equilibrio presupuestario, pero alcanza también a la Administración de Obama por no haber otorgado a su política de estímulo de la demanda la dimensión requerida.

Al borde del comienzo del año, y como resultado de un esfuerzo conjunto de cuatro instituciones (ICO, ICEI, AFI y Elcano), se publicó un libro muy oportuno que tenía como telón de fondo la crisis. Se trata del libro coordinado por José Antonio Alonso, Santiago Fernández de Lis y Federico Steinberg, *La reforma de la arquitectura financiera internacional.* Un grupo destacado de especialistas colaboran en este volumen, cuyo propósito es debatir alguno de los temas que marcan la agenda del G-20 en materia de reforma financiera. Tanto la amplitud de temas como el rigor en su tratamiento convierten a este libro en una referencia sobre los debates de la arquitectura financiera.

De modo igualmente complementario al tema central de la crisis, cabe referir el estudio que hacen Howard Davies y David Green, el primero de ellos director de la London School of Economics, sobre *La regulación financiera mundial.* Se trata de un libro enormemente útil en el que se repasan los principales instrumentos financieros y las formas de regulación que se fueron imponiendo en los mercados internacionales. Su lectura ayuda a entender alguna de las claves de la crisis.

Por último, entre las publicaciones del año sobre la crisis es necesario señalar la monografía que bajo el título *Retos y oportunidades ante la crisis* dedicó al tema el número 6 de la revista *Pensamiento Iberoamericano.* Bajo la coordinación de Alicia Bárcena y José Antonio Alonso, una amplia relación de especialistas españoles y latinoamericanos analiza las causas de la crisis, estudia sus efectos diferenciales en Europa y América Latina y debate sobre las posibles respuestas que se deben ofrecer a uno y otro lado del Atlántico. La diversidad de temas analizados y la relevancia de los autores convierten a esta monografía en una referencia para todo aquel que quiera estudiar la crisis.

2. Otros aspectos de la economía internacional

Aunque la crisis ocupó el tema central entre las publicaciones del año, ha habido otros aspectos más o menos relacionados con ella que han dado lugar en el año a excelentes publicaciones. Entre los temas relacionados, aunque no directamente concernidos por la crisis, habría que referir el libro de George Akerlof y Robert Shiller, *Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy and Why it Matters for Global Capitalism,* que ha sido traducido al español por Ediciones Gestión 2000. Se trata de un libro de enorme interés, no sólo por la relevancia de sus autores —uno de ellos premio Nobel y el otro destacado analista de las finanzas internacionales—, sino también por el tema que abordan. De algún modo recuperan el corazón de la aportación de Keynes, para señalar que frente a la visión del ser humano que destila el pensamiento económico ortodoxo, como agente racional, optimizador, capaz de procesar toda la información relevante para construir sus expectativas, lo que emerge es un ser que opera en la incertidumbre y que se deja guiar por intuiciones, experiencias y estados de ánimo, acercando su conducta más a una apuesta que a un algoritmo. Se trata de un tema de enorme relevancia, por cuanto afecta a uno de los supuestos centrales sobre los que descansa buena parte de la construcción de la economía en los últimos años. La claridad con la que exponen los argumentos y con la que seleccionan los ejemplos convierte al libro en notablemente persuasivo.

Antes nos hemos referido a Keynes: a tratar su figura en el contexto de la crisis se dedicaron un par de libros publicados en este último año y medio. El primero es el debido al mejor biógrafo de Keynes, Robert Skidelsky. El título de su libro, *Keynes. The return of the Master,* es toda una declaración. El libro ha sido traducido al español por Crítica. En su contribución, Skidelsky no sólo trata de hacer un perfil biográfico de Keynes, sino también identificar las respuestas que hubiese dado a la situación económica actual. Aunque se fuerce el anacronismo, algunas de las propuestas que Keynes hizo para otros momentos de la historia se revelan enormemente sugerentes en el presente. En especial, parece muy valedera la visión que Keynes tiene acerca del modo de funcionar de las transacciones financieras, con su insistencia en el carácter intrínsecamente inestable de esos mercados.

Ese mismo propósito se puede encontrar en otro libro paralelo de otro de los biógrafos de Keynes: el economista norteamericano Paul Davidson. Su libro lleva el expresivo título de *The Keynes Solution. The Path to Global Economic Prosperity.* También en este caso lo que se persigue es identificar en el pensamiento keynesiano alguna de las respuestas olvidadas frente a los problemas del presente. Estos dos libros citados refuerzan la actualidad de un personaje, Keynes, que recientemente

ha visto reeditadas alguna de sus ideas más innovadoras y heterodoxas a través de dos biografías de corte postkeynesiano. Ambas aparecieron bajo el mismo título, *John Maynard Keynes,* una es debida a Mynski, otro economista revalorizado como consecuencia de la crisis, la otra al ya citado Paul Davidson.

También se percibe la influencia de Keynes en uno de los financieros más conocidos internacionalmente: George Soros. En el año apareció un libro, *The Soros Lectures,* en el que presenta las claves de su pensamiento, tanto sobre la sociedad como sobre los mercados financieros. En realidad, se trata de una serie de conferencias que Soros impartió en la Central European University para presentar su pensamiento. De hecho, se ha traducido al español por Taurus, bajo el título *Mi filosofía.* En su texto se confirma la poder osa influencia de Poper en su pensamiento y se precisan conceptos como los de *incertidumbre humana* o *reflexividad*, que están en la base de buena parte de la argumentación que Soros hace sobre el comportamiento de los mercados financieros. Su idea acerca de la inextinguible incertidumbre en la que operan los agentes económicos en esos mercados conecta con la visión keynesiana.

Alejándose del análisis más inmediato de la crisis, pero con cierta conexión con sus consecuencias, conviene reseñar el libro que publicaron Stephen Cohen y J. Bradford De Long, *The End of Influence. What Happens when other Contries Have the Money.* Se trata de un libro breve pero enormemente sugerente, en el que se plantean los cambios en el liderazgo económico internacional que se derivan de la situación económica arrastrada a lo largo de las dos últimas décadas. Su tesis central es que Estados Unidos, aun cuando siga siendo una potencia económica, ha perdido capacidad de maniobra como consecuencia de haber alimentado, a través de su endeudamiento recurrente, el crecimiento de otras regiones del mundo que han crecido a través de un modelo intensivo en la generación de exportaciones netas. Por otra vía —y asociado a una interpretación más geoestratégica— encontramos una de las *Fault lines* que en su estudio había identificado Rajan. La relevancia de los dos autores y los argumentos que aportan dan al libro un interés muy marcado.

La relación de libros de interés sobre la economía internacional debiera completarse con una referencia obligada a un texto que anualmente permite asomarse a la realidad internacional de una manera informada y aceptablemente completa. Se trata de *Claves de la Economía Mundial*, un anuario realizado por el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). De manera puntual desde 2000, esta publicación viene presentando una muy útil y variada colección de análisis que recogen, además de un tema monográfico, un análisis de aspectos de interés para las distintas regiones de la economía mundial. Una muy completa base estadística, servida en un CD-Rom, completa esta publicación, que es totalmente singular en el panorama editorial español. En el caso del número de *Claves de la Economía Mundial* correspondiente a 2010, la monografía tiene especial interés por cuanto se refiere al papel que el sector exterior —y, particularmente, las exportaciones— pueden tener en la activación del crecimiento económico español en este período de crisis.

Ha aparecido también en el año un excelente ensayo sobre uno de los temas que la evolución de los precios de las materias primas ha vuelto a poner en primer plano de actualidad: se trata del hambre y de los procesos de ampliación de la esperanza de vida de la población mundial a lo largo de la historia. Su autor, Robert William Fogel, reputado historiador y premio Nobel de Economía, aborda esta problemática desde la perspectiva de un análisis de los factores que explican el comportamiento demográfico mundial entre 1700 y el futuro 2100. El ensayo, titulado *Escapar del hambre y la muerte prematura, 1700-2100. Europa, América y el Tercer Mundo,* tiene por su temática y desarrollo argumental notable interés, y, más allá de sus apartados técnicos, aporta una información relevante sobre un tema básico para una población mundial que envejece y presenta carencias manifiestas en parte del planeta.

Por último, y relacionado con el tratamiento de esas carencias, quizá quepa reseñar la aparición, ya al final del año previo, del libro coordinado por Jessica Cohen y William Easterly, *What Works in Development?* Se trata de un libro interesante editado por uno de los más incisivos especialistas en desarrollo —William Easterly—, que reúne a una buena colección de especialistas para discutir los criterios de evaluación de impacto de las intervenciones de desarrollo. En el libro se contrastan las aproximaciones macro, basadas en el recurso a la econometría y en la realización de ejercicios de regresión, con el enfoque micro, basado en el recurso a muestras aleatorias, tratando de medir el impacto de intervenciones singulares. Este último enfoque constituyó una renovación en los procedimientos de evaluación de las intervenciones de desarrollo, atrayendo la atención de un grupo activo de especialistas y de algunos organismos

internacionales (como el Banco Mundial). En el libro se hace un balance de las ventajas e inconvenientes de esta metodología respecto a otras más tradicionales.

