COLEGIO DE
ECONOMISTAS
MADRID

ESPAÑA 2009 UN BALANCE



123

2010
Año XXVIII

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 1

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 2

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 3

S U M A R I O

ECONOMISTAS
COLEGIO DE MADRID
Marzo 2010 - Número 123. 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
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.economistasmadrid.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 *José Viñals* — La salida de la crisis financiera internacional

16 *Mauro F. Guillén* — Los nuevos inversores internacionales

18 *José Luis Malo de Molina* — La complejidad de la salida de la crisis en España

26 *Elena Salgado* — La economía española en el año 2009

30 *Cristóbal Montoro y Álvaro Nadal* — Salir del fondo del pozo

Entorno internacional

34 Coordinador: *José Antonio Alonso*

36 *Emilio Cerdá y Xavier Labandeira* — Cambio climático: balance de la cumbre de Copenhague

46 *Federico Steinberg* — Crisis global, proteccionismo y Ronda de Doha

52 *Matilde Madrid* — Balance del sector exterior español

61 *José Antonio Alonso* — Sector exterior: del déficit al ajuste. Algunas enseñanzas para tiempos de tribulación

69 *Carlos Manuel Fernández-Otheo* — La inversión directa extranjera de España

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.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 4

S U M A R I O

Sectores productivos

80 Coordinador: *Rafael Myro*

82	*Juan R. Cuadrado Roura*	Desregulación y liberalización de los servicios
88	*Paloma Taltavull*	El sector de la construcción y el mercado de la vivienda: del valle a la recuperación
100	*Óscar Perelli*	Turismo español… ¿Y si no hubiera habido crisis?
112	*Rafael Myro*	La industria en la crisis
118	*José Molero*	La financiación pública de la I+D+i en la encrucijada
124	*Miguel Ángel Lasheras*	El sector de la energía

Sistema financiero

134 Coordinadores: *Ángel Berges y Francisco J. Valero*

136	*Soledad Núñez*	Medidas para la estabilización del sistema financiero en España
142	*José María Roldán*	La nueva supervisión financiera en Europa
146	*David Martín y Diego Trillo*	Las ayudas públicas en el sector financiero
154	*Ángel Berges y Daniel Manzano*	Las entidades bancarias tras dos años de crisis: la singularidad de las cajas
160	*David Cano y Francisco J. Valero*	La inversión colectiva y la crisis financiera

Sector público

168 Coordinador: *Jesús Ruiz-Huerta*

170	*Jesús Gascón*	Impacto de la crisis en los ingresos tributarios, consolidación fiscal y medidas tributarias

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 5

S U M A R I O

177	*Laura de Pablos y Raquel Paredes*	La crisis económica y el sistema impositivo
182	*Julio López Laborda*	¿No hay quinto malo? La reforma de la financiación autonómica
188	*Jorge Calero*	El sistema educativo español: dificultades y posibilidades para un pacto educativo
193	*Gregorio Rodríguez Cabrero*	El gasto público social

Capital humano y empleo

202	Coordinador: *Felipe Sáez*	
204	*Virginia Hernanz y Mario Izquierdo*	Empleo y mercado de trabajo: balance global
213	*Gloria Moreno*	Ajustes ocupacionales en la crisis
220	*Alfonso Prieto*	Políticas del mercado de trabajo y situación actual
225	*Felipe Sáez*	Consideraciones ante la reforma laboral
235	*Alberto Vaquero*	Capital humano en España y su composición

La empresa

242	Coordinadores: *Álvaro Cuervo y Juan E. Iranzo*	
244	*Gerardo Díaz Ferrán*	Balance de los resultados empresariales
248	*Juan E. Iranzo y Marta Otero*	La competencia desleal
252	*Gregorio Izquierdo y María Luisa Recio*	Las empresas inmobiliarias en crisis: entre la deuda y la caída de las ventas
257	*David Taguas*	Internacionalización y competitividad en el nuevo marco macroeconómico

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 6

S U M A R I O

263	*Juan José González Álvarez*	La innovación como motor del crecimiento económico
267	*Enrique Díaz-Tejeiro*	Superando los retos actuales de la energía fotovoltaica en España

Infraestructuras y medio ambiente

270	Coordinador: *Ginés de Rus*	
272	*Ginés de Rus*	Multiplicadores fiscales y elefantes blancos
277	*Matilde Mas*	Infraestructuras y fondos FEDER
281	*Pablo del Río, Xavier Labandeira y Pedro Linares*	Energía y sostenibilidad en España
286	*Josefina Maestu y Alberto del Villar*	La escasez de agua y el papel de los instrumentos económicos
290	*José Ignacio Castillo*	El sistema portuario español: buscando un nuevo rumbo

Economía de Madrid

296	Coordinador: *José Luis García Delgado*	
298	*Antonio Beteta*	Motor económico y economía del conocimiento
303	*José Carlos Fariñas*	Entorno empresarial y el horizonte de la recuperación
308	*Francisco Cabrillo*	Concertación y diálogo social
313	*José A. Herce*	La transformación de la economía madrileña. Balance reciente y retos de futuro
318	*Pablo Alonso*	El legado urbano del proyecto olímpico

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 7

S U M A R I O

Panorama bibliográfico

322 Coordinadora: *M.ª Eugenia Callejón*

324 *José María Serrano Sanz* — Novedades en Economía Española. Los economistas acuden a la cita

328 *Jesús Rodríguez Pomeda y Fernando Casani* — Novedades bibliográficas en Dirección y Organización de Empresas

Premio Nobel

332 *Josep M. Sayeras* — La vista de los economistas y las gafas de San Agustín

335 *Mª Eugenia Callejón* — Bibliografías de Elinor Ostrom y Oliver E. Williamson

* * *

350 Índice de autores

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 8



La hora de la concertación

El año 2010 debería ser el que definiera la transición hacia un entorno económico amparado en la definitiva superación de la recesión global que presidió el ejercicio anterior, de intensidad y extensión desconocidas desde el final de la II Guerra Mundial. Superados, parece, los mayores riesgos de inestabilidad financiera —al menos de la magnitud de los que presenciamos en los dos años anteriores en EE.UU. y en algunas otras de las principales economías de la OCDE—, la percepción de que *lo peor ha pasado* es, efectivamente, más explícita y extendida en la escena financiera que en la correspondiente a la actividad real de las economías.

Aun cuando las grandes despedían el año en una senda positiva de crecimiento, lo hacían acusando en exceso los efectos de los excepcionales estímulos que las autoridades de todos los países habían adoptado, ya fuera para instrumentar rescates de entidades financieras o para compensar la muy pronunciada desaceleración de la demanda agregada. El temor, todavía en las primeras semanas de 2010, era a la insuficiente capacidad de reacción de esas economías, de la demanda interna, a medida que se fueran retirando las excepcionales medidas adoptadas, tanto las de carácter monetario como las fiscales. Esas cautelas son tanto más comprensibles cuanto más disociada del crecimiento del empleo se presenta la fase recuperación de las principales economías.

El retraso en la reducción de las elevadas tasas de paro es una constante en casi todas las economías avanzadas. En EE.UU. se ha duplicado la tasa de paro durante la crisis, desde el 5% a más del 10%. Y aunque Alemania o Italia han perdido menos empleo, el conjunto de la UE, también con un 10% de la población activa, despedía el año con la mayor tasa de paro en veinte años.

Recuperación lenta y vulnerable y elevado desempleo coexistían con unas finanzas públicas tributarias de esas excepcionales decisiones de apoyo por parte de los gobiernos. El crecimiento intensivo del endeudamiento público en la mayoría de las economías avanzadas era la señal más inquietante para unos mercados financieros cuya volatilidad era notable al inicio del año. Las tensiones en torno a Dubai y, más tarde, Grecia amenazaron con convertir a los mercados de deuda pública en el epicentro de otra convulsión financiera global. La respuesta de las autoridades europeas evitaron males peores cuya particularización en España no estaba precisamente descartada.

La española es una de las economías en las que, al inicio de 2010, no es posible verificar una clara recuperación. La desaceleración de la contracción del PIB y la igualmente explícita en la destrucción de empleo no permite anticipar, con los datos disponibles, un horizonte de clara recuperación en el año entrante. El FMI se ha incorporado a los analistas que anticipan un estancamiento o ligera contracción interanual del PIB

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 9

en 2010. El retraso en purgar los excesos derivados de la importancia relativamente grande del sector de la construcción residencial y el elevado grado de endeudamiento privado, incluido el del sistema bancario nutrido mediante la apelación a los mercados internacionales, constituye un obstáculo tanto más significativo cuanto más lenta es la normalización de la actividad crediticia global. La contracción del crédito nacional a las empresas españolas es una de las razones de la más lenta recuperación, de la intensa caída en la inversión privada y, en última instancia, de esa elevada tasa de mortalidad empresarial que caracteriza a la economía española.

La completa estabilización del sistema financiero es una de las precondiciones para que la economía española encuentre una senda de crecimiento. Ello requiere de la reestructuración del subsector de cajas de ahorros sobre bases racionales; una segunda exigencia es el avance en la concertación laboral para fortalecer la confianza de los agentes. Finalmente, el saneamiento de las finanzas públicas, su articulación en el contexto de financiación descentralizada, constituye otra exigencia en la que debe descansar cualquier plan de recuperación. Para conseguir las tres, el acuerdo de los partidos políticos sería una señal valiosa. El año que se inicia será precisamente el que ponga definitivamente a prueba la capacidad de la clase política española, la de sus habilidades y capacidad de concertación en aras de minimizar las ya explícitas pérdidas de bienestar de los ciudadanos.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 10



PANORAMA GENERAL

Coordinador:

Emilio Ontiveros
Analistas Financieros Internacionales y
Universidad Autónoma de Madrid

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 11

El pasado 2009 fue el año en el que la crisis financiera desencadenada en el verano de 2007 en el sistema financiero de EE.UU. manifestó sus consecuencias más adversas en la economía real de todo el mundo. Pero también ha sido el que certifica el final de la recesión en la economía mundial, la primera desde la Segunda Guerra. *José Viñals*, desde su singular plataforma como importante directivo del FMI y responsable del principal observatorio de la estabilidad financiera mundial, analiza ese final de la crisis financiera. *Mauro Guillén*, responsable del más importante centro de posgrado de Wharton, revisa las alteraciones en la inversión global.

Las dos principales valoraciones sobre la economía española, y en especial sobre la política económica, tiene como todos los años en el titular de la cartera en el Gobierno y el portavoz del principal partido de la oposición, *Elena Salgado* y *Cristóbal Montoro*, a sus principales comentaristas. Sus trabajos están precedidos de un análisis completo del director general del Banco de España, *José Luis Malo*, uno de los analistas con los que cuenta este número extraordinario desde su origen. Todas ellas conforman un conjunto de valiosas referencias para la revisión de un año singular en la economía global.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 12

La salida de la crisis financiera internacional

José Viñals
Consejero financiero y director de Asuntos Monetarios y Financieros del Fondo Monetario Internacional

Hace un año, el mundo se encontraba en medio de una grave crisis económica y financiera que amenazaba con sumirlo en otra Gran Depresión que hubiera tenido devastadoras consecuencias económicas y sociales. A finales del 2009, el panorama es afortunadamente muy distinto: el derrumbamiento financiero y la parálisis económica se han evitado y la economía mundial se está recuperando, liderada por la fortaleza de los países emergentes y en desarrollo y, en particular, de Asia. Pero ¿cuáles han sido los principales factores que han propiciado este cambio radical en la situación internacional? Y ¿qué perspectivas hay de que la recuperación actual desemboque en una senda de crecimiento sostenido? Estas son las dos cuestiones que se abordan a continuación.

1. Rescatados al borde del abismo

El año 2009 será recordado como aquel en que la economía mundial vivió peligrosamente, al situarse en sus primeros meses muy cerca de ser engullida por una nueva Gran Depresión. Tras el colapso del banco de inversiones Lehman Brothers en otoño de 2008, el agudo deterioro de los mercados financieros y la caída en serie de numerosos bancos y otras entidades financieras de Estados Unidos y de Europa situaron a la economía mundial en un círculo vicioso muy dañino. Así, las malas noticias en el sector financiero debilitaban la confianza de los agentes económicos, lo que repercutía negativamente sobre el crecimiento y ello, a su vez, erosionaba aún más las condiciones en el sector financiero a través de caídas en los precios de los activos y crecientes pérdidas para las entidades financieras.

Para hacer frente a esta situación de emergencia económica, los principales países diseñaron unas políticas de apoyo sin precedentes, tanto en el ámbito macroeconómico como financiero, que se han venido instrumentando de forma vigorosa durante el pasado año.

Las *políticas monetarias* llevadas a cabo en los Estados Unidos, Europa, otros países avanzados y en buena parte de las economías emergentes se han caracterizado por un tono extraordinariamente expansivo. En los países avanzados, los tipos de interés oficiales se han mantenido muy cercanos a cero, mientras que en las economías emergentes y en desarrollo han experimentado reacciones muy notables.

Para dotar de márgenes adicionales de maniobra a la política monetaria, en numerosos países se ha optado por introducir medidas no conven-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 13

cionales consistentes en expandir el balance del banco central con objeto de facilitar el crédito a segmentos concretos de los mercados financieros, abaratar los tipos de créditos a largo plazo o, simplemente, expandir la liquidez del sistema bancario. Particularmente importantes han sido también los mecanismos introducidos para suplir la escasez de moneda extranjera a través de ventanillas especiales y acuerdos *swap* entre los bancos centrales.

Las *políticas fiscales* no sólo han utilizado plenamente los márgenes de estímulo que proporcionan los estabilizadores automáticos, sino que han emprendido acciones de carácter discrecional tendentes a impulsar la demanda agregada tanto a través de incrementos del gasto público como de reducciones de impuestos.

Igualmente, las políticas de apoyo a la *estabilidad financiera* instrumentadas a lo largo del año han sido de amplio espectro, puesto que han abarcado la expansión de las garantías a los depósitos bancarios, las garantías estatales a la deuda emitida por la banca, las inyecciones de capital público, las compras de activos dañados, la extensión de garantías para limitar las pérdidas resultantes de estos activos en los bancos con problemas de solvencia y, en última instancia, las nacionalizaciones de determinados bancos y otras entidades financieras consideradas como sistémicas.

Nunca en tiempos de paz se ha observado un despliege tan amplio, profundo y prolongado de las políticas públicas en tan diferentes esferas de la economía. Una actuación sin precedentes que viene explicada por la gravedad de la crisis y sus consecuencias potencialmente catastróficas en caso de no haber sido atajada a tiempo.

Gracias a estas medidas, 2009 no ha sido un año dramático en términos económicos, aunque sí ha sido el primero en décadas en el que la economía mundial ha entrado en recesión. Así, el crecimiento ha sido del –0,8%, frente al 3% del ejercicio precedente. No obstante, las diferencias entre los países avanzados y el resto han sido significativas. Mientras que los primeros han visto cómo sus economías caían un –3,2%, los países emergentes y en desarrollo han crecido un 2%, si bien en ambos el empeoramiento frente a 2008 ha sido similar (en torno a cuatro puntos del PIB).

2. Una recuperación a distintas velocidades

Pero la evolución económica y financiera no ha sido la misma a lo largo del año, algo que queda enmascarado por las cifras de crecimiento anual. Las caídas del ritmo de actividad fueron particularmente intensas en la primera mitad del ejercicio, en un contexto de notable empeoramiento de los mercados financieros hasta comienzos de marzo. Posteriormente, la mejoría de la situación financiera y el progresivo retorno de la confianza han permitido asistir a una recuperación económica en los países avanzados en la segunda parte del año, liderada por un crecimiento más vigoroso en los países emergentes y en desarrollo.

Sin duda, una de las claves del año reside en la evolución de las economías emergentes y en desarrollo, que han mostrado una notable e inesperada resistencia en medio de la crisis. Pero ¿cuáles son las razones que explican este comportamiento? En primer lugar, la capacidad de China y otras economías asiáticas para mantener unos ritmos de expansión de la demanda interna relativamente intensos, apoyados en políticas de estímulo macroeconómico. En segundo lugar, los mejores fundamentos con que buena parte de las economías latinoamericanas han afrontado la crisis, lo que les ha permitido resistir mejor las oleadas de inestabilidad financiera procedentes de los países avanzados y contar con una mayor capacidad para llevar a cabo políticas macroeconómicas de carácter contracíclico. A su vez, tanto los países de América Latina que son productores de materias primas como los países de la OPEP se han beneficiado de la recuperación de los precios de estos productos como consecuencia del tirón de la demanda procedente de las economías asiáticas. Y, por último, las economías emergentes y en desarrollo se han visto favorecidas en su evolución por las medidas de contención de la crisis aplicadas por los países avanzados y por el Fondo Monetario Internacional. Este último, a través de unos mecanismos de préstamo más amplios y flexibles, ha contribuido a mantener la estabilidad financiera, particularmente en los países del centro y este de Europa, que han experimentado graves problemas.

En líneas generales, puede concluirse que la recuperación económica global que ha empezado a vislumbrarse en la segunda parte del pasado año se debe principalmente a las políticas macroeconómicas de estímulo a la demanda agregada y a las actuaciones orientadas a recuperar la estabilidad financiera puestas en marcha por numerosos países. Otro rasgo del proceso de recuperación es su desigual intensidad en unos y otros casos. De esta forma, es posible que el ritmo de crecimiento continúe siendo relativamente lento en la mayor parte de los países avanzados y en las economías emergentes que han sido particularmente afectadas por la crisis.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 14

Por el contrario, cabe esperar que el ritmo de expansión de la mayor parte de las economías emergentes y en desarrollo continúe siendo considerablemente más rápido.

Para 2010, la mayor parte de los analistas vaticinan que la economía mundial crecerá a tasas cercanas al 4%, lo que contrasta vivamente con la caída del 0,8% experimentada en el 2009. Los países avanzados se prevé que crecerán en torno al 2%, saliendo así de la actual recesión, mientras que los países emergentes y en desarrollo se prevé que lo harán a tasas en torno al 6%.

3. Riesgos

Si bien el escenario central o más probable para 2010 es el que acaba de comentarse, el proceso de recuperación no está exento de riesgos, que son de distinta naturaleza según la posición cíclica de las economías. Puesto que la crisis ha tenido su origen en el sector financiero, resulta particularmente importante identificar los principales riesgos financieros que deben sortearse para garantizar la sostenibilidad de la recuperación. Estos riesgos son, a mi juicio: las fragilidades que permanecen en los sistemas bancarios de Estados Unidos y Europa; la acumulación de deuda pública y otros pasivos contingentes por parte del sector público de numerosos países avanzados; la posible aparición de burbujas especulativas en las economías emergentes como consecuencia de los intensos flujos de capitales que les están llegando, y los posibles errores en las estrategias de retirada de los estímulos macroeconómicos y los apoyos financieros introducidos durante la crisis.

La situación de los *sistemas bancarios de los Estados Unidos y Europa* ha experimentado una mejora considerable a lo largo de 2009, gracias al favorable impacto de las medidas orientadas a sostener la estabilidad financiera y al efecto beneficioso de éstas sobre la confianza de los agentes que, a su vez, se ha traducido en la recuperación del precio de los activos financieros. Sin embargo, los sistemas bancarios aún deben absorber las pérdidas futuras derivadas de la morosidad en sus carteras de préstamo en un entorno económico caracterizado por elevadas tasas de desempleo. Afortunadamente, la capacidad de generación de beneficios de los bancos europeos y estadounidenses y el reciente refortalecimiento de sus ratios de solvencia los hacen capaces, en términos generales, de absorber las pérdidas sin hacer peligrar su estabilidad. No obstante, existen serias dudas de que la banca tenga la capacidad suficiente para suministrar los flujos de crédito que deben acompañar la recuperación económica a unos costes razonables. Para que ello sea posible, debe avanzarse sin dilación en los procesos de reestructuración y consolidación del sector bancario y en mejorar la solvencia de las entidades de crédito.

El principal daño colateral derivado por las políticas de lucha contra la crisis es la elevación de los volúmenes de *deuda pública* y la acumulación de pasivos contingentes, especialmente por parte de los sectores públicos de los países avanzados. Tanto es así que, en fechas muy recientes, los mercados financieros han castigado la cotización de los títulos públicos de ciertos países a raíz de las dudas suscitadas por las políticas de reducción del déficit y la deuda pública anunciadas por las autoridades. La mejor manera de mantener la estabilidad en los mercados de deuda pública y, en consecuencia, de evitar una elevación brusca de los tipos de interés de largo plazo, que sería muy nociva para la recuperación, es que los gobiernos de los países avanzados diseñen y comuniquen al público de forma clara y convincente estrategias bien articuladas orientadas a disminuir los déficit públicos futuros y retornar gradualmente a los niveles de deuda pública previos a la crisis. Dadas las dimensiones del esfuerzo requerido, las estrategias de lucha contra el déficit deberán sortear importantes obstáculos políticos en su tarea de llevar a cabo una reforma estructural de gran calado de las finanzas públicas.

Otro riesgo, de muy diversa naturaleza a los anteriores, es al que se enfrentan las economías emergentes para absorber el ingente *flujo de capitales* que les llega de las economías avanzadas. Los reducidos tipos de interés prevalecientes en estas últimas, junto con las más atractivas rentabilidades ofrecidas por los mercados de las economías emergentes, están provocando un flujo creciente de capitales que, con el paso del tiempo, pueden desembocar en procesos de sobrevaloración de los activos y tensiones inflacionistas en dichos países. Puesto que no siempre resulta posible combatir estos riesgos con apreciaciones de los de tipo de cambio (que pueden dañar en exceso la competitividad de los sectores productores de bienes comerciales), con la acumulación de reservas exteriores (que también conllevan costes cuando sobrepasan ciertos límites) o con los ajustes necesarios por parte de las políticas económicas (debido a dificultades políticas), algunos países han recurrido, o están con-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 15

siderando hacerlo, a controles selectivos sobre los flujos de capitales procedentes del exterior.

Finalmente, existen los riesgos asociados con los errores de política económica en los que pueden incurrir las autoridades en las conocidas como *estrategias de salida* o de retirada de los apoyos introducidos durante la crisis por las políticas macroeconómicas y financieras. Aquí, de nuevo, existen considerables diferencias entre los problemas a los que se enfrentan la mayor parte de los países avanzados, por un lado, y la mayor parte de las economías emergentes y en desarrollo, por otro. Para los primeros, dadas las fragilidades que perduran sobre sus sistemas financieros, la existencia de elevados grados de capacidad productiva ociosa y las escasas tensiones inflacionistas, lo fundamental es evitar que la retirada de las actuales medidas de apoyo ponga en peligro la estabilidad financiera y la continuidad de la recuperación económica. Para los segundos, dada la buena situación de sus sistemas financieros, el mayor vigor de sus ritmos de actividad y la abundante liquidez, canalizada en parte a través de los flujos de capitales procedentes de las economías avanzadas, lo fundamental es evitar la aparición de burbujas especulativas en los mercados financieros y tensiones inflacionistas que pudieran llevar a una crisis en el futuro.

En cualquier caso, hay que medir muy bien los costes asociados tanto con una salida prematura de las medidas de apoyo, que podría provocar una recaída en la crisis, como con una salida excesivamente retrasada, que podría sentar las bases para una nueva crisis. A su vez, es preciso llevar a cabo las estrategias de salida de forma coherente a nivel internacional, considerando el impacto que las medidas adoptadas en un determinado país puede tener en aquellos otros con los que tienen vínculos económicos y financieros particularmente intensos.

Sin embargo, no sólo va a resultar necesario efectuar una salida ordenada y con la cadencia temporal adecuada de las políticas monetarias, fiscales y financieras puestas en marcha para luchar contra la crisis. Para desembocar en una situación de crecimiento económico sólido, sostenido y equilibrado a nivel global también es preciso sentar las bases de un nuevo sistema financiero que evite crisis como la actual.

A lo largo de todo 2009, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, Financial Stability Board) ha venido trabajando bajo los auspicios del G-20 para reformar la regulación financiera, de forma que el sistema financiero del futuro sea mucho más seguro que el actual y, al mismo tiempo, conserve la capacidad de innovación y el dinamismo necesarios para financiar el crecimiento económico de forma sostenida. En estos momentos, el proceso de diseño de la nueva regulación financiara aún está en curso y sólo a finales de 2010 se conocerán los detalles de los nuevos estándares. Pero lo que sí que consta es la firme voluntad de la comunidad oficial de no permitir una vuelta a las prácticas que nos han llevado a la crisis financiera actual.□

RESUMEN

Hace un año, el mundo se encontraba en medio de una grave crisis económica y financiera que amenazaba con sumirlo en otra Gran Depresión que hubiera tenido devastadoras consecuencias económicas y sociales. A finales del 2009, el panorama es afortunadamente muy distinto: el derrumbamiento financiero y la parálisis económica se han evitado y la economía mundial se está recuperando, liderada por la fortaleza de los países emergentes y en desarrollo y, en particular, de Asia. El artículo trata de responder a dos cuestiones: ¿cuáles han sido los principales factores que han propiciado este cambio radical en la situación internacional? y ¿qué perspectivas hay de que la recuperación actual desemboque en una senda de crecimiento sostenido? Estas son las dos cuestiones que se abordan a continuación.

Palabras clave: *Crisis, Recuperación, Política monetaria, Política fiscal, Estabilidad financiera, Sistema bancario, Flujo de capitales, Regulación.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 16

Los nuevos inversores internacionales

Mauro F. Guillén
Director del Lauder Institute en la Wharton School

Una de las tendencias económicas más importantes de la última década se refiere al aumento de las inversiones de cartera y directas provenientes de las economías emergentes de Asia, América Latina y Oriente Próximo. Aunque todavía no suponen una proporción elevada del total mundial, la tasa de crecimiento de las inversiones y su concentración en ciertos sectores estratégicos, tales como la energía, las infraestructuras o los servicios financieros, convierten a este fenómeno en unos de los referentes más importantes de la nueva economía global.

Las economías emergentes cuyas empresas se están comportando de modo más dinámico en términos de inversión en el extranjero son Brasil, México, Chile, China, India, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos. En algunos casos, las inversiones se dirigen a sectores de bienes de consumo, pero la mayoría tienen que ver con energía, infraestructuras, telecomunicaciones y servicios financieros. Algunas de estas empresas ya se encuentran entre las mayores del mundo dentro de sus respectivos sectores. Por ejemplo, en bienes de consumo no duradero la argentina Arcor es la primera empresa de caramelos del mundo, y las mexicanas Bimbo la segunda en pan envasado y Modelo la tercera en cerveza. En bienes de consumo duraderos la china Lenovo es la cuarta empresa mundial de ordenadores personales. En bienes intermedios, la argentina Tenaris es la mayor del mundo en tubos de acero sin costura y la mexicana Cemex la segunda en cementos. En alta tecnología, la brasileña Embraer es la segunda en diseño y fabricación de aviones regionales. En el sector de infraestructuras, DP World es el cuarto operador portuario (si bien ha tenido problemas con sus operaciones inmobiliarias, como es bien conocido). En servicios de información y de subcontratación, las empresas indias TCS, Infosys y Wipro se encuentran entre las cinco mayores del mundo.