Obviamente, los títulos referidos no agotan el catálogo de novedades editoriales del año, pero son un buen exponente de la calidad y diversidad de lo publicado en materia de economía internacional en este último ejercicio.□

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J. A.; Fernández de Lis, S. y Steinberg, F. (1999): ***La reforma de la arquitectura financiera internacional,*** *Ediciones Empresa Glonal, Madrid.*

Akerlof, G. A. y Shiller, R. J. (2009): ***Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy and Why it Matters for Global Capitalism,*** *Princeton University Press, Princeton.*

Cassidy, J. (2010): ***Por qué quiebran los mercados. La lógica de los desastres financieros,*** *RBA Libros, Barcelona.*

Cohen, S. y De Long, J. Bradford (2010): ***The End of Influence. What Happens when other Countries Have the Money,*** *Basic Books, Nueva York.*

Cohen, J. y Easterly, W. (2009): ***What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small,*** *Brookins Intitution.*

Davidson, P. (2009): ***John Maynard Keynes,*** *Palgrave Macmillan, Londres.*

Davidson, P. (2009): ***The Keynes Solution. The Path to Global Economic Prosperity,*** *Palgrave Macmillan, Londres.*

Davies, H. y Green, D. (2009): ***Regulación financiera mundial. Guía Básica,*** *Editorial Paidós, Barcelona.*

Fogel, R. W. (2009): ***Escapar del hambre y la muerte prematura, 1700-2100. Europa, América y el Tercer Mundo,*** *Alianza Editorial, Madrid.*

Minsky, H. P. (2008): ***John Maynard Keynes,*** *McGraw Hill, Nueva York.*

Rajan, R. (2010): ***Fault Lines. How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy,*** *Princeton University Press, Princeton.*

Roubini, N. y Mihm, S. (2010): ***Cómo salimos de ésta.*** *Ediciones Destino, Barcelona.*

Skidelsky, R. (2009): ***Keynes. The return of the Master,*** *Allen Lane, London.*

Soros, G. (2010): ***The Soros Lectures,*** *Public Affairs, Washington.*

Stiglitz, J. (2010): ***Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial,*** *Taurus Ediciones, Madrid*

VV.AA. (2010): ***Claves de la Economía Mundial,*** *ICEX-ICEI, Madrid.*

Novedades en Economía Española. A vueltas con la crisis

José María Serrano Sanz
Universidad de Zaragoza

El año 2010 ha sido el de la definitiva toma de conciencia de que las cosas no iban a ser fáciles. Aunque la intensidad de la crisis se percibió con toda crudeza en 2009, la decepción ha sido el fruto del año siguiente, cuando se ha sentido la insuficiencia del deseado rebrote. El perfil de una raíz cuadrada ha dominado los gráficos de los últimos trimestres; ciertamente la caída se contuvo y comenzó la recuperación, pero al llegar a la línea que marca la frontera entre las cifras negativas y positivas la economía española parece haber perdido el fuelle y ha quedado, dato a dato, pegada a la línea, exhausta.

Es tiempo de abordar los dos grandes problemas que padece la economía española al presente y aplicarse con los remedios. Por una parte, el profundo desequilibrio financiero en que se han materializado los desórdenes de los años de expansión. Por otra, la falta de flexibilidad que la economía española tiene en momentos de crisis, producto de una estructura institucional plagada de ineficiencias y rigideces. Ambos son rémoras que frenan cualquier posibilidad de recuperar a corto plazo el crecimiento vigoroso y resultan especialmente graves cuando no hay instrumentos tradicionales como la soberanía monetaria. En definitiva: estabilización y reformas estructurales una vez más, aunque con nuevas formas.

Históricamente la economía española ha tenido un problema sistemático de necesidad de financiación, reflejado en una tendencia recurrente al déficit de la balanza por cuenta corriente. Era habitual que esta tendencia se acentuara en los tiempos de expansión y fuera corregida de un modo brusco cuando se hacía insostenible, a través de una contundente devaluación. Estas pautas eran propias de un tiempo en que existía soberanía monetaria y la peseta articulaba el mundo de las finanzas españolas. Pero todo cambió con la integración en el euro. Por un lado, la restricción financiera, antes representada por las reservas de divisas, pareció desaparecer. Por otro, la corrección se hizo menos inmediata, al haber perdido el instrumento de la devaluación.

Al presente, la economía española se encuentra en una extraña situación respecto a las finanzas. Ha gastado durante años muy por encima de los recursos disponibles y todos los agentes económicos (familias, empresas, administraciones públicas y hasta el sistema financiero) acumulan un elevado endeudamiento. El crecimiento económico se ha deteriorado y su reanudación vigorosa no parece estar en el horizonte cercano. Sin embargo, los agentes españoles continúan gastando por encima de su renta y acumulando

endeudamiento a un ritmo sorprendentemente elevado: en 2010 todavía necesitaron unos 50.000 millones de euros extras (un 5% aproximadamente del PIB), a pesar del estancamiento. A ello hay que sumar todas las refinanciaciones necesarias, porque, obviamente, no cabe pensar en una devolución neta de pasivos financieros cuando se sigue necesitando financiación. Si esto no se corrige a corto plazo y se reanuda un crecimiento equilibrado, las tensiones continuarán en los mercados financieros y tenderán a agravarse.

En cuanto a los problemas organizativos e institucionales, aparecen en primer plano en cuanto llega una situación de dificultad, como la del presente, pero estaban latentes con anterioridad, aunque se les prestaba poca atención. Incluso estaban claramente diagnosticados y en algunos casos bien establecidos los remedios. Se podría hacer aquí una lista exhaustiva, pero no es el momento. Basta recordar, a modo de ilustración, algunos de los más perturbadores en situación de crisis.

Por supuesto, el mercado de trabajo, que una vez más se ha mostrado incapaz de afrontar las dificultades sin provocar una destrucción masiva de empleo, como había sido incapaz de absorber el paro en tiempos de euforia. También la lentitud y disfunciones de la justicia, incapaz de dar respuestas ágiles cuando más se necesita y que acaban condenando a empresas viables sometidas a la rutina de los retrasos y la incapacidad para hacer cumplir a tiempo las normas. Los problemas de encontrar un punto de equilibrio entre ingresos y gastos públicos, una vez superada la etapa de abundancia de recursos. El escaso cuidado de la reputación de la economía española en los foros internacionales, que está pasando una factura concreta con primas de riesgo no siempre justificadas, como en el caso de algunas grandes empresas, competitivas y penalizadas por la mala imagen de la marca país.

Sobre todos estos temas han continuado reflexionando y publicando los economistas españoles a lo largo de 2010. Una nueva y amplia cosecha de libros sobre la crisis ha aparecido en los escaparates durante el año y probablemente continuara a lo largo de 2011, en vista de que todavía no cabe pasar el análisis de la crisis al campo de los historiadores, porque no parece que se pueda considerar ya una cosa del pasado. No obstante, una de las novedades de este año 2010 ha sido la extensión de los análisis de los economistas a través de Internet. Probablemente la galaxia virtual se adapta mejor a lo cambiante de la situación que la más rígida galaxia Gutenberg, pero la magia del papel seguirá llevando a muchos a continuar con los libros.

De entre las publicaciones virtuales vale la pena examinar la que tiene la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en el inicio de su página web: *Crisis económica y financiera: intervenciones en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (2000-2010)*. No sólo se trata de un conjunto de análisis sobre la crisis realizados por destacados economistas académicos (Rojo, Segura, Sánchez-Asiain o Velarde, entre otros), sino que tiene el interés de mostrar cómo en la época de expansión los economistas llamaron la atención (con poco eco, es evidente) sobre las ineficiencias y riesgos que estaba acumulando la economía española. Los excesos de la crisis inmobiliaria, las insuficiencias en la educación y la investigación, la insostenibilidad del déficit exterior y otros son problemas perfectamente diagnosticados mucho antes de que la crisis los hiciera evidentes. Los economistas no sólo se han dedicado a profetizar el pasado sino, como aquí se demuestra, a anticipar las dificultades del presente y el futuro.

Entre los análisis de la crisis han proliferado durante 2010 aquellos en los cuales política y economía se dan la mano. En unos casos para achacar al sistema de economía de mercado la responsabilidad última de la situación (Martín Seco, 2010, y Torres López, 2010). En otros casos para convertir en responsable al Gobierno por sus retrasos, vacilaciones e incapacidad (Buesa, 2010, y Guindos, 2010).

Frente a estas interpretaciones otras aparecen como más equilibradas, aunque no dejen de señalar las insuficiencias de la economía española. Entre ellas vale la pena citar Ontiveros (2010) y O'Kean (2010), trabajos que tienen la virtud de la claridad en el diagnóstico y la exposición. También Caballero y Garza (2010) y Delgado Gal y otros (2010), que aportan no sólo la perspectiva de los economistas sino análisis más amplios de la situación española. Un análisis de los cambios que se avecinan en Majó (2010). Por último, un repaso interesante de las diversas crisis económicas que han recorrido la historia está en Furió y otros (2010). Tiene el interés de situar en perspectiva la crisis actual y contiene implícitas comparaciones con las del pasado.

Uno de los grandes cambios que está provocando la actual coyuntura internacional es una redefinición de los países capaces de salir con más prontitud y diligencia de la crisis y aquellos que parecen estancarse. En esta era de la internacionalización los perfiles de las economías nacionales no sólo no se han borrado sino que parecen adquirir vida propia y los inversores internacionales están

discriminando más entre países que entre empresas a la hora de asignar riesgos a sus apuestas. De ahí que la posición internacional de una economía vuelva a tener interés y a ser objeto de análisis. Es lo que hacen Peralba (2010) y García Berrio (2010).

Lo que ha puesto en cuestión la crisis es sobre todo la capacidad de crecimiento de unas u otras economías. De manera que vuelve a ser interesante preguntarse por los factores que impulsan el crecimiento económico. Así lo hacen Coremberg y Pérez García (2010) en relación tanto con Europa como con América Latina, obteniendo contrastes ilustrativos sobre el presente. No se puede ignorar que América Latina, estancada durante años, parece ahora mucho más capaz de recuperar el tono del crecimiento que la vieja Europa. Uno de los determinantes fundamentales del crecimiento y de la capacidad de sostenerlo en el futuro es la innovación, como es bien sabido. Y cuando se habla de futuro el papel de los jóvenes resulta determinante. Por eso es útil interrogarse sobre la cultura de la innovación en los jóvenes españoles como hacen Pérez Díaz y Rodríguez (2010).

Crisis y situación económica interesan sobre todo por su impacto en el nivel de vida real de la población. Pero a veces la cercanía reduce la perspectiva con la que somos capaces de analizar ese nivel de vida. Por eso resulta interesante un análisis que evalúe los cambios que se han producido a lo largo del tiempo en los niveles de bienestar o, en términos de las Naciones Unidas, en el grado de desarrollo humano. Es lo que han hecho Herrero y otros (2010) examinando lo que ha ocurrido en España entre 1980 y el comienzo de la crisis.

Los estudios de género pueden correr el riesgo de quedar en un segundo plano, ante el agobio que a todos produce la crisis y el malestar generalizado que difunde. Sin embargo parecen estar consolidados, especialmente en relación con el mercado de trabajo. Buena prueba de ello es Villar (dir.) (2010).

Si los estudios de género no se han olvidado tampoco las miradas al pasado. Martín Rodríguez (2010) continúa rescatando la historia intelectual de los economistas españoles y en esta ocasión acaba de publicar un libro dedicado a los exiliados de 1939. La guerra civil supuso una fractura en muchos campos del conocimiento y en la vida universitaria española y también lo representó en el ámbito de la economía, donde muchos de los que forjaron los primeros análisis modernos en nuestro campo terminaron sus días en la diáspora.