En los últimos años, las multinacionales emergentes han realizado inversiones importantes: Tata Steel (India) ha comprado Corus Group en el Reino Unido por 11.800 millones de dólares, Gerdau (Brasil) ha adquirido Chaparral Steel en Estados Unidos por 4.100 millones de dólares, SABIC (Arabia Saudita) ha comprado GE Plastics en Estados Unidos por 11.600 millones de dólares, y Tata Motors (India) ha adquirido las marcas Jaguar y Land Rover por 2.000 millones de dólares.

La otra tendencia importante en términos de la inversión de economías emergentes tiene que ver con los fondos soberanos. Se trata de vehículos de inversión creados por países con superávits comerciales importantes con la finalidad de ges-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 17

tionar sus excedentes de divisas. Aunque el término de fondo soberano se acuñó en 2005, el primero se fundó en los años cincuenta. Los mayores son Abu Dhabi Investment Authority, Kuwait Investment Authority, Temasek y China Investment Corporation. Cada uno de ellos dispone de entre 200.000 y 800.000 millones de dólares para invertir. Hasta hace unos años solían invertir en bonos públicos y privados, pero ahora ya invierten en renta variable. Conjuntamente, los fondos soberanos de economías emergentes tienen unos dos billones de dólares invertidos a lo largo y ancho del mundo.

Normalmente, los fondos soberanos adquieren participaciones inferiores al 10% del capital. Pero hay excepciones. Por ejemplo, Qatar Investment Authority adquirió un 25% de Sainsbury por 3.700 millones de dólares, Investment Corporation of Dubai compró un 28% de London Stock Exchange por 3.000 millones de dólares, y Kuwait Investment Authority mantuvo durante los años ochenta y noventa una participación en torno al 14% en Daimler-Benz, la mayor compañía industrial de Europa (en la actualidad ostenta un 7%). Durante buena parte de los años ochenta, el fondo kuwaití tuvo una participación del 12% en la mayor entidad española de la época, el Banco Central.

Las empresas multinacionales y fondos soberanos de economías emergentes han acelerado sus inversiones durante la actual crisis financiera. Aunque han invertido en África y América Latina, las inversiones más controvertidas se han producido en Europa y Estados Unidos. Desde enero de 2007 fondos soberanos asiáticos y de Oriente Próximo han tomado participaciones del 11,3% en Merrill Lynch, 10% en la firma de capital privado Blackstone, 9,9% en Morgan Stanley, 8,6% en UBS, 7,7% en Barclays y 7,5% en la también firma de capital privado Carlyle Group. Citigroup se encuentra participado en un 4,9% por el fondo de Abu Dhabi, en un 4,4% por el GIC de Singapur y en un 1,6% por la Kuwait Investment Authority. La crisis no solamente les ha brindado oportunidades de inversión. El valor de sus activos ha caído estrepitosamente. Por ejemplo, se estima que el fondo de Qatar perdió durante el año 2008 un 41% de su valor, el de Abu Dhabi un 40%, el de Kuwait un 36% y la Saudi Arabian Monetary Authority un 12%.

El ascenso tan súbito de las multinacionales emergentes y de los fondos soberanos ha suscitado numerosas suspicacias. En el caso de las multinacionales, una acusación frecuente es que se trata de empresas de propiedad pública. También se les acusa de no tener escrúpulos a la hora de invertir en países tales como Sudán o Angola. Pero las mayores críticas apuntan hacia los fondos soberanos, no solamente por su condición estatal, sino sobre todo por su secretismo.

Si bien es cierto que los fondos soberanos tienen un tamaño y política de inversiones que despiertan todo tipo de recelos, no se les puede pedir una transparencia total, puesto que si anuncian lo que quieren comprar o vender, inmediatamente el precio subiría o bajaría, respectivamente. Lo importante es que los países receptores de las inversiones de los fondos soberanos dispongan de mecanismos legales para asegurar que no empleen sus participaciones de manera politizada u oportunista. Después de todo, las firmas de capital privado y los *hedge funds* tampoco son el paradigma de la transparencia y sin embargo no son objeto de tantos recelos como los fondos soberanos.

De cara el futuro, resulta inevitable que los inversores de economías emergentes adquieran un mayor protagonismo. La economía global está cambiando a un ritmo acelerado, y con ella, los flujos de inversión. En tanto persistan los desequilibrios globales en las cuentas corrientes de las balanzas de pagos, las multinacionales emergentes y los fondos soberanos seguirán su trayectoria ascendente. Incluso si se corrigen los desequilibrios globales, cabe esperar que las multinacionales emergentes continúen realizando mayores inversiones en el extranjero, sobre todo en busca de nuevos suministros estratégicos y mercados.□

RESUMEN

El autor reflexiona sobre la importante presencia global que están adquiriendo las empresas multinacionales de países emergentes y los fondos soberanos, analizando las dimensiones del fenómeno y las ramificaciones económicas, empresariales y políticas.

Palabras clave*: Economías emergentes, Fondos soberanos, Multinacionales, Economía global.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 18

La complejidad de la salida de la crisis en España

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

El año 2009 será recordado como el de la gran recesión, ochenta años después del inicio de la gran depresión. Aunque es pronto para hacer un balance definitivo, parece que el escenario de un colapso global que llevase al mundo a algo parecido de lo que fue la crisis por antonomasia del sistema capitalista se ha logrado evitar. Las medidas sin precedente de apoyo masivo a las instituciones financieras tambaleantes y de impulso de la demanda mediante el empleo de instrumentos convencionales y no convencionales en el ámbito monetario y fiscal lograron detener los resortes de una espiral contractiva y deflacionista como la de los años treinta. La mayor parte de las áreas económicas se han estabilizado e incluso han reanudado el crecimiento económico, aunque en muchas de ellas se tardará algunos años en volver al nivel de producción y actividad del que se partía y algunos más en recuperar el nivel de empleo previo a la crisis. La digestión de la crisis será larga y compleja, por la profundidad de la conmoción sufrida y la dificultad de acompasar la retirada de los estímulos excepcionales con el afianzamiento de un dinamismo autosostenible, por no mencionar los retos que plantea la necesidad de reparar los fallos que se han puesto de manifiesto en el diseño de políticas, en el marco regulatorio o la arquitectura financiera internacional.

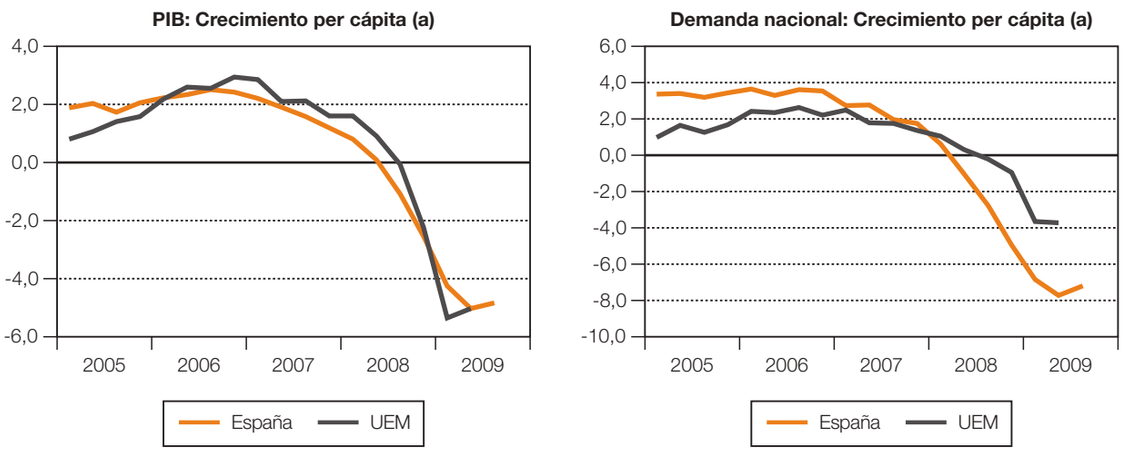
La salida de la crisis en España se presenta particularmente compleja, pero no precisamente por su duración o por su intensidad relativa. La recesión en España se puede prolongar algunos trimestres más que en la mayoría de los países industrializados y en el área del euro, pero ello no tendría mucha importancia si se recuperara pronto el dinamismo económico. Y si la intensidad de la crisis se mide por la magnitud de la contracción del producto, otros países que ya están en fase de recuperación han experimentado retrocesos más pronunciados. La especial complicación de la salida de la crisis en España deriva de su carácter dual. La crisis internacional ha arrastrado a la economía española y ha sido un factor determinante de la magnitud alcanzada por la misma, pero no por ello se puede reducir a su componente externo, ya que tiene importantes particularidades que provienen de los desequilibrios acumulados durante la etapa expansiva previa y que habían empezado a corregirse siguiendo una pauta gradual antes del desencadenamiento de las turbulencias y de la crisis.

1. Contracción del gasto interior

El peso que la corrección de los desequilibrios acumulados está teniendo en la complejidad de

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 19

GRÁFICO 1
PIB Y DEMANDA NACIONAL EN ESPAÑA Y LA UEM
(En porcentaje)



(a) Tasas interanuales.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central Europeo.

la salida de la crisis en España se está manifestando en la gran intensidad que ha alcanzado la contracción del gasto interior. España se encuentra entre los países, como Estados Unidos, Reino Unido e Irlanda, en los que la dinámica contractiva tiene una raíz predominantemente interna, a diferencia de aquellos otros, como Alemania y Francia, en los que ha sido la brusca caída del comercio exterior la que ha actuado como principal determinante de la crisis. En el gráfico 1 puede verse cómo si bien el retroceso del PIB per cápita en España ha sido muy similar al del conjunto del área del euro, el descenso de la demanda nacional per cápita está teniendo una intensidad que duplica la de la media de la zona, viniendo, además de una etapa en la que el gasto por persona crecía en España el doble que en el área de referencia.

La severidad del abrupto ajuste interno se está viendo amortiguada por la contribución expansiva que ha desempeñado la demanda exterior neta como resultado del rápido recorte de las importaciones, en marcado contraste con aquellos países que se han visto arrastrados a la recesión, sobre todo, por el hundimiento de sus mercados exteriores. Este comportamiento está permitiendo una rápida corrección del déficit exterior que ha venido a ratificar el carácter que el mismo tenía de reflejo de los desequilibrios internos.

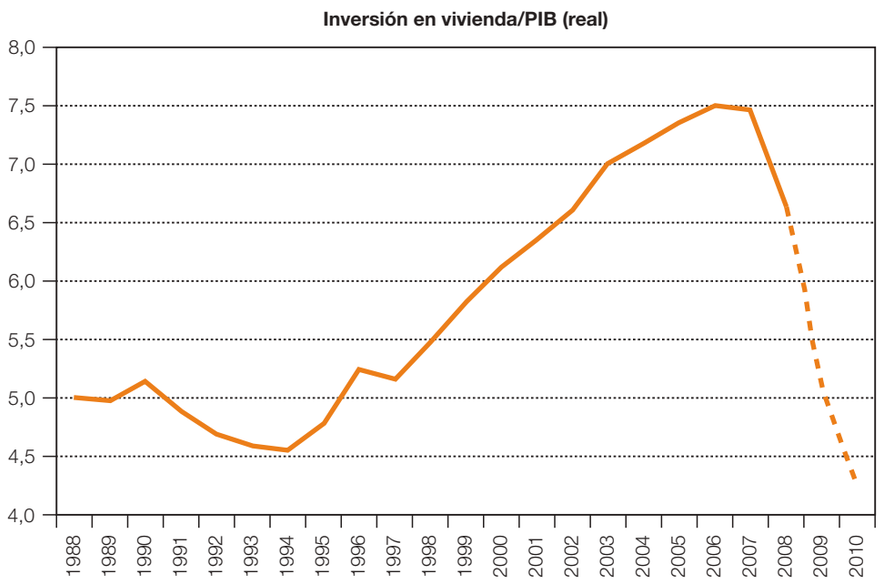
Este rasgo específico tiene gran importancia para la superación de la crisis, pues la hace depender de manera muy determinante de la capacidad de alcanzar una senda sostenible de crecimiento del gasto interior y, por lo tanto, de la superación de los desequilibrios que se habían acumulado. El desequilibrio más abultado y el que más va a lastrar las posibilidades de recuperación es el de los excesos del sector inmobiliario y sus efectos inducidos sobre la situación patrimonial de empresas y familias y sobre la propia capacidad del sistema financiero para canalizar los flujos de crédito necesarios.

2. El ajuste inmobiliario

Durante la expansión se dio en España una conjunción de factores internos y externos que agravaron la natural tendencia del sector inmobiliario a los excesos de valoración, inversión y endeudamiento, hasta el punto de que incluso cuando ya en 2003 algunos analistas habían empezado a advertir del riesgo de que los mis-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 20

GRÁFICO 2
EL AJUSTE DE LA INVERSIÓN RESIDENCIAL
(En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

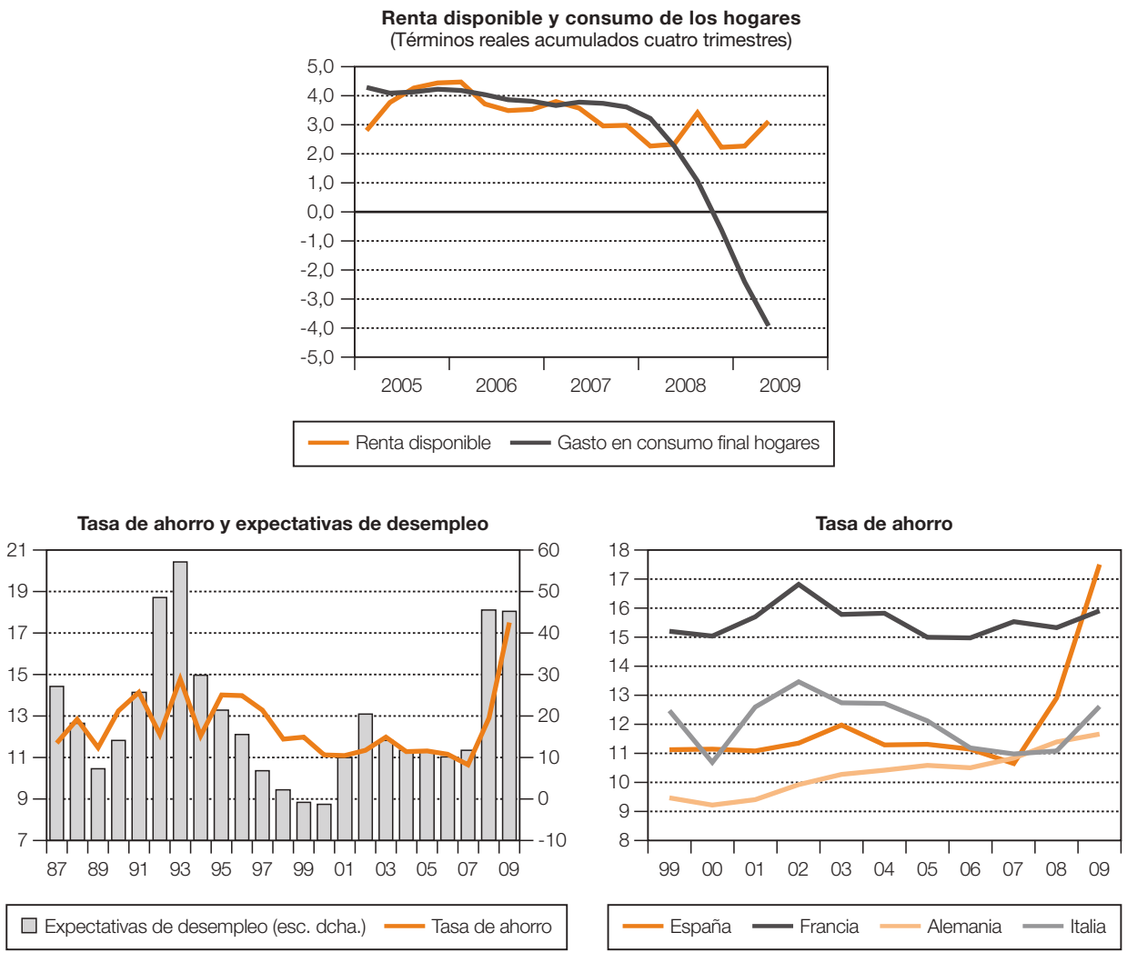
mos desembocasen en una brusca corrección fue precisamente cuando más se intensificaron dichas tendencias. La absorción de este grave desajuste plantea problemas muy complejos cuya resolución resulta decisiva para asentar una nueva fase de dinamismo económico. Será necesario reabsorber el exceso de producción de viviendas, alcanzar niveles de precios más consistentes con la demanda a largo plazo y redimensionar un sector claramente sobredimensionado y que ha absorbido excesivos recursos productivos y financieros. Y ello supone que durante un período considerable, difícil de acotar pues difícil es saber la magnitud de los excesos, el sector seguirá drenando crecimiento o contribuyendo al mismo por debajo, no ya de lo que lo hizo durante la expansión previa —pues eso no resultaba sostenible—, sino de sus posibilidades de largo plazo. Ello retrasa la salida, supone una rémora para las posibilidades de recuperación e incluso puede limitar las posibilidades de crecimiento a medio plazo. En el gráfico 2 puede observarse la magnitud del exceso y la intensidad de su posible corrección según supuestos razonablemente realistas.

3. La caída del consumo

La caída del gasto interior no se circunscribe a la inversión residencial, sino que afecta a todos sus componentes. Entre ellos tiene especial interés el comportamiento del consumo de las familias. La atonía del consumo es una característica generalizada de la crisis, pero España destaca por la intensidad de la caída y por el contraste más acentuado con el dinamismo que había mostrado con anterioridad. La renta disponible de las familias ha seguido creciendo en términos reales, a pesar de la crisis, ya que el drenaje ejercido por la disminución del empleo, sobre el que volveremos más adelante, se ha visto amortiguado por las inyecciones procedentes de las medidas de apoyo fiscal adoptadas. Pero el consumo se ha contraído mucho más allá de lo que cabría haber esperado de la evolución de las rentas y como consecuencia de ello la tasa de ahorro ha aumentado hasta alcanzar niveles máximos históricos y superar la pauta de todos los países de nuestro entorno, incluso de aquellos con mayor tradición de ahorro entre las familias

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 21

GRÁFICO 3
CONSUMO DE LOS HOGARES Y TASA DE AHORRO
(En porcentaje)

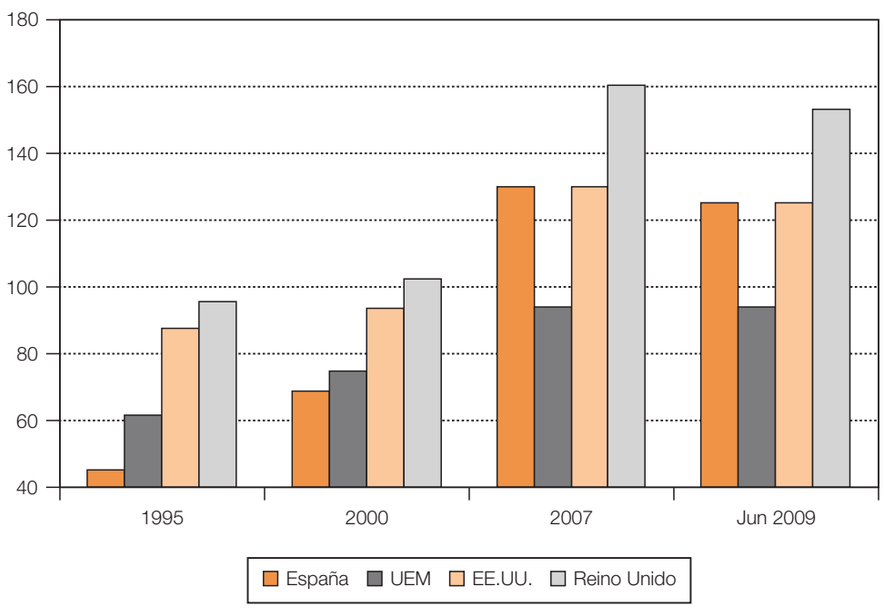


Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Eurostat, Comisión Europea y Banco de España.

(véase gráfico 3). Esta actitud precavida refleja el deterioro de la confianza y de las expectativas de renta futura, que han pasado en muy poco tiempo de una situación próxima a la euforia, basada en una extrapolación indefinida de la trayectoria pasada de continuo crecimiento, a una preocupación por su mero sostenimiento frente a la amenaza del aumento del desempleo. También refleja el efecto de los cambios de la situación financiera sobre la posición patrimonial de las familias, que han sufrido una pérdida de riqueza como consecuencia de la desvalorización de los activos reales cuando han empezado a percibir las consecuencias de su elevado nivel de endeudamiento. En el gráfico 4 puede verse la rapidez con la que había crecido su ratio de endeudamiento hasta colocarse entre los países con registros más elevados. En una crisis como la que se está viviendo, el sector se ve afectado por la necesidad de reducir su nivel de apalancamiento en medio de las dificultades generadas por el escaso dinamismo de la renta, lo que tien-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 22

GRÁFICO 4
RATIO DE ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES
(En porcentaje de RBD)



Fuente: Eurostat, BCE y Banco de España.

de a reducir sus posibilidades de inversión y su propensión al consumo.

4. La contención del crédito

La recuperación del gasto de familias y empresas, incluyendo la inversión productiva que constituye el componente más retrasado y volátil de la demanda privada, requerirá la disponibilidad de flujos de crédito suficientes. El crecimiento del crédito ha pasado en España de tasas de variación que en el momento de la expansión triplicaban las del producto nominal y en algunos componentes, como los préstamos a promotores, superaban el 50% anual a una situación de estancamiento o incluso de flujos negativos, siguiendo la pauta cíclica habitual acentuada por la brusca contracción de la demanda y las mayores restricciones de oferta que se derivaban de la elevada tensión financiera vivida durante la crisis. La relativa estabilización de los mercados financieros internacionales, todavía incierta e incompleta, tiende a facilitar la normalización de la oferta de crédito para cuando se den las condiciones de revitalización de su demanda. En el futuro será decisiva la solidez del sistema financiero. El sistema financiero español mostró una elevada resistencia a las perturbaciones internacionales gracias a la preeminencia del modelo de banca tradicional, a la existencia de unos perímetros supervisores que no permitían la creación del tipo de vehículos que canalizaron los productos tóxicos, al sistema de provisiones dinámicas en el que España ha sido innovadora y a la intensidad del modelo supervisor. La profundidad de la crisis tiende a erosionar inevitablemente la posición de las entidades, mediante el aumento de la morosidad, la reducción de los márgenes de intermediación y la carestía de la financiación mayorista, entre otros factores. Frente a esas dificultades las entidades se ven abocadas a reaccionar, dependiendo de su situación de partida, fortaleciendo su base de capital y racionalizando sus costes operativos. La velocidad y el acierto con el que se conduzca el proceso de reestructuración del sistema financiero y la reducción de su grado de apalancamiento resultarán fundamentales a la hora

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 23

de que la recuperación cuente con una financiación suficiente y no se vea perturbada por accidentes financieros de relevancia.

5. El aumento del déficit público

El gasto interno ha contado con el soporte de las medidas expansivas de política fiscal adoptadas que han tenido un impacto importante en el caso del Programa de Inversión Local, dotado con 8.000 millones de euros, y de la ayuda a la compra de automóviles a través del Plan 2000 E. En conjunto España se ha situado entre los países que han recurrido con más intensidad a las medidas excepcionales de impulso de la demanda mediante el gasto público y los estímulos fiscales al gasto privado. Sin embargo, el deterioro de las finanzas públicas ha sido muy rápido, con un giro en la posición fiscal del entorno de 14 puntos de PIB en dos años —desde un superávit de más del 2% a un déficit que puede estar cercano al 12%, según las previsiones de la Comisión Europea—, por lo que no sólo se ha agotado el margen para compensar la debilidad del gasto privado con medidas expansivas adicionales, sino que el volumen alcanzado por el déficit público y el ritmo de crecimiento de la deuda pública se pueden convertir en un obstáculo adicional para la recuperación del dinamismo económico, por sus posibles repercusiones sobre el coste de la financiación y la confianza en la economía española. De hecho, los presupuestos generales del Estado para 2010 contemplan ya medidas de contención del gasto y, sobre todo, de aumentos de impuestos que pretenden establecer el punto de partida de una senda de consolidación presupuestaria hacia objetivos de estabilidad a medio plazo. La gran dificultad de dicha consolidación procede del carácter predominantemente estructural del aumento del déficit público, por lo que su reconducción sólo será posible mediante recortes del gasto no productivo y el establecimiento de una mayor capacidad recaudatoria, medidas que no siempre serán fáciles de armonizar con el mantenimiento de los estímulos para el crecimiento.

6. La caída del empleo

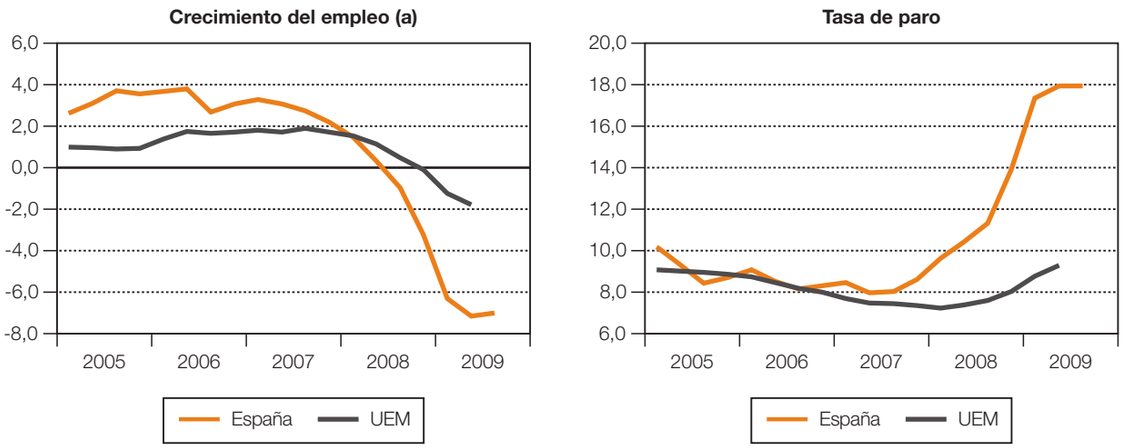
Con todo, la mayor fuente de dificultades para la superación de la crisis proviene del comportamiento del mercado de trabajo que, como consecuencia de las ineficiencias institucionales que viene arrastrando, ha reaccionado, como en crisis anteriores, con una escasa sensibilidad de los salarios al fuerte deterioro de la coyuntura y una intensa destrucción de empleo, que empezó en el sector de la construcción con una velocidad inusitada, pero que pronto se propagó a otros sectores alcanzando un carácter generalizado. Según los datos de la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 2009, el empleo estaba cayendo, con relación al mismo trimestre del año anterior, a una tasa del 7,3% en el conjunto de la economía, que se elevaba al 10,7% en la economía de mercado, una vez que se descuentan los empleos creados por las Administraciones públicas. Con esos datos, si se toma como referencia el tercer trimestre de 2007, que fue cuando se alcanzó el máximo del nivel de empleo, se habían destruido ya en España más de un millón seiscientos mil puestos de trabajo en la economía en su conjunto y más de un millón novecientos mil en la economía de mercado que se distribuyen grosso modo en novecientos mil en la construcción, quinientos mil en la industria y cuatrocientos mil en los servicios de mercado, en sólo dos años. No hay comparación posible ni con ningún episodio anterior de la economía española ni con las experiencias de otras economías avanzadas. Es el rasgo diferencial negativo más destacado de la crisis en la economía española (véase gráfico 5).