En esta recuperación del pasado, 2010 será un año que brille con luz propia cuando se analicen en el futuro las publicaciones de los economistas españoles. Porque en este año se han publicado las *Obras* más importantes de don Antonio Flores de Lemus, sin lugar a dudas el economista más importante tanto en el ámbito académico como el de la política económica del siglo XX español. Sus trabajos, dispersos y difíciles de encontrar hasta ahora, muestran la vitalidad de los análisis de este economista español que se reúnen por primera vez en tres volúmenes. El primero dedicado a sus trabajos sobre economía española en general, el segundo a los estudios de hacienda pública y el tercero recoge textos de comercio exterior y política comercial. Muchos de los textos son inéditos y otros eran difícilmente accesibles para el estudioso de hoy, de manera que en la historia intelectual de los economistas españoles habrá un antes y un después de la publicación de estas *Obras* de don Antonio Flores de Lemus.□

BIBLIOGRAFÍA

Buesa, M. (2010): ***La crisis de la España fragmentada: economía política en la era de Zapatero,*** *Ed. Encuentro, Madrid.*

Caballero Miguez, G. y Garza Gil, M. D. (eds.) (2010): ***La Gran Recesión,*** *Netbiblo, S.L., La Coruña.*

Coremberg, A. A. y Pérez García, F. (eds.) (2010): ***Fuentes del crecimiento y productividad en Europa y América Latina,*** *Fundación BBVA, Madrid.*

Delgado-Gal, A.; Pérez-Díaz, V.; Linde, L. M. y Pérez de Armiñán, A. (2010): ***España en crisis. Sociedad, economía, instituciones,*** *Colegio libre de Eméritos, Madrid.*

Flores de Lemus, A. (2010): ***Obras*** *(3 volúmenes), [Selección de textos y estudios preliminares: Velarde Fuertes, J.; Fuentes Quintana, E. y Serrano Sanz, J. M.], Colección Clásicos del Pensamiento Económico Española, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.*

Furió Diego, A.; Llopis Agelán, E.; Comín Comín, F.; Serrano Sanz, J. M. y Costas Comesaña, A. (2010): ***Las crisis a lo largo de la historia,*** *Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Valladolid.*

García Berrio Hernández, A. (2010): ***Internacionalización y competitividad en la economía española: factores relevantes para la empresa,*** *Ed. Pirámide, Madrid.*

Guindos Jurado, L. (2010): ***España, Claves de prosperidad,*** *Fundación FAES Gota a Gota, Madrid.*

Herrero, C.; Soler, A. y Villar, A. (2010): ***Desarrollo humano en España 1980-2007,*** *IVIE, Valencia.*

Majo, J. (2010): ***Luz al final del túnel: vivir y trabajar después de la crisis,*** *RBA Libros, Barcelona.*

Martín Rodríguez, M. (2010): **Economistas académicos del exilio republicano español de 1939,** *Ed. TLEO, Granada.*
Martín Seco, J. F. (2010): **La trastienda de la crisis,** *Ediciones Península, Madrid.*
O'Kean, J. M. (2010): **España competitiva,** *Ecobook-Editorial del Economista, Madrid.*
Ontiveros, E. (2010): **España en contraste. Crecimiento económico,** *Empresa Global, Madrid.*
Peralba, R. (2010): **Posicionamiento de la «Marca España» y su competitividad internacional,** *Ed. Pirámide, Madrid.*
Pérez Díaz, V. y Rodríguez, J. C. (2010): **La cultura de la innovación de los jóvenes españoles en el marco europeo,** *COTEC, Madrid.*
Torres López, J. (2010): **La crisis de las hipotecas basura,** *Ed. Sequitur, Madrid.*
Villar, A. (dir.) (2010): **Mujeres y mercado laboral en España. Cuatro estudios sobre la discriminación salarial y la segregación laboral,** *Fundación BBVA, Madrid.*
VV.AA. (2010): **Crisis económica y financiera: Intervenciones en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (2000-2010),** *www.racmyp.es.*

Panorama bibliográfico en Economía Financiera

David Cano
Afinet Global EAFI (Grupo Afi)

Es evidente que el balance de la crisis económica y financiera mundial es claramente negativo para el conjunto de los agentes. Pero no es menos cierto que alberga ciertos elementos positivos, sobre todo en lo relativo a su estudio, y más aún desde la profesión de economista. Esta crisis generará la publicación de miles de libros, tesis doctorales, artículos y ponencias durante varios lustros que no sólo serán de enorme interés para los profesionales con un mayor sesgo hacia el análisis y la investigación, sino para el conjunto de la sociedad. No en vano estamos siendo testigos de una de esas revoluciones del orden mundial que se producen con poca frecuencia y que tienen enormes implicaciones. De hecho, 2010 ya ha sido una buena muestra de la generosa actividad analítica y divulgativa (y, no nos engañemos, también de autopromoción para aquellos que *acertaron* la Gran Recesión, como ya se la denomina), con destacados volúmenes en los que se analizan al detalle las causas de acontecimientos tan trascendentales como los vividos. Sin embargo, la estructura económica mundial está cambiando de forma radical y a una velocidad mucho mayor de la que podíamos imaginar, lo que se traslada a las referencias bibliográficas de las que se tiene que dotar un economista. La rapidez de los acontecimientos aumenta la utilidad de publicaciones periódicas de alta frecuencia que, además (es justo reconocerlo), han experimentado un notable aumento de su calidad, en particular las elaboradas desde los principales organismos supranacionales y los bancos centrales. Así, uno de los documentos de obligada consulta en 2010 son las dos entregas del *Global Financial Stability Report* (GFSR) que, semestralmente, publica el Fondo Monetario Internacional (FMI) y que contiene herramientas de análisis muy útiles centradas en la crisis financiera, tanto en el diagnóstico de su evolución como de sus riesgos, entre las que destaca el ya famoso *Global Financial Stability Map*. Este informe hace pareja analítica con el más tradicional *World Economic Outlook* (WEO) que, como indicábamos antes, aporta, además de rigor, una rápida respuesta analítica a la cascada de acontecimientos. Es verdad que los libros de próxima publicación ofrecerán una mayor profundidad en el estudio pero, en una crisis como esta, quizás resulte más útil la prontitud del análisis que la amplitud del mismo.

Este repaso a los mejores informes de organismos no puede olvidarse del *Boletín Mensual del BCE*, especialmente de los artículos que contiene y cuya dosis pedagógica es incuestionable (por más que se pueda discrepar de las decisiones de

política monetaria y del balance de riesgos de la autoridad monetaria). El artículo de la edición de octubre, *La respuesta del BCE a la crisis financiera*, es un perfecto resumen de las actuaciones llevadas a cabo por nuestro banco central, no sólo tras la quiebra de Lehman Brothers sino también como consecuencia de la crisis de deuda de la UME de mayo y junio. Porque este es otro campo en el asistiremos a una profusa producción bibliográfica: la política monetaria, sobre todo en su vertiente más heterodoxa. Ben Bernanke, el gobernador de la Reserva Federal de EE.UU. (Fed) pasará a la historia como el *piloto del helicóptero monetario* o, más técnicamente, como el impulsor del *Quantitative Easing (QE)*, una herramienta al alcance del banco central cuando se queda sin margen de actuación respecto a los tipos de interés y la deflación acecha. El discurso que leyó el 27 de agosto (*The Economic Outlook and Monetary Policy*) en el ya tradicional encuentro anual en Jackson Hole, Wyoming, es toda una referencia por cuanto alerta, con claridad, del cambio de ciclo de la política monetaria: la inflación, contra la que se ha estado luchando durante décadas, ya no es el riesgo, ahora lo es la caída del IPC. A nuevos riesgos, nuevas herramientas, que están detalladas en otra comparecencia de Bernanke absolutamente recomendable (*Revisiting Monetary Policy in a Low-Inflation Envrionment*) y, para quienes deseen profundizar, en la página web de la Fed (http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst.htm). Este es otro aspecto interesante y enormemente útil para los economistas: la abundante información que ponen a nuestra disposición los bancos centrales. Para conocer cómo la Fed ha utilizado su balance para poner freno a la crisis financiera y evitar su impacto sobre la economía real, la mejor fuente de información es la sección creada en dicha página web, que se convierte en una *referencia bibliográfica 2.0.* de obligada consulta: *Credit and Liquidity Programs and the Balance Sheet*.

Siguiendo con las nuevas tecnologías, cuya aplicación no es sólo la facilidad con la que se puede acceder a la información y opinión, sino que ésta se encuentra disponible en tiempo real, es necesario reconocer el creciente protagonismo de las denominadas redes sociales. Son numerosos los blogs de reputados economistas (seguramente los más seguidos sean el de Krugman, http://krugman.blogs.nytimes.com/, y el de *Martin Wolf y amigos*, http://blogs.ft.com/economistsforum/) que también se han adaptado a la versión más reducida que impone Twitter. En definitiva, el *microblogging* también se ha puesto al alcance del análisis económico y debe considerarse otra referencia bibliográfica más en la fase expansiva de su ciclo de vida. La gran ventaja de las nuevas tecnologías es la rapidez de acceso a análisis e información en tiempo real sobre economía y finanzas. El inconveniente es que en un medio tan masivo (y tan barato de mantener) han proliferado bitácoras con dudosa capacidad técnica que, en ocasiones, más bien parecen armas de propaganda política o escaparate publicitario que herramientas verdaderamente útiles. Este es uno de los problemas asociados al exceso de oferta, que no sólo reduce el precio del servicio (en este caso, hasta prácticamente cero) sino también su utilidad. El *coste*, en este caso, pasa por el tiempo necesario para seleccionar los mejores blogs y *tweets*, en una recomendación que no sólo contiene elementos de preferencias personales, sino que excede la intención de esta sección.