Así, mientras la inercia en la formación de los salarios ha contribuido significativamente a mantener el consumo, la intensa destrucción de empleo está suponiendo un lastre muy fuerte para la confianza y las expectativas y constituye un obstáculo adicional para el ajuste de las finanzas públicas y la recuperación del crecimiento, pues una parte significativa del aumento del desempleo tiene un carácter estructural, no sólo por la importancia de los fenómenos de histéresis que acompañan a aumentos tan voluminosos del paro, sino por la dificultad de absorber los excedentes de mano de obra de la construcción y sectores relacionados (industria auxiliar y servicios inmobiliarios) en actividades alternativas. Las fuertes ganancias de productividad que está experimentando la economía española, en contraste con los retrocesos que están registrando las economías tecnológicamente más avanzadas, no refleja un avance en la eficiencia relativa, sino la prevalencia de unos mecanismos de ajuste que descargan sobre la producción y el empleo la mayor parte del esfuerzo de corrección, ampliando la magnitud del retroceso y erosionando las posibilidades de crecimiento futuras.

El comportamiento de los precios, con ajustes de la inflación más marcados que en la zona del euro, lo que ha permitido invertir por primera vez

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 24

GRÁFICO 5
EMPLEO Y PARO EN ESPAÑA Y LA UEM
(En porcentaje)



(a) Tasas interanuales.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central Europeo.

el persistente diferencial positivo que se venía acumulando desde el inicio de la UEM, muestra que algo empieza a cambiar en la dirección apropiada y que la formación de los mismos es sensible, gracias a la competencia existente en los mercados de bienes y servicios, a la debilidad de la demanda, lo que estaría activando los mecanismos de corrección a través de las ganancias de competitividad, que son los que pueden asegurar la vuelta a un crecimiento sostenible dentro de la unión monetaria, siempre y cuando, eso sí, que dichas ganancias de competitividad se asienten en mejoras genuinas de productividad y de costes y no en la mera destrucción de empleo.

7. El papel de la política económica

La complejidad de los factores que condicionan la salida de la crisis en España atribuyen un papel decisivo a la política económica. Del cuadro trazado en párrafos anteriores, forzosamente esquemático por las limitaciones del formato, no cabe deducir que el propio devenir de la crisis sea capaz de activar resortes suficientemente potentes para superar las restricciones presentes y conducir de manera natural a un crecimiento vigoroso en un plazo no muy dilatado. Tampoco cabe esperar que la mejora del contexto exterior pueda ser suficiente. Si no hay una acción decisiva de la política económica es muy posible que el ajuste se prolongue mucho en el tiempo, que la corrección sea incompleta y que surja el peligro de que la economía quede atrapada en una senda de crecimiento débil.

No es tema de este artículo proponer las acciones de política necesarias, pero sí es importante subrayar que los problemas planteados tienen que ver fundamentalmente con las condiciones que permitan una capacidad sostenible de gasto del sector privado, con la productividad y eficiencia de sectores productivos capaces de tomar el relevo a la actividad inmobiliaria y, sobre todo, con los estímulos al mantenimiento y la creación estable de empleo. Frente a estos problemas poco o nada pueden hacer las políticas de mero sostenimiento o estímulo del gasto. Dichas políticas ya se han utilizado en extenso y han contribuido a frenar la espiral contractiva y a estabilizar la situación, pero su margen ya se ha agotado, como muestra el grave deterioro de las finanzas públicas, y no responden a la naturaleza de los requerimientos necesarios para reencontrar el crecimiento. Unos requerimientos que están relacionados con modificaciones en algunos de los marcos institucionales vigentes y algunas pautas de conductas arraigadas que sólo pueden modi-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 25

ficarse mediante cambios estructurales que corresponde a la política económica liderar y activar. Es por lo tanto a la agenda de reformas estructurales a la que le corresponde responder a la situación, como ya le correspondió en encrucijadas de alcance similar al que está viviendo la economía española, con la diferencia de que quizás algunos de los esfuerzos más costosos que se han venido aplazando no admiten más demora.□

BIBLIOGRAFÍA

*Comisión Europea (2009): «European Economic Forecast. Autumn 2009», **European Economy**, 10/2009.*

*Estrada, Á.; Jimeno, J. F. y Malo de Molina, J. L. (2009): «La economía española en la UEM: Los diez primeros años», **Documentos Ocasionales,** núm. 0901, Banco de España.*

*Estrada, Á.; Izquierdo, M. y Lacuesta, A. (2009): «El funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento del paro en España», **Boletín económico,** julio-agosto, Banco de España.*

Fondo Monetario Internacional (2009): «World Economic Outlook. Crisis and Recovery», April 2009, http://imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/text.pdf.

RESUMEN

La crisis de la economía española presenta una serie de particularidades que se derivan de los desequilibrios acumulados durante la etapa previa de expansión y que complican especialmente su salida. La corrección de esos desequilibrios, entre los que destaca el exceso de capacidad del sector inmobiliario, confiere un carácter predominantemente interno a la dinámica contractiva del gasto, caracterizada por la intensa caída del consumo de las familias y de los flujos de crédito. El gasto interno ha contado con el soporte de las medidas expansivas de política fiscal, que ha agotado su margen de actuación, como muestra el grave deterioro de las finanzas públicas. La mayor fuente de dificultades para la superación de la crisis proviene del comportamiento del mercado de trabajo que, como consecuencia de las ineficiencias institucionales que viene arrastrando, ha reaccionado con una escasa sensibilidad de los salarios al fuerte deterioro de la coyuntura y una intensa destrucción de empleo. La complejidad de los factores que condicionan la salida de la crisis en España y la naturaleza de los requerimientos necesarios para reencontrar el crecimiento atribuyen un papel decisivo a la política económica y a la agenda de reformas estructurales.

Palabras clave: *Política económica, Consolidación presupuestaria, Desempleo estructural.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 26

La economía española en el año 2009

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

El 2009 será recordado como el más difícil para la economía mundial en mucho tiempo. Un año en el que la actividad económica se ha contraído en todos los países avanzados y el comercio internacional ha caído más de un 10% en términos reales, quedando en evidencia las debilidades del modelo económico y financiero vigente.

Pero, también, ha sido el año en el que la crisis ha tocado fondo y, gracias a la acción pública coordinada a nivel internacional, se ha evitado una depresión duradera.

Los gobiernos y autoridades monetarias de las principales economías mundiales nos hemos puesto de acuerdo para adoptar medidas de estímulo fiscal y monetario sin precedentes, que han permitido que en 2009 se produzca un punto de inflexión. 2010 será el año de la recuperación y también el momento de sentar las bases del patrón de crecimiento futuro.

La crisis alcanzó su mayor virulencia durante el último trimestre de 2008 y el primero de 2009.

A partir de abril se comenzaron a apreciar signos de mejora, inicialmente centrados en el sistema financiero. Se inició una paulatina normalización de los mercados interbancarios y una reducción de las primas de riesgo en los mercados de crédito, que permitieron a las empresas más solventes volver a financiarse en el mercado.

Este entorno más favorable fue reflejándose progresivamente en las expectativas y en la actividad económica real. No obstante, el repunte no ha sido suficiente para evitar que el PIB mundial se reduzca en el conjunto del año, afectando con una mayor intensidad a las economías desarrolladas.

España ha afrontado la crisis con algunas fortalezas importantes, como son una posición fiscal sólida y un sistema financiero solvente. Pero también con problemas específicos: una actividad inmobiliaria sobredimensionada y un elevado endeudamiento privado, financiado en una parte significativa en los mercados internacionales.

La economía española ha soportado la crisis comparativamente bien en términos de actividad económica, gracias al notable impulso aportado por la política fiscal y a las medidas adoptadas en el ámbito financiero para mitigar el impacto de la desaceleración del crédito. Además, la contribución positiva de la demanda externa neta ha compensado parcialmente la debilidad de la demanda interna y ha permitido recortar a la mitad la necesidad de financiación exterior.

El coste en términos de desempleo ha sido considerable y superior al sufrido por otros países de nuestro entorno. Y esto ha sido así por un doble

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 27

motivo: la dimensión del ajuste inmobiliario y un mercado laboral poco eficiente y segmentado.

El sector inmobiliario —muy intensivo en mano de obra— acumuló durante años un notable sobredimensionamiento, que se está corrigiendo abruptamente. El resultado ha sido la pérdida de más de 900.000 empleos en el sector de la construcción desde los niveles máximos alcanzados en 2007.

Por otra parte, el mercado de trabajo se apoya en exceso en la contratación temporal, dando lugar a un mercado segmentado que sobrerreacciona ante las fluctuaciones cíclicas. En España existe flexibilidad laboral, pero es una flexibilidad económica y socialmente ineficiente, pues se materializa principalmente a través del empleo, en lugar de mediante cambios en otras variables como la jornada laboral.

Ante esta coyuntura, el Gobierno ha actuado con determinación para contener la crisis y atenuar su impacto en el empleo, desarrollando un amplio abanico de iniciativas que conforman el Plan E. Muchas de las actuaciones más destacadas pertenecen al ámbito fiscal. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión Europea, las medidas adoptadas en España aportaron un impulso fiscal superior al 2% del PIB en 2009 que, sumado a las actuaciones realizadas en 2008, alcanza el 4% del PIB, lo que nos sitúa entre los países más activos dentro de la Unión Europea. La inevitable contrapartida del esfuerzo fiscal es la aparición de un elevado déficit público, que no sería aceptable en otra coyuntura menos desfavorable.

En el año 2009 se han adoptado medidas para reducir la carga impositiva para familias y empresas y aumentar la inversión pública con el objetivo prioritario de contribuir a sostener el empleo. Para ello, se creó el Fondo Estatal de Inversión Local de 8.000 millones de euros, acompañado de medidas por un importe de 3.000 millones de euros para dinamizar sectores estratégicos de nuestra economía, como el del automóvil o la construcción, fomentando el alquiler y la vivienda de protección oficial. Estimamos que estas actuaciones han permitido crear o mantener de forma directa o indirecta alrededor de medio millón de puestos de trabajo durante el período de su vigencia.

Junto a la lucha contra el desempleo, otra prioridad es mitigar el coste social de la crisis, protegiendo a los más vulnerables. Para ello, hemos garantizado las prestaciones sociales existentes y mejorado la atención a las personas en situación de dependencia. Además, ante el alcance del paro, hemos considerado necesario ampliar la protección por desempleo a los trabajadores que han agotado las prestaciones y subsidios previos. La combinación de un mayor gasto en prestaciones sociales con una menor presión fiscal y la notable bajada de los tipos de interés ha permitido que la renta disponible de muchos hogares aumentara a pesar de la crisis.

También se acometieron actuaciones excepcionales en el ámbito financiero, como el refuerzo de la cobertura de la garantía de depósitos, el Fondo de Adquisición de Activos Financieros y los programas de avales aprobados a finales de 2008. Estas iniciativas, junto con una política monetaria muy flexible por parte del Banco Central Europeo, han logrado restablecer la confianza, descartando cualquier riesgo de colapso financiero.

Sin embargo, el sector debe realizar un esfuerzo para absorber la creciente morosidad y adaptarse a un mercado más pequeño y a un entorno más exigente. Para orientar este proceso se elaboró una hoja de ruta que incluía la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, con el objetivo de facilitar una reestructuración ordenada del sector mediante operaciones de concentración y otras actuaciones que permitan mejorar su eficiencia y reforzar sus recursos propios.

A pesar de estas iniciativas, y tal y como cabía prever, el crédito al sector privado —una variable muy vinculada al ciclo— ha continuado desacelerándose, tanto por las restricciones del lado de la oferta como por la menor demanda. Este es un proceso necesario dado el elevado nivel de endeudamiento de las familias y empresas, pero que debe ser gradual para minimizar el impacto sobre el crecimiento y no dejar sin atender la demanda de financiación de familias y empresas solventes. Consciente de esta situación, el Gobierno ha actuado para aliviar los problemas de liquidez que afectan de forma especialmente intensa a las Pymes.

Para ello, además de diversas medidas en el ámbito tributario, hemos reforzado considerablemente el papel del ICO, ampliando y flexibilizando sus líneas de intermediación tradicionales y creando otras nuevas. Este esfuerzo ha permitido al ICO realizar más de 300.000 operaciones y proveer un 70% más de financiación que el año anterior. Incremento que supera el 100% si tenemos en cuenta la financiación privada inducida por las nuevas líneas. Durante 2009, más del 25% del total del crédito en España ha contado con la intermediación del ICO.

El sector financiero protagonizó el inicio de la crisis y su reforma es un requisito para que la reactivación sea duradera y sólida. Afortunadamente,

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 28

ya hemos logrado un consenso internacional sobre las principales reformas necesarias en el marco institucional. Este es un debate en el que España está participando muy activamente, y continuará haciéndolo durante nuestra Presidencia de la Unión Europea.

Con una regulación y supervisión financieras fortalecidas contribuiremos a afianzar la reactivación económica y, sobre todo, reduciremos el riesgo de crisis similares en el futuro.

En este contexto, el debate de política económica, tanto en España como en el seno del G-20 y de la Unión Europea, se centra ahora en cómo ir eliminando las medidas excepcionales sin afectar a la incipiente recuperación económica. Por una parte, es necesario que el sector público continúe estimulando la actividad a través de las políticas monetaria y fiscal hasta que el impulso de la demanda privada se consolide. Sin embargo, también es preciso diseñar una estrategia de retirada gradual de las medidas excepcionalmente expansivas, para evitar que supongan una carga excesiva en los próximos años.

Este es el análisis en el que se han enmarcado los presupuestos para el año 2010. Unos presupuestos anticíclicos, que mantienen buena parte del estímulo aportado en 2009 para complementar a la aún débil demanda privada. Pero plantean también la retirada parcial de algunas medidas extraordinarias. De este modo, suponen un primer paso hacia el objetivo del reequilibrio de las cuentas públicas, un objetivo con el que el Gobierno está firmemente comprometido. Los presupuestos contemplan tanto medidas de austeridad en el gasto como de generación adicional de ingresos. Su impacto inmediato en el saldo presupuestario de 2010 alcanzará el 1,3% del PIB y será mayor cuando los efectos de la modificación impositiva que incluyen se extiendan a un año completo. Además, la reducción del déficit estructural será superior, ya que estas medidas desplegarán toda su capacidad cuando la actividad económica regrese a su nivel potencial.

En 2010 nuestra economía va a experimentar una recuperación progresiva. Recuperación que estará impulsada por la demanda externa, que mantendrá una contribución positiva al crecimiento. Esperamos que se consoliden las mejoras recientes en los indicadores de competitividad. Objetivo factible en la medida en que logremos un entorno de estabilidad de precios, moderación de costes laborales y crecimiento de la productividad. De este modo nuestras empresas podrán aprovechar la mejoría en la coyuntura económica global y ganar posiciones en los mercados internacionales.

El consumo será el otro pilar de la reactivación. Tras un rápido incremento en 2008 y 2009, la tasa de ahorro de los hogares ha alcanzado un nivel históricamente elevado. Este comportamiento responde al deseo de las familias por mejorar su posición financiera mediante un menor endeudamiento, así como a una reacción natural ante un entorno de mayor incertidumbre. Esta situación ofrece un gran potencial para la reactivación del consumo privado a medida que la confianza de los consumidores se va recuperando.

La recuperación de la demanda privada generará crecimientos intertrimestrales del PIB positivos, aunque, por su naturaleza, se reflejarán en las tasas interanuales con algún trimestre de retraso. A corto plazo, es posible que la actividad económica se muestre ligeramente menos dinámica que en otros países de nuestro entorno por la mayor dimensión que tienen en España el ajuste inmobiliario y el desapalancamiento del sector privado. Por su parte, el mercado laboral empezará a tener un mejor comportamiento en la segunda mitad del año.

El crecimiento y la creación de empleo irán ganando intensidad poco a poco y para 2011 esperamos que sean claramente positivos, con un aumento neto del empleo y con la tasa de crecimiento convergiendo hacia su nivel potencial. Potencial que, en el caso de España, continúa siendo superior al del promedio de los países de la zona euro. Durante los próximos años la productividad debe reflejar el esfuerzo inversor público y privado de años pasados, mientras que el desempleo retornará hacia su nivel de equilibrio a largo plazo. Por otra parte, las empresas españolas tienen una posición muy destacada a nivel mundial en diversos sectores económicos, con unas inmejorables perspectivas de futuro como son las energías renovables, las infraestructuras y la actividad financiera tradicional.

Pero no podemos conformarnos con que nuestra economía regrese pronto a nuestro nivel potencial. También es esencial redoblar los esfuerzos para aumentar nuestra capacidad de crecimiento a largo plazo. Por eso, se ha planteado un conjunto de medidas estructurales para acelerar la transición hacia un modelo económico más moderno y sostenible, que permita un mayor y más equilibrado crecimiento.

La Estrategia de Economía Sostenible plantea un conjunto de medidas para que nuestro modelo productivo se oriente hacia la sostenibilidad en su sentido más amplio. Incluyendo iniciativas para garantizar un entorno que favorezca la actividad emprendedora y la innovación en las empresas.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 29

Mejorando la regulación económica y suprimiendo barreras administrativas. Promoviendo la eficiencia energética y modernizando el sistema de formación profesional para adecuar la oferta formativa a las demandas del sistema productivo.

Esta es una estrategia abierta al diálogo y a nuevas propuestas complementarias. En este sentido, dos de los objetivos prioritarios en 2010 son promover reformas consensuadas en el sistema de pensiones para garantizar una adecuación progresiva a la evolución demográfica, así como alcanzar un acuerdo con los interlocutores sociales sobre una reforma que mejore el funcionamiento del marco laboral.

Ahora se hace necesaria una reasignación importante de mano de obra que deberá encontrar empleo en otros sectores. Este proceso requiere flexibilidad en la negociación colectiva, mayor eficiencia en los servicios de intermediación y un gran esfuerzo en el ámbito de las políticas activas y la formación.

También se requieren actuaciones que permitan que el empleo que se cree durante la próxima expansión sea más estable y no se destruya con tanta facilidad cuando la economía vuelva a entrar en una fase baja del ciclo. Y para que estos cambios tengan la eficacia y el alcance necesario será preciso lograr un respaldo suficiente de los interlocutores sociales.

2010 también será un año de consolidación del papel internacional de España, muy especialmente en el área económica. Asumimos la presidencia de la Unión Europea en una etapa llena de desafíos. Afrontamos el reto de superar definitivamente la crisis económica planificando y coordinando las estrategias de salida en la política fiscal y en la política monetaria. Es preciso también diseñar juntos un modelo de crecimiento más sostenible y equilibrado.

Este año se inicia una nueva década llena de retos y oportunidades para España. La coyuntura es todavía difícil, pero el entorno sigue mejorando y la economía española está en mejores condiciones que nunca para aprovechar esta ocasión. Contamos con una economía más moderna y más integrada internacionalmente. Una economía más capitalizada y dotada de una fuerza laboral mayor, más diversa y cualificada que en el pasado. Por eso, podemos mirar al futuro con optimismo.

Lejos del conformismo, estamos trabajando para que en esta nueva etapa tengamos una economía mejor. Dinámica, pero estable y sostenible. Que proporcione incentivos a la creatividad, la educación y el esfuerzo individual. Que facilite la creación de empleo estable y de calidad, al tiempo que se fortalece el Estado del bienestar.□

RESUMEN

El año 2009 ha sido el más difícil para la economía mundial, y para la española, en mucho tiempo. España lo ha afrontado con algunas fortalezas, pero tambien con debilidades significativas. La política económica del Gobierno se ha dirigido a atenuar el impacto de la crisis sobre la actividad y el empleo, mediante la inversión pública y otras medidas de caracter fiscal. Asi mismo, el Gobierno ha actuado para mitigar el coste social de la crisis, protegiendo a los más vulnerables.

En el ámbito financiero, se han acometido actuaciones excepcionales para recuperar la confianza y facilitar la reestructuración ordenada del sector, así como para aliviar los problemas de liquidez de las empresas.

El presupuesto para 2010 continúa siendo contracíclico, pero plantea ya la retirada parcial de algunas de las medidas extraordinarias, así como la contención del gasto público y la generación de ingresos adicionales, con el objetivo de reequilibrar las cuentas públicas. Por otra parte, con el fin de aumentar la capacidad de crecimiento a largo plazo, el Gobierno está planteando un conjunto de medidas estructurales, recogidas en su Estrategia de Economía Sostenible.

Palabras clave*: Economía española, Impacto de la crisis, Política económica, Presupuesto 2010, Estrategia de Economía Sostenible.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 30

Salir del fondo del pozo

Cristóbal Montoro
Coordinador de Economía del PP
Álvaro Nadal
Secretario de Economía del PP

Vivimos la crisis económica más dura de nuestra historia. Ni en los difíciles años setenta, ni en la crisis del 93 se produjo tanta caída de la actividad económica, ni tanta destrucción de empleo y mucho menos tanta pérdida de recursos públicos.

También es la crisis más larga. La destrucción de empleo comenzó en el tercer trimestre de 2007, poco antes de las elecciones, y todavía continúa. Hasta ahora se han acumulado 2.350.000 parados más, 300.000 empresas y autónomos han desaparecido y 1.850.000 puestos de trabajo destruidos.

Las previsiones son unánimes, incluida la del Gobierno, en 2010 continuaremos en recesión, con tasas de crecimiento interanuales negativas. Entramos junto a todos en la recesión (sólo Irlanda entró antes que España en la zona euro) y los demás han salido casi todos, y algunos como Alemania, Francia o Portugal llevan seis meses con crecimientos muy notables. Cada trimestre en recesión le cuesta a España de 200.000 a 300.000 puestos de trabajo menos.

En algún trimestre se crecerá más que en el trimestre anterior, alguna décima, pero la producción y el empleo serán inferiores que en ese mismo trimestre de 2009. El desempleo seguirá aumentando (la cifra de consenso ronda el 20% de tasa de paro) y el déficit público seguirá en dos dígitos (por encima del 10%).

No es de extrañar que los tres países de la zona euro con más déficit público (por encima los tres del 10% del PIB), Grecia, Irlanda y España, sean los únicos tres para los que se pronostica una recesión en 2010. Además España bate el récord en desempleo (seguirá duplicando la media de la eurozona) y será (según la Comisión Europea) el país que más PIB por habitante pierda en 2010.

También preocupa la situación del sector exterior. Tras la peor recesión de nuestra historia, el déficit exterior rondará el 4% del PIB en 2010, cifra todavía muy alta. Es el mejor indicador de la falta de competitividad de nuestra economía. No se puede seguir corrigiendo este desequilibrio mediante la destrucción de actividad y empleo.

La imagen internacional de nuestro país está cada día más deteriorada. Raro es el día que no aparece un artículo sobre la descomposición de nuestro sistema económico. Y se advierten de los principales riesgos de nuestro país, en especial la situación del sistema financiero y de las cuentas públicas. Se da cada vez más por hecho que España se descolgará de la recuperación internacional, de forma similar a cuando en 1994 y 1995 se daba por hecho que España no entraría

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 31

en el euro. También las encuestas en España muestran la enorme desconfianza que los españoles tienen sobre la situación económica y la política económica.

Los grandes problemas que han atenazado a la economía en 2009: destrucción de empleo, falta de crédito al sector privado, falta de competividad y crisis fiscal de las administraciones públicas van a continuar. Por eso el debate de la décima intertrimestral es estéril. Mientras no atendamos a estas graves cuestiones, no podremos salir de ese pozo cuyo fondo ni siquiera hemos llegado a tocar.

Sólo tendremos una recuperación si volvemos a crear empleo y recuperar bienestar. España contaba antes de la crisis con 20,5 millones de ocupados; ahora con 18,7 millones. España tendría que crecer entre un 2,5% o un 3% para estar en su tendencia normal. Esa cifra está muy lejos de cualquier previsión para lo que queda de legislatura.

España tiene pues la crisis más prolongada y destructora de empleo de Europa. La causa de este comportamiento diferenciado son los desequilibrios con los que España encaró y encara la crisis internacional.

Cuando se producen las convulsiones internacionales, España ya necesitaba un fuerte ajuste de su economía. Una economía muy endeudada, con un descomunal déficit exterior (el 11% del PIB). El Gobierno echa la culpa de la crisis al sector inmobiliario. En realidad invierte los términos: los españoles se endeudaron enormemente y muchos compraron viviendas entre otras cosas. Pero el problema era y sigue siendo el endeudamiento y no a qué lo destinaron.

El gran desacierto de la política económica ha sido no darse o no querer darse cuenta de las condiciones que impone a la política económica el hecho de estar en el euro. En una Unión Monetaria, en la que ya no se puede devaluar, hay más tiempo para corregir los excesos y los desequilibrios, pero hay que hacerlo y con gran disciplina, porque si no las consecuencias son mucho peores.

Esto es lo que estamos viviendo. Las consecuencias se haber sido tan indolentes y no haber cumplido con las obligaciones de disciplina presupuestaria (que iban para un país como España mucho más allá del mero cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y de flexibilización de la economía española.

España es un país percibido con un cierto riesgo reputacional. Basta ver la valoración de la deuda pública española dentro de la zona euro, solamente está mejor valorada que la griega, la italiana y la irlandesa. Por eso hay que extremar las garantías a los mercados sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, una garantía que se pone en duda cada día más. Y esa duda es, hoy por hoy, uno de los grandes riesgos de nuestra delicada situación económica.

Además, cuando la inflación era mucho más alta que en el resto de los países de la zona euro, el déficit exterior estaba disparado y el endeudamiento era rampante, nos sentamos en los laureles de la creación de empleo. Y se alardeaba de un superávit originado por unos ingresos basados en gran medida en esos desequilibrios. Se debió ser más ahorrativo y hacer más competitiva la economía. Se acumularon excesos y al final, como una presa que se rompe, los problemas aparecieron de golpe.

Uno de los principales ha sido la pérdida de ingresos públicos, sin parangón en la historia de España y sin comparación con los países de nuestro entorno. (España ha perdido 7 puntos del PIB de recaudación frente a 1,5 de la media de la zona Euro). En los dos últimos años los ingresos de los grandes impuestos han caído un 30%.

Una parte importante de esta caída de ingresos se puede explicar por el cambio de la composición del PIB. Un PIB con más déficit exterior recauda más que uno equilibrado (por la tributación indirecta procedente de las importaciones), lo mismo ocurre con un PIB con más consumo y menos ahorro, y otro tanto si una parte mayor de la inversión es residencial. Este duro ajuste del déficit exterior, ahora situado en el 3,6% del PIB, del ahorro privado, que ha aumentado 16 puntos del PIB en año y medio, y de la formación bruta de capital, ha sido en parte responsable del desfondamiento de los ingresos.

El déficit público (del conjunto de Administraciones) supera el 10% del PIB y la deuda pública aumentará 30 puntos del PIB desde 2007 a 2010. La Hacienda pública española no es sostenible y existe un grave riesgo para la financiación de los servicios y prestaciones públicas esenciales.