Volviendo a los medios más convencionales, y a los aspectos más relevantes del panorama actual de economía financiera, la última edición de 2010 del *Review* de la Reserva Federal de San Louis contiene un excelente artículo que completa a las dos referencias comentadas de Bernanke sobre el margen de maniobra para un banco central cuando se queda sin *munición*, como coloquialmente se ha generalizado. Alan S. Blinder explica con sencillez y eficacia el QE en *Quantitative Easing: Entrance and Exit Strategies*, mientras que Anderson, Gascon y Liu realizan una comparación internacional de los efectos de la principal consecuencia del QE: la expansión de la base monetaria (*Doubling Your Monetary Base and Surviving: Some International Experience*). Si el QE será un elemento futuro de discusión sobre la eficacia de la política monetaria, también lo será si debe anticiparse o no a la formación de *burbujas* (véase *Reconsideración de la relación entre las burbujas de precios de los activos y la política monetaria*, del *Boletín Mensual del BCE* de noviembre) y su propia *razón de ser*, la existencia o no de un riesgo de deflación. Es cierto que la literatura es abundante sobre la experiencia de Japón, pero el interés se centra ahora en si se repetirá en EE.UU., en cómo se puede evitar y en cuáles pueden ser las consecuencias. Una de las últimas publicaciones de 2010 lo aborda con la profundidad que permite un libro. A. Gary Shilling, un experto en la materia, como atestiguan dos volúmenes que vieron la luz hace ya más de diez años sobre la caída generalizada de los precios, profundiza en el tema alentado por aspectos como haber acertado anticipando el estallido de la burbuja inmo-

biliaria *subprime* en EE.UU. (el autor aprovecha el libro para listar los siete *great calls* de sus 47 años de carrera profesional). Si bien peca de un defecto demasiado común en los últimos meses entre diferentes autores, caracterizado por insistir en su capacidad de acierto y en predecir que el futuro puede ser muy negativo, el rigor analítico del libro hace recomendable su lectura. Además, contiene un elemento diferencial: la concreción sobre el futuro, al señalar qué doce activos financieros hay que vender o evitar y qué diez deben adquirirse ante el futuro de deflación que anticipa en la etapa del desapalancamiento (*The Age of Deleveraging. Investment Strategies for a Decade of Slow Growth and Deflation*).

Otro de los autores que han sabido sacar provecho de su capacidad anticipatoria de la crisis financiera global (lo hizo en el encuentro anual en Jackson Hole al que antes hacíamos referencia, pero en su edición de 2005) es Raghuram G. Rajan, cuyo libro *Fault Lines* ha sido designado por *Financial Times* como el mejor de 2010. Lo más relevante del libro de Rajan es, además del análisis de la situación pasada, la exposición de las *líneas de fractura* (como él las denomina recurriendo a un término de geología) aún existentes, que le llevan a anticipar una futura crisis que podría ser más profunda que la vivida entre 2008 y 2009. El autor alerta de elementos de vulnerabilidad, como el creciente aumento de la desigualdad y de la fractura social que se ha abierto en EE.UU. y que se ha tratado de cerrar facilitando el recurso al endeudamiento de las familias; un endeudamiento que se ha destinado a financiar el consumo que provoca, a su vez, una excesiva dependencia de las exportaciones de algunas economías, algo que subyace a las debilidades aún vigentes del sistema financiero (un riesgo del que alerta, junto al de la codicia de sus principales ejecutivos, lo que también queda recogido en *13 Bankers. The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*); la persistencia de burbujas en ciertos activos financieros, y el propio poder político. Sin entrar en el contenido de la tesis, es innegable el rigor con el que expone las advertencias (por más que se apliquen al caso de EE.UU.), fruto de su etapa como economista jefe en el Fondo Monetario Internacional. Por lo tanto, la utilidad de estos dos libros no es tanto explicar el pasado, sino anticipar el futuro, lo que, más allá del grado de acierto (a la hora de hacer previsiones en economía no es fácil acertar dos veces seguidas), sí centran bien los temas en torno a los cuales debe girar el debate, y todo con cierta carga social.

Esta también parece ser la faceta que quiere cultivar George Soros, quien en *Mi filosofía* realiza una recopilación de algunas de sus conferencias con mayor contenido reflexivo, tratando a duras penas de dejar atrás su vertiente más conocida: el especulador que en 1992 derrotó al Banco de Inglaterra en la lucha que mantuvieron en torno a la libra esterlina. El papel de los gestores de fondos de inversión, en particular de *hedge funds*, está de actualidad, al atribuírseles parte de la responsabilidad de la crisis financiera. Shilling narra su propia experiencia junto a Paulson (uno de los operadores que más beneficios ha obtenido con activos financieros vinculados al *subprime*, estimados en 20 billones de dólares) ya desde 2006, mientras que el tema central del libro de Michael Lewis *The Big Short* (esta es la elección de *The Economist* como mejor volumen de 2010) es, precisamente, cómo en los años anteriores al colapso de otoño de 2008, diversos gestores obtuvieron enormes plusvalías mediante posiciones en derivados sobre el mercado inmobiliario, pero, y aquí está la novedad, también relata los casos de aquellos que se equivocaron por apostar demasiado pronto por el estallido de la burbuja.

Otros dos libros más (que bien podríamos llamar *manuales*) dignos de destacar tienen que ver con aspectos más técnicos del funcionamiento de los mercados financieros. Si en 1994 JP Morgan desarrolló la *técnica* del *Value at Risk* (VaR) para medir el riesgo de mercado de una cartera de activos financieros, los intensos movimientos de sus cotizaciones, especialmente a finales de 2008, no sólo han consolidado la ya famosa terminología *cisne negro* (*black swan*), sino que ha llevado a los matemáticos (o a los economistas con mayor sesgo cuantitativo) a plantear cómo tratar las colas extremas de las distribuciones de probabilidad (*fat tails*), o las propias funciones de distribución (los rendimientos de los activos financieros parece que no se distribuyen conforme a la campana de Gauss) y la correlación entre ellas mediante técnicas como la cópulas de normales. Este tipo de terminología ya no debe resultar extraño a ningún economista (el libro de Rajan antes resaltado dedica varias páginas a los *tail risks*), en particular a aquellos más ligados con la gestión de activos, especialmente de riesgos. Esta es una tarea que se está extendiendo, como no podía ser de otra manera, hacia empresas no financieras, cuyo proceso de diversificación internacional y aumento de endeudamiento les hacen asumir riesgos financieros que obligatoriamente deben medir y saber cómo cubrir. Se abre, por tanto, una veta de trabajo para los economistas: la medición de

los riesgos financieros en empresas no financieras. Bernhard Pfaff, con *Modelling Financial Risks,* consigue hacer accesible alguno de los principios más básicos de la medición de riesgos, así como la problemática y deficiencias de los modelos seguidos hasta ahora. Para una mayor profundización, resulta recomendable *Lessons from the Financial Crisis. Insights from the Defining Economic Event of our Lifetime*, coordinado por Arthur M. Berd. La gran virtud de este libro es que contiene tanto capítulos con un claro componente académico (entre ellos, los de John Hull y Stuart Turnbull) como de profesionales del sector, que abordan aspectos más novedosos (por ejemplo, el riesgo de liquidez). La crisis financiera está obligando a redefinir lo que se denomina el *modelo neoclásico* y que contiene aspectos como el paseo aleatorio, la eficiencia del mercado, la teoría de carteras, el CAPM, los modelos de valoración de opciones, etcétera.

A las nuevas oportunidades de trabajo (y de investigación) que se detectan para los economistas en tareas como la medición de riesgo se les debe sumar el necesario complemento: ¿cómo cubrir esos riesgos? Los instrumentos derivados son la respuesta, por más que una consecuencia de la crisis sea una sustitución de los productos complejos por los más sencillos (*plain vanilla*). Si es posible anticipar una disminución en el uso de los derivados que incorporan opcionabilidad y mecanismos de promediación (para abaratarlos o tratar parte del movimiento de las cotizaciones en caso de que sea favorable), cabe esperar que se incremente el de derivados más sencillos.

Otra de las materias de economía financiera que ha ganado protagonismo en 2010 ha sido la sostenibilidad de la deuda pública. Con las primeras sesiones del ejercicio comenzaban las dudas sobre la situación en Grecia y en las últimas se confirmaba el rescate de Irlanda. *Sovereing Debt and the Financial Crisis* es un libro que se ha publicado en el momento justo, porque aborda, desde el estudio de episodios históricos, aspectos sobre los que se ha estado debatiendo con intensidad en los últimos meses: ¿con qué alertas tempranas se puede contar para anticipar una crisis de deuda? ¿Cuáles son los parámetros que la hacen inevitable? ¿Cómo se puede evitar? En caso de que estalle, ¿cuáles son los mejores mecanismos de reestructuración? ¿Cuáles son las implicaciones para el crecimiento económico futuro? Sin duda, un trabajo absolutamente recomendable que deberá actualizarse con nuevos casos, así como con nuevas herramientas de *rescate*. Y aquí un nuevo ejemplo respecto a la prontitud y disponibilidad de información: la página web (www.efsf.europa.es) del *European Financial Stabilty Facilty* (EFSF) es la mejor referencia bibliográfica para conocer en qué consiste este vehículo de financiación diseñado para asistir a los Estados miembros de la UME con dificultades.

Está claro que a la hora de hablar de la crisis de deuda en el área euro, España ha sido uno de los protagonistas. Se ha escrito y debatido mucho sobre la situación de nuestra economía, en demasiadas ocasiones sin el rigor necesario y no sólo en el análisis (donde los diagnósticos pueden diferir) sino, sobre todo, con respecto a los datos manejados. El Banco de España se ha revelado como la mejor fuente de información al respecto, especialmente mediante publicaciones como el *Boletín Económico mensual*. Se podrá estar o no de acuerdo con sus análisis, pero es obvio que la precisión de los datos aportados convierte a esta fuente en la principal referencia bibliográfica para todo aquel que desee hablar con conocimiento de nuestra economía. Similar comentario a la hora de debatir sobre el otro gran tema de actualidad: el sistema financiero y, en especial, las cajas y su proceso de reordenación y reestructuración. Y nuevos acrónimos, como el Sistema Institucional de Protección (SIP) o el Fondo de Reestructuración y Reordenación Bancaria (FROB). La mejor referencia bibliográfica sobre el primero lo encontramos en la web del Banco de España (www.bde.es), tanto en comparecencias de sus máximos directivos como en diversas presentaciones. Sobre el FROB, resulta muy útil su propia página web (www.frob.es), así como el artículo de Francisco José Valero en el que analiza la institución del sistema financiero español creada en 2009 para llevar a cabo las reestructuraciones y el reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito que lo precisen como consecuencia de la crisis económica. Por último, en el terreno nacional (aunque contiene referencias a la situación fuera de nuestras fronteras) merece reseñarse la obra de la Fundación Inverco, en la que se analiza el impacto de la crisis económica y financiera en la inversión colectiva y en el ahorro-previsión, comparándola con otros episodios vividos a lo largo de las últimas décadas y de los que consiguió recuperarse e incluso salir reforzada. Aunque el libro tiene un sesgo doméstico, incorpora análisis sobre lo sucedido en el sector de la gestión colectiva a escala internacional. También incluye varios capítulos sobre los *hedge funds*, uno de ellos dedicado a sus homólogos españoles: los Fondos de Inversión Libre (FIL).□

BIBLIOGRAFÍA

*Anderson, R. G.; Gascon, C. S. y Liu, Y. (2010): «Doubling Your Monetary Base and Surviving: Some International Experience», **Federal Reserve Bank of St. Louis Review,** volumen 92, núm. 6.*

*Banco Central Europeo (2010): «La respuesta del BCE a la crisis financiera», **Boletín Mensual del BCE,** octubre de 2010.*

*— (2010): «Reconsideración de la relación entre las burbujas de precios de los activos y la política monetaria», **Boletín Mensual del BCE,** noviembre de 2010.*

*Banco de España (2010): **Boletín económico.***

*Berd, A. M. (2010): **Lessons from the Financial Crisis. Insights from the Defining Economic Event of our Lifetime,** Risk Books, Reino Unido.*

*Bernanke, B. (2010): **The Economic Outlook and Monetary Policy,** 27 de agosto de 2010.*

*— (2010): **Revisiting Monetary Policy in a Low-Inflation Environment,** 15 de octubre de 2010.*

*Blinder, A. S. (2010): «Quantitative Easing: Entrance and Exit Strategies», **Federal Reserve Bank of St. Louis Review,** volumen 92, núm. 6.*

European Financial Stability Facility. www.efsf.europa.es.