El déficit estructural alcanzará el 8,5% en 2010, según la Comisión Europea. Esta es la razón por la que aparece el efecto contagio del caso de Grecia de estos días, que estando en una situación peor que la española, proyecta su sombra sobre España. Por eso es absurdo afirmar que España tiene margen de endeudamiento. Nuestro déficit sólo es superado por el griego y el irlandés en la zona euro. Más aún cuando en Europa tanto el Banco Central Europeo como la Comisión están marcando las condiciones para que la financiación de la deuda pública no sea ilimitada como hasta ahora.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 32

La decisión del BCE de ir retirando las medidas excepcionales que puso en marcha a finales de 2008 (ya se ha realizado la última subasta a un año), dificulta el canal principal con el que se financiaba la deuda pública española: la monetización indirecta a través del sistema financiero. El año 2010 pondrá a prueba la política de *gasta que te lo financian todo* que hasta ahora se ha llevado a cabo.

Y por eso ha fracasado la política basada sólo en el aumento del gasto (400 euros en el IRPF, Plan E, nuevo modelo de financiación autonómica, 420 euros a los parados), ninguna reforma económica digna de mención (ni reforma laboral, ni en sectores estratégicos como la energía).

Para que la política de gasto público como impulso de la demanda funcionase tendrían que haberse dado una serie de circunstancias en la economía española que no se dan: en primer lugar una propensión marginal a consumir muy estable (independiente del déficit y la deuda públicos), lo que implica un escaso grado de racionalidad en el público, en segundo lugar una baja propensión a importar, lo que nunca se ha dado en nuestra economía y por último una fuerte reputación del país y de su sector público, algo en lo que todavía queda mucho por hacer. Por eso los resultados de esta política son tan mediocres para España. El multiplicador estimado de esta política fiscal agresiva es la unidad en el mejor de los casos y negativo en el peor. El FMI los estima en un 0,12, una auténtica birria.

A su vez, lo de la ley de economía sostenible es francamente una broma. Y lo de subir los impuestos para acabar con el déficit público mucho más. El privilegiar sectores económicos en los circuitos de financiación es una política ya fracasada tanto en nuestro país como en el resto del mundo. En España recuerda mucho a los circuitos de financiación privilegiada de los Planes de Desarrollo, en el mundo recuerda mucho a la década perdida en Latinoamérica.

Pero además están los efectos financieros. Los aumentos de gasto, más la pérdida de ingresos se han financiado íntegramente con deuda pública. De enero a octubre de 2009 el Estado ha gastado 147.000 millones de euros y recaudado 89.500, un auténtico desastre. El efecto de este endeudamiento es la asfixia financiera al sector privado. En ese mismo período las empresas han visto reducida su financiación en 8.500 millones de euros, las familias en 4.500, mientras que las Administraciones públicas la han incrementado en 92.000 millones.

El acceso al crédito es, junto con el desempleo, el gran problema de esta crisis. El Gobierno casi ni lo menciona, y sin embargo, difícilmente saldremos de esta situación sin una recuperación de los niveles de crédito.

Pero además el sistema financiero debe funcionar. Las entidades financieras se ven atenazadas por dos riesgos: la morosidad y su propio endeudamiento. Mientras la morosidad siga aumentando, y deteriore los recursos propios, y a medida que las nuevas normas internacionales vayan exigiendo mayores niveles de solvencia, serán más necesarios los procesos de recapitalización de las entidades, algo que es aún más difícil en el caso de las cajas de ahorro.

Se ha ido muy lento en el proceso de reestructuración. En octubre de 2008 se aprobaron las medidas de provisión de liquidez, el FAAF y los avales, y en junio de 2009 las medidas de solvencia, el FROB. Se han utilizado poco, especialmente el FROB que todavía no se ha usado. Y sin embargo, el gobernador del Banco de España dice que hay al menos quince entidades con problemas.

Existe una alternativa a la actual política. Una alternativa centrada en las grandes áreas de política económica que permitan conjurar esos graves riesgos que nos amenazan y hagan poner un pie firme a nuestra economía en la recuperación.

Es necesario ajustar las cuentas públicas y volver a hacer viable la Hacienda pública española. No hay nada más efectivo para devolver la confianza nacional e internacional en nuestra economía que reconducir el actual estado de déficit y endeudamiento masivos.

Por ello es esencial más disciplina, un revisión de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sería un buen instrumento, y establecer un escenario realista de reducción del déficit público y del endeudamiento. Después habría que definir los gastos y prestaciones imprescindibles, y, en función de quién es la administración competente realizar un reparto adecuado de los ingresos necesarios para financiarlos. El resto del gasto ha de hacerse compatible con las necesidades de reducción del déficit. Todo esto es imposible de realizar sin un gran pacto nacional que incluya no sólo a las fuerzas políticas, sino a los agentes sociales y a todas las administraciones territoriales.

En este escenario es necesario contemplar reducciones de impuestos selectivas a las empresas y autónomos, que incentiven la inversión y la creación de puestos de trabajo. Entre las reformas fiscales destacarían el pago del IVA por criterio de caja, rebajas de impuestos de sociedades e IRPF a Pymes y autónomos, rebajas selectivas de IVA.

Es imprescindible acometer una reforma laboral con cuatro elementos de discusión con los

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 33

agentes sociales: intermediación (colaboración entre los servicios de empleo con el sector privado), negociación colectiva (centrada a nivel nacional y de empresa, incluyendo todos los aspectos de la relación laboral, como el absentismo), dualidad y formación (evaluación objetiva de los resultados y mejora de la gestión).

Y también acometer reformas en sectores estratégicos, especialmente la energía, con el objetivo de abaratar costes para las empresas. Este objetivo es primordial para la actuación a corto plazo en una crisis como la actual, y sobre todo dentro del euro.

Un ajuste presupuestario del calibre propuesto necesita a su vez mantener el apoyo a la inversión pública, especialmente en infraestructuras. Las restricciones presupuestarias obligarán a desarrollar nuevos modelos de colaboración público-privada.

La reestructuración del sector financiero no ha hecho más que empezar. Se ha de hacer de forma ordenada y eficiente. Los únicos motivos que deben primar a la hora de tomar las decisiones han de ser los económicos.

Para facilitar este proceso de reestructuración es necesario abrir el abanico de posibilidades para las fusiones entre cajas de ahorro. Hasta ahora lo único que se ha aprobado es la posibilidad de convertir una caja en un banco, como en el caso de la CCM. Se puede modificar la LORCA para facilitar fusiones entre cajas de diferentes CC.AA., y para potenciar la figura de los SIP (Sistemas Institucionales de Protección) que son fusiones tipo *holding*, como alternativas a la bancarización.

Pero sobre todo lo importante es el control del dinero público. Hay que distinguir con precisión los casos de problemas de viabilidad y solvencia, de aquellos de simple refuerzo de los recursos propios de las entidades. No es lo mismo un rescate que el mero apoyo a una fusión. El Estado no tiene la misma capacidad de endeudamiento de antes, los recursos son escasos y hay que aplicarlos a los casos más graves. Y ello implica también la asunción de responsabilidades por parte de los gestores. No se puede pedir miles de millones y luego decir que no hay problemas de viabilidad y que no se asumen responsabilidades.

Es más, estamos proponiendo que si una entidad financiera pide dinero al FROB debe a su vez poner en venta sus activos inmobiliarios con un descuento sustancial. De esa forma se daría salida a esas viviendas, a un precio asequible a los compradores y se integraría en el proceso de reestructuración de la entidad las posibles pérdidas inmobiliarias.

También es importante profesionalizar más las cajas de ahorro. Una medida saludable sería la incompatibilidad entre los órganos de las cajas y los cargos electos.

Otro elemento fundamental es la unidad de mercado. La dispersión de normas en el ámbito autonómico y local impide en muchas ocasiones un funcionamiento eficiente de nuestras empresas. Este es un aspecto fundamental de reforma que piden prácticamente todos los sectores de la economía española.

Y para crecer a más largo plazo hemos de apostar por la educación con una reforma educativa, basada en los principios de esfuerzo y resultados.

También el apoyo a la innovación empresarial y la internacionalización debe tener un lugar destacado. Los incentivos fiscales son un instrumento de primera línea para fomentarlos, pero también una revisión del actual sistema de incentivos para ligar su aplicación de manera directa a los resultados.

En definitiva, apostar por el crecimiento a largo plazo, sin discriminar a unos sectores frente a otros, sin dirigismo, reestableciendo la sostenibilidad de la Hacienda pública española, que es garantía de los servicios públicos, y creando los instrumentos adecuados para un país que está en la Unión Monetaria e inserto en una economía global.□

RESUMEN

La economía española termina el peor año de su historia. Un año en el que se han hecho muy visibles los errores de política económica y la incapacidad de una política fiscal discrecional para volver a la senda de la recuperación económica. En los próximos meses llegaremos al fondo del pozo, pero una vez tocado fondo, salir del pozo es otra cuestión. Hace más imprescindible que nunca un cambio en la política económica que se capaz de encauzar la recuperación con las restricciones que impone la Unión Monetaria.

Palabras clave: *Economía española, Crisis, Política económica, Déficit público, Reformas fiscales, Previsiones 2010.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 34



ENTORNO INTERNACIONAL

Coordinador:

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

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 35

El año 2009 viene caracterizado por el signo de la crisis económica: la más importante de las vividas por la economía mundial en el último medio siglo. Los efectos de la crisis fueron muchos y muy severos, tanto en la economía internacional como en la española. Uno de los ámbitos más centralmente afectados por la inestabilidad ha sido el comercio mundial, que sufrió un retroceso notable en el año. Como consecuencia de la caída de los intercambios y de la propia contracción de la economía española, los flujos comerciales de nuestro país sufrieron un retroceso significativo. La caída de las importaciones ha sido, sin embargo, mayor que la de las exportaciones, lo que ha permitido una parcial corrección del déficit comercial. El efecto contractivo también se manifestó en el ámbito de los servicios, limitando la capacidad compensatoria de la partida del turismo. Otros componentes de la balanza de pagos, sin embargo, limitaron en el año su contribución al déficit corriente. Es el caso, por ejemplo, de las transferencias, debido a la reducción de los envíos de remesas de los inmigrantes instalados en España; o de la balanza de rentas, que se vio beneficiada por los bajos tipos de interés vigentes. En conjunto, se ha producido un proceso acusado de ajuste en materia de desequilibrio externo. Queda, no obstante, la duda acerca del plazo requerido para llevar a término el ajuste y si se aprovechará el período para recomponer las bases competitivas de la economía española.

En el ámbito internacional, el acontecimiento más importante ha sido, sin duda, la secuencia de reuniones que el G-20 ha tenido para hacer frente a la crisis a lo largo del año. Dado que ese tema se aborda en otras secciones de este número, nuestra atención se centra en otros dos aspectos de la agenda económica. El primero tiene que ver con la cumbre de Copenhague sobre el cambio climático: una convocatoria que no dio respuesta a las expectativas que había generado, pero que deja algunos resultados que merecen ser analizados. El segundo tema tiene que ver con las expectativas de reactivación de la Ronda de Doha: una aspiración que aparece en las declaraciones del G-20 y que se semeja crucial para estimular el comercio y evitar tentaciones proteccionistas asociadas a la crisis.

La presente sección pretende abordar algunos de los aspectos antes mencionados. Por lo que se refiere a los aspectos internacionales, *Emilio Cerdá y Xavier Labandeira* realizan un análisis acerca de los resultados de la cumbre sobre el cambio climático; y, por su parte, *Federico Steinberg* discute la situación en la que se encuentra la agenda comercial abierta con la Ronda de Doha. En relación con los aspectos referidos a la economía española, *Matilde Madrid* realiza un análisis de las transacciones internacionales de la economía española en el año; *José Antonio Alonso* discute algunos factores ligados a la interpretación del déficit exterior y su evolución reciente; y, finalmente, *Carlos Manuel Fernandez Otheo* analiza la evolución de la inversión internacional en el año. Una relación de trabajos que servirá, sin duda, para entender mejor la situación en la que se encuentra el sector exterior español.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 36

Cambio climático: balance de la cumbre de Copenhague

Emilio Cerdá
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (UCM) y FEDEA

Xavier Labandeira
Universidad de Vigo y FEDEA

1. Introducción

En el cuarto informe del IPCC (1), de 2007, se afirma que el calentamiento del sistema climático es inequívoco tal y como evidencian ahora las observaciones de los incrementos en las temperaturas medias del aire y los océanos, el derretimiento generalizado del hielo y nieve y el incremento medio global del nivel del mar. Por su parte, en el informe elaborado en noviembre de 2007 para el presidente del Gobierno por un grupo de expertos se indica que España es muy vulnerable al cambio climático por su situación geográfica y características socioeconómicas. Los impactos del cambio climático pueden tener consecuencias especialmente graves, entre otras, en lo referente a la disminución de los recursos hídricos y la regresión de la costa, en las pérdidas de la diversidad biológica y alteraciones en los ecosistemas naturales, en los aumentos en los procesos de erosión del suelo y en las pérdidas de vidas y bienes derivadas de la intensificación de los sucesos adversos asociados a fenómenos climáticos extremos, como incendios forestales, olas de calor o inundaciones.

El Acuerdo de Copenhague que se analiza en este artículo comienza afirmando que el cambio climático es uno de los mayores retos de nuestro tiempo. Hoy sabemos que con la actividad humana generamos diferentes gases de efecto invernadero que se acumulan en la atmósfera y provocan una alteración del sistema climático, lo que da lugar a impactos diversos en todo el mundo. Precisamente, uno de los trabajos más influyentes de los publicados sobre cambio climático durante los últimos años es el *Informe Stern* (Stern, 2007). Su título, *Economía del cambio climático,* da una idea del papel fundamental que juega nuestra disciplina en el reto del cambio climático. Al referirnos al cambio climático hemos de considerar producción, consumo, mercados, políticas correctoras de externalidades, incentivos económicos, valoración de activos ambientales, efectos sobre el comercio internacional y competitividad, comportamiento estratégico…, es decir, hemos de hablar de economía.