*Fondo Monetario Internacional (2010): **Financial Stablity Report.***

*— (2010): **World Economic Outlook.***

Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. www.frob.es.

*Fundación Inverco (2010): **El impacto de la crisis económica y financiera en la inversión colectiva y en el ahorro-previsión,** Madrid.*

*Johnson, S. y Kwak, J. (2010): **13 Bankers. The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown,** Phanteon Book, EE.UU.*

*Lewis, M. (2010): **The Big Short. Inside the Doomsday Machine.***

*Pfaff, B. (2010): **Modelling Financial Risks. Fat Tails, Volatility Clustering and Copulae,** FAZ, Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen GmbH, Francfort.*

*Rajan, R. G. (2010): **Fault Lines. How Hidden Factures Still Threaten The World Economy,** Princeton University Press, Estados Unidos.*

*Reserva Federal de EE.UU. (2010): **Credit and Liquidity Programs and the Balance Sheet** (http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst.htm).*

*Primo, C. A. y Vincelette, G. A. (2010): **Sovering Debt and The Financial Crisis. Will This Time Be Different?** The World Bank, Estados Unidos.*

*Shilling, A. G. (2010): **The Age of Deleveraging. Investment Strategies for a Decade of Slow Growth and Deflation,** John Wiley & Sons, Estados Unidos.*

*Soros, G. (2010): **Mi filosofía,** Taurus, España.*

*Valero, F. (2010): «El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria», **Análisis Financiero Internacional,** 138, Fundación Analistas, España.*

Explorando algunos límites de la Organización y Dirección Empresarial

Jesús Rodríguez Pomeda
Fernando Casani
Universidad Autónoma de Madrid

A raíz de las dificultades económicas que se hicieron patentes en buena parte del mundo en 2008 venimos observando la renovación y actualización del análisis de las organizaciones empresariales, en sus tres planos (aplicado, académico y de consultoría).

En esta ocasión centramos nuestro interés en media docena de libros cuyo rasgo común es el de explorar los límites convencionales de los estudios empresariales. Se trata de analizar dimensiones tradicionalmente descuidadas, pero que, sin embargo, pueden arrojar luz sobre una situación confusa y complicada.

Comenzaremos nuestro viaje con el estudio del poder dentro de la empresa que nos propone Pfeffer, para seguir con los aspectos que desde la genética condicionan nuestro comportamiento organizativo en opinión de Shane. La búsqueda de un nuevo marco macroeconómico basado en la cooperación masiva es el núcleo del trabajo de Tapscott & Williams. Thomas y Barlow ofrecen una visión de las estrategias empresariales en las redes sociales. Por su parte, Mintzberg (junto a Ahlstrand y Lampel) mostrará algunas limitaciones de la visión empresarial usual. Con Zelizer veremos cómo la sociología económica aborda el estudio de la historia cultural de las prácticas económicas. Finalizamos con Kiechel y su agudo análisis de la influencia que los principales gurús de la consultoría han tenido sobre la práctica empresarial de las recientes décadas.

Jeffrey Pfeffer, un académico de extensa e influyente trayectoria y actualmente catedrático de Comportamiento Organizativo en la Graduate School of Business de la Stanford University, nos ofrece un estudio sobre el poder en las organizaciones con un eminente sentido práctico; como indica en la página 226, no resulta difícil emplear las ideas contenidas en el libro para incrementar el poder de quien lo lee y sus posibilidades de éxito organizativo. A medio camino entre el libro de autoayuda y la aquilatada reflexión sobre las configuraciones del poder en la organización, tiene un rigor analítico que lo aleja de esos recetarios de aeropuerto que enseñan a hacer cualquier cosa en quince días. En efecto, Pfeffer advierte que sus ideas han de ser contextualizadas con respecto a la cultura organizativa concreta en la que pretendan aplicarse, y que las recomendaciones que hace están sujetas a probabilidades y excepciones. Por último, en un alarde de sinceridad, considera que la única forma de aprender sobre el poder es practicarlo. Con todas estas advertencias resulta un libro de lectura fresca y provechosa. Su estructura comienza con la delimitación de

los objetivos relativos al poder, y continúa con los rasgos personales que han de cultivarse para producir poder. Tras ello aconseja cuáles son los ámbitos organizativos más favorables para desarrollar una carrera dirigida hacia el poder. Una vez trazada la trayectoria deseada, explora las fuentes del poder y cómo beneficiarse de ellas. Habla entonces de recursos (entendidos como cualquier cosa que la gente desea, sea dinero, amistad o trabajo) y cómo generarlos (*crear algo partiendo prácticamente de la nada*) para ofrecérselos a quienes los desean y convertir así a estas personas en deudoras. El desarrollo de esas relaciones interpersonales da origen a redes sociales. Para desenvolverse en ellas son necesarias ciertas habilidades y conductas (como la retórica) que, utilizadas sabiamente, acaban generando poder. Así se adquiere una reputación que podrá utilizarse para acrecentar el poder de quien la posee. Las pugnas con otras personas, los costes que acarrea la búsqueda y el empleo del poder, y los modos en que puede perderse anteceden al estudio de las relaciones entre el camino personal al poder y los resultados organizativos, considerando algunos hitos que pueden entenderse como testigos del poder. Este capítulo final no puede tener un título más optimista: *Es más fácil de lo que piensas*. Pero no es un libro simplista, sino más bien una reflexión descarnada sobre las relaciones de los humanos con el poder en la organización. La obtención y posesión del poder es un trabajo extraordinariamente duro, que sólo compensan los beneficios que ofrece: los poderosos suelen vivir más y mejor, acaban siendo más ricos (y aquí ofrece el ejemplo de Bill y Hillary Clinton, quienes en los ocho años posteriores a su salida de la Casa Blanca amasaron la bonita cifra de 109 millones de dólares), y pueden conseguir que se haga aquello que desean como líderes. Si nos dejamos tentar por tales premios, ¿qué barreras hemos de superar para alcanzar el poder? Lo primero, dejar de pensar que el mundo es un lugar justo, en el que los buenos vencen a los malos y acaban llevándose a la chica. Después, no hacer caso a esa inmensa porción de la literatura sobre liderazgo que enfatiza ciertas virtudes, comportamientos y principios éticos... que no se observan en el mundo real. Y finalmente, y por paradójico que parezca, la propia persona que desea el poder. La autoestima nos lleva muchas veces a descartar objetivos en los que podemos fracasar.

Algunas de esas paradojas pudieran tener una base genética, tal y como defiende Scott Shane (2010). En esta interesante obra, su autor (profesor de estudios sobre emprendedores en la Case Western Reserve University) reflexiona sobre la influencia que la dotación genética tiene sobre nuestro comportamiento en el ámbito organizativo. La obra tiene una orientación divulgativa de los trabajos académicos de Shane (y de otros muchos autores), a cuyo logro contribuye su ritmo expositivo ágil y su nitidez expresiva.

El punto de partida, aunque evidente, no deja de ser necesario: los estudios de la dirección y la organización habitualmente ignoran los aspectos genéticos. Tras una presentación clara de las características básicas del ADN, Shane revisa —entre otras cuestiones— los vínculos entre las orientaciones laborales de las personas, su satisfacción (intrínseca y extrínseca) en el trabajo y su genética. Mención especial merece su discusión de las bases genéticas del liderazgo. La incidencia tiene lugar a través de varias vías: en primer lugar, mediante la actitud hacia el liderazgo. Citando a diversos autores, considera que la genética es responsable de algo así como el 40% de las diferencias observadas en dicha actitud. También afecta al grado en que poseemos —o no— las características pr ecisas para liderar un grupo humano. En suma, el ADN no garantiza que nadie llegue a ser un líder, pero sí que influye sobre su actitud hacia el liderazgo, las habilidades requeridas para el mismo o el estilo personal de liderazgo.

Por su parte, Tapscott y Williams, dos exitosos consultores que publicaron en 2006 su obra *Wikinomics* en la que defendían una aproximación minimalista e individual a la creación de valor y su comunicación mediante la *colaboración en masa*, o, en sus palabras, *el arte y la ciencia de la colaboración masiva en los negocios*, consideran que ya hemos alcanzado el punto en el cual es necesaria la aplicación de la *wikinomics* y de sus principios básicos a la sociedad y a todas sus instituciones. La razón consiste en que en el mundo contemporáneo el establecimiento y desarrollo de redes sociales ha dado lugar un nuevo modo de producción que trastoca definitivamente las formas en las que bienes y servicios son diseñados, producidos, distribuidos y comercializados. Se trataría de la generalización de planteamientos organizativos como los de la Wikipedia, Linux o la investigación sobre el genoma humano. En esta dirección, el tema de las r edes sociales y su influencia sobre la manera de realizar los negocios está adquiriendo una gran importancia para las empresas. Lo que en un principio parecía una tendencia social que, aunque debía ser tomada en cuenta por los departamentos de comunicación, no tenía una influencia directa sobre la acti-

vidad empresarial, se ha ido consolidando en los últimos meses del año como una importante preocupación para los directivos de las grandes empresas.

Thomas, analista de negocios, y Barlow, periodista económico y consultor, en su libro *The executive's guide to Enterprise social media strategy* ofrecen una visión práctica de la situación actual de las estrategias empresariales en las redes sociales. De una manera entretenida y muy directa explican los principales conceptos y describen los principales procesos, las estructuras organizativas y las plataformas tecnológicas necesarias para desarrollar y ejecutar una estrategia de compromiso continuo con los clientes, socios y otros grupos de interés de la empresa. El libro está dividido en tres partes, en la primera analizan desde una perspectiva estratégica las repercusiones que las nuevas tecnologías de colaboración social están teniendo sobre la sociedad, la cultura y los negocios. En la segunda y tercera partes, se explica cómo desarrollar y gestionar estrategias corporativas de éxito con los medios de comunicación social.

En los tiempos de la Gran Recesión forzoso es hablar de la crisis. Tapscott y Williams citan para criticarlas las palabras del presidente francés Nicolas Sarkozy ante el World Economic Forum de Davos en 2010: *No se trata simplemente de una crisis financiera, sino de una crisis de globalización*. Atacan al político conservador francés al considerar que simplemente aboga por una modesta ampliación del club de decisores mundiales. Para Tapscott y Williams, Sarkozy no tiene en cuenta *el hecho de que los mercados pueden haber triunfado precisamente porque nuestros modelos de gobierno y democracia están destruidos*. Nuestros autores, a lo largo de esta extensa obra que supera las cuatrocientas páginas, defienden que *la mayor parte de las urgentes situaciones que afrontamos en este siglo no podrán resolverse sin una forma más dinámica de controlar y explotar plenamente el ingenio colectivo de ciudadanos y empresas en todo el mundo*. En suma, su visión para superar la época de *incertidumbre, confusión y calamidad* en la que vivimos actualmente apela a un nuevo tipo de liderazgo, tanto empresarial como político. En lo empresarial, líderes que sean capaces de entender que el incremento del valor para el accionista es indisociable de la mejora de la situación del mundo, lo que implica que las empresas han de regirse por un nuevo conjunto de principios. En lo político, líderes gubernamentales que vean a los ciudadanos como partícipes activos en la democracia y no como espectadores pasivos; además, líderes de la sociedad civil que abran *las viejas estructuras burocráticas del mundo [de las organizaciones] sin ánimo de lucro* para forjar un nuevo modelo de innovación social.

Cuando diversas voces proponen el salto hacia lo desconocido como forma de superar una época de crisis, resulta estimulante volver a Mintzberg quien, con su habitual estilo agudo y sarcástico, da la vuelta a tantas premisas y situaciones aceptadas. En su obra de 2010 (últimamente va a libro por año), realizada en colaboración con Alhstrand y Lampel, nos invita a pensar en las diferencias entre liderazgo y dirección sin caer en el error de pensar que son realidades aisladas. En efecto, liderar es motivar, inspirar y establecer la visión organizativa, mientras que dirigir está relacionado con lograr que el trabajo se realice, lo que implica que existe una estrecha conexión entre ambas actividades. Parece un truismo, pero viendo lo que escriben y hacen ciertos directivos, consultores y académicos llega a pensarse que no lo es.

El texto incluye colaboraciones previamente escritas por autores tales como Peter Drucker, Edward Tufte o June Carlson, así como una entrevista con John Mackey, CEO de Whole Foods Market, una compañía dedicada a la comercialización de productos naturales y orgánicos radicada en Austin, Texas.

La estructura de la obra permite a sus autores revisar y actualizar conceptos tales como el de *mosaico de la dirección*. Abundando en una idea muy querida de Mintzberg, la dirección de las organizaciones exige combinar ciencia, arte y artesanía, puesto que *la ciencia te orienta rectamente, el arte mantiene tu interés y la artesanía te permite seguir avanzando.* Llevando al límite ese razonamiento, quedaría justificado su aserto de que no es posible enseñar dirección empresarial en las aulas.

También nos invitan a reflexionar sobre la gestión de los significados, esto es, cómo en la organización no tendemos a ver las cosas tal y como son, sino que las vemos en función de quiénes somos. Esa relevancia, que tienen las características personales en el análisis de las situaciones empresariales y en la toma de decisiones, lleva a nuestros autores a combatir algunos mitos de la dirección, a plantear algunas *máximas de la dirección* (como la denominada Ley de Hofstadter, recogida en su libro de 1979 *Gödel, Escher, Bach: An Eternal Golden Braid*, según la cual todo requiere más tiempo del que calculas, incluso cuando tienes en cuenta la Ley de Hofstadter), debatir la formación de directivos profesionales en las aulas, considerar a la estrategia como un proceso de

aprendizaje (lo que daría lugar a una dirección metamorfoseada) y culminar con una apelación a la modestia en la actividad directiva.

Una adecuada comprensión de la actividad directiva dentro de las organizaciones requiere ampliar la perspectiva para ver cómo se está desarrollando la conducta de los agentes económicos en la sociedad contemporánea. En este sentido resulta de extraordinaria utilidad la obra de Zelizer (2010), catedrática de Sociología de la Princeton University. En ella se recopilan diferentes textos de una autora que ha jugado un papel pionero en el desarrollo de lo que hoy se conoce como sociología económica. La idea central consiste en que nuestras acciones de naturaleza económica no se despliegan exclusivamente a partir de esa individualidad racional y egoísta englobada bajo la rúbrica del *homo economicus*, sino que también afectan y son condicionadas por las relaciones sociales que mantenemos. Esto implica que no resulta posible anticipar comportamientos de los agentes tomando sólo en cuenta las preferencias individuales, puesto que las mismas son constantemente renegociadas a través de nuestras interacciones con los demás. Los sociólogos que llevan, como Zelizer, al menos tres décadas adentrándose en tan fascinante territorio ponen en cuestión las teorías económicas basadas en la racionalidad individual. Si queremos explicar comportamientos aparentemente irracionales (que lo son en función del convencional marco analítico neoclásico) hay que profundizar en qué significa racionalidad e interés individual. Esa búsqueda se hace especialmente pertinente a partir del marasmo financiero y económico de 2008. La necesidad de nuevos paradigmas macroeconómicos resulta patente cuando hemos podido ser testigos del colapso de las instituciones económicas. Tal situación refleja, entre otras cosas, una vasta incomprensión (cuando no una comprensión sesgada) sobre el modo en que funciona la economía. Según Zelizer, se ha evaporado esa fantasía según la cual los sistemas capitalistas contemporáneos que albergan mercados libres son capaces de producir *el mejor de todos los mundos económicos posibles.* Y cita, por si fuera necesario remachar su argumentación, la intervención del otrora máximo Guardián de la Ortodoxia, Mr. Alan Greenspan, ante el Comité de Reforma de la Supervisión y el Gobierno de la Cámara de Representantes estadounidense en octubre de 2008. En esa ocasión el antiguo presidente de la Reserva Federal afirmó haber *encontrado un error* en su ardiente ideología defensora del libre mercado.

Por tanto, nuestras acciones económicas pueden parecer misteriosas o incluso irracionales hasta que consideramos convenientemente la densa red de relaciones en las que tienen lugar. Invocando los estudios psicológicos sobre el comportamiento debidos a Kahneman, considera que la sociología económica ha de incorporar a la explicación de la economía factores culturales e institucionales.

La aportación de Zelizer se sitúa dentro de la historia cultural de las prácticas económicas, como puede observarse en las seis partes en que está dividido este libro. Desde la valoración económica de la vida humana (tan cotidiana para el sector asegurador) hasta los *circuitos comerciales* (o *circuitos Zelizer,* como los denominó Collins, en los cuales se integran creativamente ciertos bienes de consumo o dinero donde no debían estar allí presentes, como en el ejército o en las prisiones), pasando por el significado social del dinero, la relación entre actividad económica e intimidad personal, o la economía del cuidado de las personas dependientes. El último capítulo pretende establecer una agenda de investigación teórica y empírica que supere antiguas polémicas sobre el concepto de mercado. El modo de hacerlo es considerar al mercado un *territorio cultural*, lo que permitiría avanzar sobre los estudios convencionales que lo han analizado desde una óptica meramente instrumental. El concepto de mercado como territorio cultural tiene tres implicaciones fundamentales: (i) el mercado es una estructura cultural y no una mera estructura económica; (ii) la mercantilización no necesariamente destruye la subjetividad, sino más bien los valores que configuran la vida material; (iii) el consumo, como caso particular del comportamiento económico, no es sólo un proceso cultural sino un recurso cultural que proporciona nuevos significados a la sociedad industrial.

Para comprender el comportamiento de los principales agentes del mercado, las empresas, y desde un punto de vista retrospectivo, Walter Kiechell, antiguo director editorial de la Harvard Business Review, repasa el nacimiento y la evolución del concepto de estrategia y su influencia en la configuración de la gran corporación empresarial tal y como se conoce actualmente. Resalta la importancia de las contribuciones de los consultores y profesores que desarrollaron las distintas teorías que han ido configurando la disciplina estratégica y su implantación en el mundo de la empresa. Entre ellos destaca a cuatro personas cuyas aportaciones resultaron fundamentales para el éxito de la estrategia en los ámbitos académicos y empresariales, Bruce Henderson, fundador del

Boston Consulting Group, Bill Bain, creador de Bain and Company, Fred Gluck, director gerente de McKinsey and Company durante un largo período de tiempo, y Michael Porter, profesor de la Harvard Business School y consultor de empresas. El objetivo fundamental de todos ellos es comprender cómo algunas empresas pueden conseguir alcanzar ventajas competitivas sostenibles respecto de las demás. Para ello, han elaborado una serie de conceptos teóricos que, aplicados a la práctica empresarial, han impregnado la actividad corporativa de los últimos cincuenta años. La tesis del libro es que la estrategia es el marco conceptual que más ha influido en la evolución de la gestión de los negocios en este período de tiempo y que, por tanto, es imprescindible conocer sus fundamentos y evolución para entender la situación actual de la ciencia del *management*. La historia de la gestión empresarial tiene mucho que ver con los desafíos que las grandes compañías han tenido que hacer frente, desde el incremento de la competencia en la década de los setenta con la irrupción de las empresas japonesas a la crisis financiera internacional de la primera década del siglo XXI, y las respuestas y soluciones, estrategias, que se han planteado, desde la consultoría, la práctica y la academia, para resolverlos. La revolución estratégica, como denomina el autor a la aparición de este enfoque teórico en la actividad empresarial de la mano de las grandes consultoras, ha hecho posible que las empresas exitosas se hayan centrado en dar una respuesta adecuada, en cada uno de los momentos históricos, a las tres *Ces* esenciales para la definición del negocio: costes, especialmente en relación a los de la competencia; clientes, segmentos a los que se pretende satisfacer; y competidores, posición respecto a las empresas con las que se compite directamente.

El libro resulta muy interesante porque describe la historia de las personas y de las empresas de consultoría que han creado el marco conceptual de la estrategia desde un conocimiento profundo del autor tanto de las personas como de las ideas que recogen el pensamiento estratégico de las últimas décadas. Se trata por tanto de un auténtico libro sobre estrategia empresarial y no sólo sobre las personas que la desarrollaron, como ocurría con el libro escrito sobre las grandes firmas consultoras hace unos años por dos editores de *The Economist, The witch doctors*. Por último, en las conclusiones finales, bajo el título *¿Dónde estaba la estrategia cuando el sistema financiero global se colapsó?*, plantea los desafíos que tiene que afrontar este campo en la actualidad y que se centran en la importancia de las personas en el éxito empresarial, desde el cuestionamiento de que el fin último de una corporación sea simplemente el de generar valor para los accionistas.

En conclusión, debemos valorar positivamente la contribución de las obras reseñadas a esa ingente labor de saneamiento, crítica y reformulación del pensamiento que ha inspirado la práctica y el análisis científico de la administración de empresas desde la Segunda Gran Guerra. Sin duda abren nuevos caminos enfocando los viejos problemas con una luz diferente, y, sobre todo, nos invitan a pensar la empresa de un modo distinto.□

BIBLIOGRAFÍA

Kiechel, W. (2010): ***The Lords of Strategy: The Secret Intellectual History of the New Corporate World,*** *Boston, MA: Harvard Business School Press.*

Mintzberg, H.; Ahlstrand, B. y Lampel. J. (2010): ***Management - It's not what you think!*** *Londres: Pearson-Prentice Hall/Financial Times.*

Pfeffer, J. (2010): ***Power. Why Some People Have It - And Others Don't,*** *Nueva York, NY: HarperCollins.*

Shane, S. (2010): ***Born Entrepreneurs, Born Leaders. How Your Genes Affect Your Work Life,*** *Nueva York, NY: Oxford University Press.*

Tapscott, D. y Williams, A. D. (2010): ***Macrowikinomics. Rebooting Business and the World,*** *Nueva York, NY: Portfolio Penguin.*

Thomas, D. B. y Barlow, M. (2011): ***The executive's guide to Enterprise social media strategy: How social networks are radically transforming your business,*** *Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.*

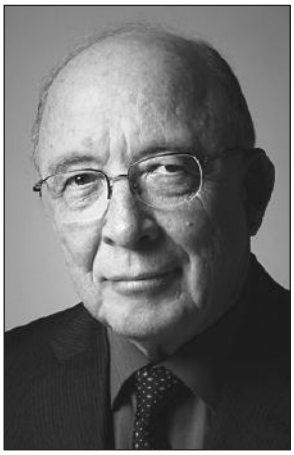
Zelizer, V. A. (2011): ***Economic Lives. How Culture Shapes the Economy,*** *Princeton, NJ: Princeton University Press.*

Premio Nobel de Economía 2010: Un reconocimiento al impacto de las teorías de búsqueda y emparejamiento

Juan J. Dolado
Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid

1. Introducción


Peter Diamond


Dale Mortensen


Christopher Pissarides

La concesión en 2010 del Premio del Banco de Suecia en memoria de Alfred Nobel a Peter Diamond (MIT), Dale Mortensen (Northwestern) y Christopher Pissarides (LSE) supone un merecido reconocimiento a estos tres investigadores en Economía por sus contribuciones fundamentales al desarrollo de la teoría de la *búsqueda* y el *emparejamiento* (*search and matching*). Frente al supuesto tradicional en los modelos de competencia perfecta de que un gran número de agentes homogéneos intercambian bienes y servicios simultáneamente a precios únicos de equilibrio disponiendo de información completa sin coste alguno, cabe argumentar que muchas transacciones en el mundo real se llevan cabo en mercados sujetos a imperfecciones (fricciones) donde los agentes interaccionan secuencialmente de forma bilateral (emparejamientos). Los consumidores pueden tener problemas en localizar los bienes que demandan, mientras que las empresas pueden encontrar dificultades en identificar a aquellos compradores dispuestos a adquirir sus productos. Dichas fricciones pueden deberse a diversas causas, entre las que destacan la existencia de información imperfecta entre los participantes en el mercado, la heterogeneidad dentro de los grupos de demandantes y oferentes, los costes asociados a la búsqueda y la movilidad, y los fallos de coordinación en la toma de decisiones. Analizar los efectos de estos factores resulta especialmente relevante para tratar de entender cómo se determinan precios y cantidades en una gran diversidad de mercados —como puedan ser los de trabajo, vivienda, matrimonial o incluso el crediticio— cuando no se cumplen los supuestos habituales del equilibrio *walrasiano*.

En efecto, la teoría de los procesos de búsqueda y emparejamiento proporciona un marco analítico muy versátil para comprender el funcionamiento de los mercados en una variedad de situaciones donde las transacciones entre oferentes y demandantes tienen lugar a través de un proceso complejo sujeto a diversas fricciones. Una lección clave es que los mercados no siempre alcanzan una situación de equilibrio en presencia de fricciones. En otras palabras, se producen desajustes o, en la jerga de este tipo de modelos, problemas de emparejamiento (*mismatch*) entre oferentes y demandantes en un momento dado. Otra implicación importante es que, cuando el acceso a la información es costoso y las oportunidades de intercambio son poco frecuentes, no todos los agentes pueden negociar transacciones al mismo precio de mercado. Ello implica la existencia de dispersión de precios en equilibrio. Por último, el equilibrio descentralizado puede resultar socialmente ineficiente en un mercado sujeto a estas imperfecciones, por

ejemplo si los individuos participan *demasiado* (externalidades de congestión) o *muy poco* (externalidades de mercados poco densos) en la búsqueda de sus mejores opciones, dando lugar situaciones donde la intervención pública puede lograr mejores resultados en términos de bienestar social que permitir al mercado funcionar por sí solo.

2. Implicaciones de las fricciones en los procesos de búsqueda

Aunque la percepción de la importancia de las fricciones y los costes asociados al procesos de búsqueda no es nueva (véase, por ejemplo Stigler, 1962), sus consecuencias no fueron plenamente asimiladas hasta la publicación de los trabajos clásicos de los tres premios Nobel y de algunos otros autores a partir de la década de los setenta. En este sentido, conviene destacar dos aportaciones pioneras cuya influencia en los desarrollos posteriores de los modelos de búsqueda y emparejamiento ha sido muy sustancial. Por una parte, la llamada *paradoja de Diamond* (Diamond, 1971), donde se demuestra que la mera existencia de un pequeño coste fijo de búsqueda en un mercado en el que los demandantes buscan secuencialmente una unidad de un bien de consumo entre un gran número de oferentes, da lugar a un equilibrio donde prevalece el precio de monopolio (el máximo que los consumidores están dispuestos a pagar) y no el precio competitivo (igual al coste marginal de la producción). Por otra, el desarrollo de la teoría de los precios de reserva en los procesos de búsqueda secuencial donde los agentes conocen la distribución de precios, como el conocido modelo de McCall (1970) sobre reglas de decisión óptima (determinación del salario de reserva) en el proceso de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores.

Desde entonces, se ha generado una amplísima literatura teórica y empírica que aborda el papel de las fricciones en una gran variedad de escenarios alternativos. Como discutiremos posteriormente, uno de los marcos donde estas cuestiones se han analizado con mayor intensidad ha sido en el mercado de trabajo, dado que los procesos de búsqueda en este mercado son especialmente costosos en términos de tiempo, esfuerzo y pérdida de bienestar. Así, las fricciones han servido para explicar la naturaleza de la relación existente entre las tasas de desempleo y vacantes (curva de Beveridge), caracterizando sus desplazamientos y los movimientos a lo largo de la misma, así como la naturaleza de la desigualdad salarial o la respuesta asimétrica del desempleo ante perturbaciones agregadas en expansiones y recesiones. No obstante, las aplicaciones de estos modelos se han extendido a muchos otros contextos diferentes al del mercado laboral. Por ejemplo, entre otros, se han utilizado: (i) en los modelos de fallos de coordinación para racionalizar la dependencia entre las estrategias de los diversos agentes que dan lugar a equilibrios múltiples (Diamond, 1982); (ii) en los modelos monetarios para justificar la existencia de dinero como una respuesta endógena antes los costes de transacción y búsqueda (Kiyotaki y Wright, 1993); (iii) en el mercado inmobiliario para explicar la elección del lugar de residencia y las fluctuaciones en los precios de la vivienda (Albrecht y cols., 1993); (iv) en el mercado matrimonial, para analizar los procesos de emparejamiento y matrimonio, la fertilidad y las decisiones relativas a divorcios (Mortensen, 1988); y (v) en los mercados financieros, para explicar la interdependencia entre sus fricciones y las de los mercados laborales (Wasmer y Weil, 2004).

3. Las lecciones para el mercado de trabajo

Sin duda, la aplicación más popular e influyente de la teoría de la búsqueda se ha centrado en el mercado de trabajo, dando lugar a lo que se conoce como el modelo canónico del desempleo en situaciones de equilibrio (véase Mortensen y Pissarides, 1994, 1999, y Pissarides, 2000). Dicho modelo, bautizado como Mortensen-Pissarides (MP), constituye actualmente una herramienta indispensable para analizar las decisiones de creación y destrucción de puestos de trabajo, los procesos de búsqueda y contratación (mediante la denominada función de emparejamiento o *matching function*), los flujos entre empleo y desempleo de los trabajadores, la determinación de beneficios y salarios, y los efectos de diversas políticas laborales sobre las variables clave de dicho mercado, todo ello en un marco de equilibrio general. El modelo MP proporciona nuevos microfundamentos y generaliza otro tipo de modelos de equilibrio general, como pueda ser el conocido modelo de *la batalla de los márgenes entre precios y salarios* popularizado por Layard y cols. (1991) para explicar la evolución del desempleo. La idea clave es que las transacciones en el mercado laboral vienen caracterizadas por la ausencia de coordinación y por la existencia de procesos costosos de búsqueda por parte de los trabajadores y los empresarios. Los trabajadores tienen que emplear

tiempo y recursos para tratar de encontrar oportunidades de empleo adecuadas a sus características productivas tanto cuando están en paro como cuando desean cambiar de trabajo (*on-the-job search*), mientras que las empresas han de incurrir en costes similares para localizar y seleccionar a los candidatos más apropiados para cubrir sus vacantes disponibles.

No ha sido hasta el desarrollo formal de los modelos de búsqueda y emparejamiento que los economistas hemos comprendido bien las limitaciones del enfoque tradicional (competencia perfecta) basado en la ausencia de fricciones en las transacciones de dicho mercado. Una implicación directa del funcionamiento de un mercado de trabajo perfectamente competitivo es que las empresas y los trabajadores se emparejan al salario que vacía el mercado de forma instantánea y sin coste alguno, de manera que cualquier exceso de demanda/oferta de trabajo se absorbe inmediatamente a través de un aumento/caída de dicho salario. El problema de este paradigma es que tiene graves dificultades para explicar hechos estilizados tan relevantes como el desempleo persistente, la coexistencia de los trabajadores desempleados y vacantes, las diferencias salariales entre los trabajadores con características productivas muy similares, y otros fenómenos relacionados. Al permitir la existencia de fricciones realistas en el funcionamiento de dicho mercado, el enfoque de búsqueda y emparejamiento ha proporcionado un marco teórico unificado y elegante que nos permite explicar los anteriores fenómenos y, en última instancia, pensar en los mecanismos que generan desempleo y desigualdad salarial en un contexto muy diferente al del mercado competitivo.

4. Vacantes y paro

Una consecuencia directa de la existencia de fricciones que es, al no vaciarse el mercado de trabajo, los trabajadores desempleados y las vacantes sin cubrir pueden convivir durante largos períodos de tiempo incluso dentr o de segmentos (sectores, regiones, etc.) muy homogéneos de dicho mercado. En particular, el desempleo resulta ser un fenómeno persistente en equilibrio porque, antes de que los parados encuentren nuevos empleos, desaparecen algunos de los puestos de trabajo existentes, dando lugar a nuevos flujos de entrada en el desempleo. Una implicación de este proceso es que el aumento del desempleo ante una perturbación adversa causante de una recesión será más intensa y rápida que la reducción del paro ante una perturbación de signo contrario. Esta asimetría se produce porque el proceso de destrucción de empleo durante una contracción cíclica es inmediato, dando lugar a un rápido e importante aumento en la tasa de paro, mientras que los costes de búsqueda asociados a la localización y contratación de trabajadores para las nuevas vacantes creadas implican un descenso gradual de la tasa de paro durante la fase de recuperación.

Otra implicación muy interesante de existencia de fricciones en el mercado laboral es que, dado el coste asociado al logro de emparejamientos adecuados entre trabajadores y empresas (vacantes), los puestos de trabajo operativos producen *rentas*. Ello significa que, al producirse una destrucción de dicho emparejamiento por razones ajenas a las dos partes (por ejemplo, debido a una crisis global), la situación de ambos (o al menos de uno de ellos) empeora al tener que incurrir en nuevos costes de búsqueda de empleo o de contratación. Dichas rentas otorgan un cierto grado de poder de mercado a los empresarios sobre sus trabajadores, lo que significa que, a diferencia de lo que ocurre en el modelo de competencia perfecta, pequeñas reducciones salariales por parte de una empresa no implica el abandono inmediato de todos sus trabajadores. La razón es que la búsqueda de empleos mejor remunerados en otras partes de la economía puede acarrear costes de búsqueda superiores a los beneficios de permanecer en sus actuales puestos de trabajo. Un corolario interesante de este resultado es que trabajadores con idénticas características productivas pueden terminar recibiendo salarios bastante diferentes cuando no trabajan en la misma empresa, dando lugar a una distribución salarial de equilibrio en vez del tradicional salario único de equilibrio que predice el modelo de competencia perfecta (Burdett y Mortensen, 1998).

El núcleo de trabajo teórico sobre los mercados laborales con fricciones de búsqueda se ha visto acompañada por una larga serie de contribuciones centradas en el análisis del papel que juegan las diversas regulaciones e instituciones que habitualmente rigen el funcionamiento de dichos mercados. También, por el desarrollo de una abundante evidencia empírica sobre sus implicaciones en términos de la dinámica y propiedades cíclicas de los flujos y *stocks* de las variables clave en el mercado de trabajo (Blanchard y Diamond, 1990, y Davis y cols., 1996). Así, a partir de los trabajos previamente señalados, una práctica común entre los economistas laborales ha sido la adopción de

un marco de búsqueda para analizar el impacto de los costes de despido, la generosidad y duración de las prestaciones por desempleo, las políticas activas, los salarios mínimos, y el efecto de las cotizaciones a la seguridad social y otros impuestos sobre el desempleo y la distribución salarial. La investigación empírica se ha ocupado de construir nuevas bases de datos con el fin de contrastar las predicciones básicas de los modelos de búsqueda sobre las transiciones en el mercado de trabajo, la dinámica del empleo y desempleo, y los cambios en la composición del empleo y la dispersión de los salarios ante fenómenos como la globalización y el cambio tecnológico.

5. Conclusión

En resumen, el trabajo de Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides ha influido profundamente en la manera de pensar de los economistas sobre cómo funcionan los mercados sujetos a fricciones de búsqueda donde el tradicional paradigma de competencia perfecta no funciona adecuadamente. En especial, su contribución ha sido crucial para entender la evolución de los mercados laborales y el papel de las diferentes regulaciones que rigen su funcionamiento. Sin duda, conceder el Premio Nobel 2010 a estos economistas supone un reconocimiento muy oportuno a una línea de investigación clave en un momento en el que mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo es esencial para ayudar a superar la crisis más profunda que muchas economías han sufrido desde la posguerra.□

BIBLIOGRAFÍA

*Albrecht, J.; Anderson, A.; Smith, E. y Vroman, S. (2007): «Opportunistic matching in the housing market», **International Economic Review,** 48, 641-664.*

*Blanchard, O. y Diamond, P. (1990): «The aggregate matching function» en Diamond, P. (ed.), **Growth, Productivity, Unemployment,** MIT Press.*

*Burdett, K. y Mortensen, D. (1998): «Wage differentials, employer size and unemployment», **International Economic Review,** 39, 257-273.*

*Davis, S.; Haltiwanger, J. y Schuh, S. (1996): **Job Creation and Job Destruction,** MIT Press.*

*Diamond, P. (1971): «A model of price adjustment», **Journal of Economic Theory,** 3, 156-168.*

*— (1971): «Aggregate demand management in search equilibrium», **Journal of Political Economy,** 90, 881-894.*

*Kiyotaki, N. y Wright, R. (1993): «A search-theoretic approach to monetary economics», **American Economic Review,** 83, 63-77.*

*Layard, R.; Nickell, S. y Jackman, R. (1991): **Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market,** OUP.*

*McCall, J. (1970): «Economics of information and job search», **Quarterly Journal of Economics,** 84,113-126.*

*Mortensen, D. (1986): «Job search and labor market analysis», en Ashenfelter, O. y Card, D. (eds.), **The Handbook of Labor Economics,** vol. 2, Elsevier.*

*— (1988): «Finding a partner for life or otherwise», **American Journal of Sociology,** 94, 215-240.*

*Mortensen, D. y Pissarides, C. (1994): «Job creation and job destruction in the theory of unemployment», **Review of Economic Studies,** 61, 397-415.*

*— (1999): «New developments in models of search in the labor market», en Ashenfelter, O. y Card, D. (eds.), **The Handbook of Labor Economics,** vol. 3, Elsevier.*

*Pissarides, C. (2000): **Equilibrium Unemployment Theory,** 2nd ed, MIT Press.*

*Stigler, G. (1962): «Information in the labor market», **Journal of Political Economy,** 70, 94-105.*

*Wasmer, E. y Weil, P. (2004): «The macroeconomics of credit and labor markets imperfections», **American Economic Review,** 94, 944-963.*

Las bibliografías completas de los premiados pueden consultarse en las siguientes páginas web:

— *Peter Diamond: http://econ-www.mit.edu/faculty/pdiamond*

— *Dale T. Mortensen: http://sites.google.com/site/dalemortensensite*

— *Christopher A. Pissarides: http://personal.lse.ac.uk/pissarid*

ÍNDICE DE AUTORES

A

Alarcón, M. A. 342
Alonso, J. A. 36, 352
Álvarez Aledo, C. 206
Anchuelo, A. 38
Ayala, L. 179

B

Berges, A. 134, 151
Beteta, A. 316
Blázquez, L. 80
Blázquez, M. 225

C

Callejón, M. E. 350
Cano, D. 361
Carrasco, N. 214
Casani, F. 366
Cerdá, E. 307
Cuervo, A. 252

D

Dolado, J. J. 371
Donoso, V. 45
Durán, J. M. 198

E

Entrecanales Domecq, J. M. 263
Esteller, A. 198

F

Fabra, J. 297
Fornies, S. 136

G

García Delgado, J. L. 314
Gómez de Miguel, J. M. 164
González Laxe, F. 291
González López-Valcárcel, B. 127
Granado, O. J. 174
Guillén, M. F. 33

H

Hernández, A. 286
Herrarte, A. 225

I

Iranzo, J. E. 252

J

Jiménez, J. C. 342

L

Latorre, M. C. 322
Luengo, F. 70

M

Madrid, M. 53
Malo de Molina, J. L. 20
Martín, E. 157
Martín, V. 45
Martínez Vila, J. 267
Méndez, J. M. 145
Minondo, A. 61
Monfort, V. M. 89
Montoro, C. 16
Myro, R. 78, 111

N

Nadal, A. 16

O

Onrubia, J. 191
Ontiveros, E. 10, 151

P

Pablo-Martí, F. 329
Pedraja, F. 186
Perelli, O. 334
Pérez, F. 278
Picos, F. 191

R

Recio, M. L. 272
Rodríguez Pomeda, J. 366
Rodríguez, J. 97
Rosell, J. 254
Ruiz-Huerta, J. 172
Rus, G. de 276

S

Sáez, F. 204, 242
Salgado, E. 12
Sánchez García, J. M. 119
Serrano Sanz, J. M. 357
Suárez Pandiello, J. 186

V

Valero, F. J. 134, 157
Vaquero, A. 233
Vázquez, A. 258
Villasante, P. P. 140
Viñals, J. 27