Una de las primeras conclusiones de la ciencia económica indica que, cuando hay un problema ambiental que afecta a varios países sin una autoridad supranacional con competencias y capacidad para darle solución, el único instrumento existente es el de un Acuerdo Ambiental Internacional (Barrett, 2005). Esto explica la cumbre mundial sobre el cambio climático, en el seno de Naciones Unidas, de diciembre de 2009 en Copenhague.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 37

Finalmente se ha llegado al llamado Acuerdo de Copenhague (UNFCCC, 2009), que no ha respondido a las expectativas creadas tras años de esfuerzos. En particular, mucho es lo aprendido sobre arquitecturas institucionales de ámbito global para combatir el cambio climático (véase, por ejemplo, Aldy y Stavins, 2007).

En este trabajo se pasa revista al camino recorrido en cuanto a acuerdos ambientales internacionales hasta llegar a la cumbre de Copenhague (apartado 2). Se presenta la posición con la que la Unión Europea (UE) llegó a la cumbre (sección 3), que es lógicamente la posición de España. La UE ha estado históricamente muy comprometida con la lucha contra del cambio climático, como se refleja en el ambicioso paquete climático (European Commision, 2009). El trabajo examina y valora el Acuerdo de Copenhague y avanza algunas ideas sobre el camino tras Copenhague (sección 4).

2. El camino a Copenhague

Tal como apunta Rubio de Urquía (2006), desde la celebración en Estocolmo en 1972 de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, la preocupación por la evolución del clima quedó institucionalizada, iniciándose una serie de eventos internacionales que se desarrollaron a lo largo de las dos décadas siguientes. Todo ello condujo a la creación de un Comité Intergubernamental de Negociación, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1990, con el mandato de elaborar una convención que abordara el problema del cambio climático.

*La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) f*ue adoptada en 1992, entrando en vigor en marzo de 1994. Ha sido ratificada por 191 países más la Unión Europea. El objetivo último es *lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias humanas peligrosas en el sistema climático y en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible*. En la convención marco se reconoce la existencia del problema, se recalca la necesidad de cooperación internacional y se caracteriza la misma, se hace un llamamiento a la necesidad de una actuación inmediata por parte de los países desarrollados, se establecen obligaciones mínimas, compromisos específicos (no vinculantes) sobre limitación de emisiones y compromisos financieros.

El Protocolo de Kioto: El texto del protocolo de Kioto fue adoptado en la 3.ª conferencia (o reuniones) de las Partes de la UNFCCC (COP3) en 1997. Entró en vigor en febrero de 2005. Su elemento central: las partes del Anexo I (2) se comprometían a reducir, para el período 2008-2012, el total de sus emisiones de gases de efecto invernadero por lo menos en un 5% en relación con sus niveles de 1990. Tenían que ratificarlo, al menos, 55 partes en la convención y entre ellas deben figurar partes del Anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las partes del Anexo I correspondientes a 1990. Puesto que Estados Unidos representaba el 36,1% y la Federación Rusa el 17,4% (entre los dos, el 53,5%), era imprescindible la ratificación por parte de uno de los dos países, al menos. Estados Unidos no ha ratificado el protocolo. No todas las partes han de reducir la misma cantidad (principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas). El total asignado da una reducción global de un 5,2% respecto de 1990. Por ejemplo, Comunidad Europea: –8%; EE.UU.: si lo hubiera ratificado tendría que estar en –7%; Japón: –6%; Rusia: 0%; Noruega: +1%; Australia, +8%. Posibilidad de que varias partes cumplan conjuntamente sus compromisos. Así, en la Unión Europea: Alemania y Dinamarca deben reducir 21%, Reino Unido el 12,5%, Francia y Finlandia 0%, España no superar +15%, y Portugal el +27%.

Los Acuerdos de Marrakech: Son 23 decisiones aprobadas en la 7.ª Conferencia de las Partes (COP7), celebrada en octubre de 2001. Se trata de reglas técnico jurídicas para la interpretación común y aplicación del Protocolo de Kioto. Los aspectos más importantes se refieren a mecanismos flexibles (comercio de derechos de emisión, aplicación conjunta y mecanismo de desarrollo limpio), sumideros y régimen de cumplimiento (se acordaron unos procedimientos y unos órganos encargados de su aplicación, así como las correspondientes medidas correctoras).

Plan de Acción de Bali: En diciembre de 2007 tuvo lugar la 13.ª Conferencia de las Partes (COP13), aprobándose el llamado Plan de Acción de Bali. Éste suponía el inicio de un nuevo proceso de negociación, con un calendario de dos años, en el que se encuentran todas las partes y que debía culminar con un acuerdo internacional global en Copenhague, en diciembre de 2009, destinado a sustituir al Protocolo de Kioto a partir del 1 de enero

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 38

de 2013. Entre sus elementos más importantes se encuentran: tratar de alcanzar una visión compartida sobre acción cooperativa a largo plazo, incluyendo un objetivo global a largo plazo sobre reducción de emisiones para alcanzar el objetivo último de la convención; la definición de compromisos apropiados de mitigación, incluyendo limitación de emisiones y objetivos de reducción, para todos los países desarrollados; la adopción de acciones de mitigación nacionalmente apropiadas por parte de los países en vías de desarrollo. Por primera vez se aborda el problema del 20% de emisiones procedentes de la deforestación. Los cuatro pilares post-Kioto son: mitigación, adaptación, tecnología y financiación.

COP14: En diciembre de 2008 se celebró en Poznan la 14.ª Conferencia de las Partes, que terminó sin compromisos, salvo el de impulsar ayudas financieras a los países pobres a través de un fondo de adaptación para reducir los impactos del cambio climático. China, India y México se mostraron allí dispuestos a adoptar medidas contra el cambio climático.

3. La posición de la Unión Europea ante la cumbre de Copenhague

El documento elaborado por el Consejo de la Unión Europea que se referencia al final del artículo (Council of the European Union, 2009) contiene la posición de la UE previa a la cumbre de Copenhague. Se trata de un escrito de 23 páginas, con 61 puntos repartidos entre los nueve apartados siguientes: 1) Introducción, 2) Mitigación, 3) Adaptación, 4) Reducción de emisiones desde la deforestación y degradación de los bosques (REDD) (3), promoción de conservación, gestión sostenible de los bosques y aumento de *stocks* de carbono en bosques (REDD-plus), contabilidad de uso de la tierra, cambios de uso y uso forestal, cantidad de unidades asignadas y períodos de compromiso, 5) Desarrollo de estrategias de desarrollo/planes de crecimiento bajos en carbono y acciones de mitigación nacionalmente apropiadas, 6) Mercado de carbono, 7) Gobierno y reparto en cuanto a las finanzas sobre el clima, 8) Tecnología, 9) Asuntos legales.

A continuación, sin pretensión de exhaustividad, se enumeran algunos de los aspectos más importantes sobre la posición de la UE ante la cumbre.

La UE reafirma su compromiso para alcanzar en Copenhague, en diciembre de 2009, un acuerdo climático global, ambicioso y exhaustivo, partiendo del Plan de Acción de Bali. Enfatiza los beneficios mutuos para los países desarrollados y los países en vías de desarrollo si se consigue tal acuerdo y la necesidad de que aspectos sociales, de género y de empleo sean integrados en los esfuerzos para combatir el cambio climático. Reconoce que un resultado exitoso en Copenhague es importante para garantizar para el futuro la prestación de servicios por parte del ecosistema y preservar la biodiversidad.

La UE reitera que un acuerdo en Copenhague debe estar fundamentado en la mejor evidencia científica disponible, como la presentada por el IPCC en su cuarto informe de valoración y por los trabajos científicos publicados con posterioridad. De acuerdo con ello, propone que se adopte el objetivo de que el calentamiento global no supere los 2 ºC sobre el nivel preindustrial. En consonancia con tal objetivo, las emisiones de gases de efecto invernadero deberían alcanzar su máximo valor en 2020 como mucho, y deberían ser reducidas al menos en un 50% (con respecto al año base 1990) en el año 2050. Los países desarrollados, como grupo, deberían reducir sus emisiones entre el 25 y el 40% (con respecto a 1990) en el año 2020 y entre el 80 y el 95% en 2050 (con respecto a 1990), mientras que los países en vías de desarrollo, como grupo, deberían alcanzar una desviación sustancial por debajo de la trayectoria de emisiones que se proyecta desde el momento presente hacia el futuro, del orden del 15 a 30% en 2020. Las emisiones de gases de efecto invernadero globales per cápita deberían ser reducidas hasta las dos toneladas equivalentes de CO_2 en 2050, siendo necesaria una convergencia gradual de las emisiones nacionales per cápita entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales.

La UE, cuyas emisiones continúan disminuyendo (de acuerdo con los datos del último inventario del 2007), que está en la senda adecuada para cumplir con los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto y que ya ha tomado la decisión de reducir sus emisiones un 20% en 2020 (con respecto a 1990), independientemente de las acciones que tomen otros países, propone que los países desarrollados reduzcan sus emisiones un 30% en 2020 (con respecto a 1990) y reafirma su compromiso de alcanzar tal nivel de reducción, si otros países desarrollados aceptan para ellos tales niveles de reducción y los países en vías de desarrollo contribuyen adecuadamente, de acuerdo con sus responsabilidades y respectivas capacidades. Apoya el objetivo para la UE de reducir sus emisiones entre el 80 y el 95% en 2050 (con respecto a 1990).

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 39

Se propone una reducción global de emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación internacional del 10% en 2020 (con respecto al año 2005) y del transporte marítimo del 20% en 2020 (con respecto al 2005). Además la UE apoya la utilización de instrumentos globales de mercado para reducir emisiones desde esos sectores, proponiendo que tales instrumentos sean desarrollados por la Organización Internacional de Aviación Civil y por la Organización Internacional Marítima, respectivamente.

La UE reconoce que el cambio climático ya está ocurriendo, que muchos países vulnerables ya están experimentando el impacto del cambio climático y que la capacidad de hacer frente a los efectos adversos del cambio climático varía considerablemente entre países. Señala que la adaptación es un complemento necesario de la mitigación. En el acuerdo internacional al que se llegue la adaptación debe ser tratada de manera exhaustiva por todos los países. Propone crear un Marco para la Acción en Materia de Adaptación. Recuerda el Plan de Acción de Bali, en el sentido de que hay que proveer nuevos y adicionales recursos financieros para adaptación.

Señala la importancia de acciones para reducir la deforestación y degradación de los bosques (REDD) y también la conservación, gestión sostenible de los bosques y aumento de *stocks* de carbono en bosques en países en vías de desarrollo (REDD-plus). Propone el objetivo de reducir la deforestación tropical, en términos brutos, al menos en un 50% en 2020, con respecto a los niveles actuales y que como mucho en 2030 deje de haber pérdidas en la superficie global cubierta por bosques.

Considera que los mercados de carbono tienen una importancia crucial, debiéndose intentar que en 2015 haya un mercado de carbono a nivel de la OCDE y que en 2020 se extienda el mismo a los países en vías de desarrollo más avanzados. Se apuesta también por el Mecanismo de Desarrollo Limpio y la Implementación Conjunta, pero considera que hay que introducir en los mismos importantes reformas.

La UE reconoce que el acuerdo de Copenhague requerirá un aumento significativo de flujos financieros públicos y privados hacia los países en vías de desarrollo para adaptación, mitigación, reducción de la deforestación, tecnología, así como adquisición y desarrollo de capacidades. La UE manifiesta que está preparada para llevar a cabo la contribución financiera que le corresponda.

Reafirma también la UE la importancia de incrementar el esfuerzo tanto público como privado hacia actividades de I+D+i relacionadas con la energía. Se propone doblar el nivel de esfuerzo actual en 2012 y que sea el cuádruple en 2020.

Finalmente, la UE expresa la necesidad de que se llegara en Copenhague, en diciembre de 2009, a un acuerdo internacional, legalmente vinculante para un período que comenzara el 1 de enero de 2013 y que incorporara todos los elementos esenciales del Protocolo de Kioto. Apostaba por un único instrumento legal vinculante y enfatizaba la importancia de incorporar un régimen de cumplimiento fuerte y efectivo.

4. El Acuerdo de Copenhague

Desde el 7 al 18 de diciembre de 2009 se celebró en Copenhague (Dinamarca) la Decimoquinta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (COP15). Representantes de 189 países (en algunos casos jefes de Estado, presidentes de Gobierno o ministros) llegaron al final de la conferencia al llamado Acuerdo de Copenhague, que aparece recogido en un texto de tres páginas, dividido en doce puntos (UNFCCC, 2009).

4.1. Descripción

El acuerdo comienza reconociendo que el cambio climático es uno de los mayores retos de nuestro tiempo. Los firmantes subrayan su fuerte voluntad política de combatir urgentemente el cambio climático, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas. Reconocen los impactos críticos del cambio climático y los impactos potenciales de las medidas de respuesta sobre países particularmente vulnerables a sus efectos adversos y recalcan la necesidad de establecer un programa exhaustivo de adaptación que incluya apoyo internacional.

Para alcanzar el objetivo fundamental de la convención de estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que prevenga la interferencia peligrosa de la acción de los seres humanos con el sistema climático, se establece que el incremento de la temperatura global debería estar por debajo de 2 ºC (4), de acuerdo con el punto de vista científico, tal como ha sido recogido por el IPCC en su cuarto informe. Para alcanzar dicho objetivo, están de acuerdo en que es necesario reducir profundamente las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Se afirma que todos los países deberían

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 40

cooperar para que se alcance el máximo de emisiones nacionales y globales lo antes posible, reconociendo que el horizonte temporal para alcanzar tal máximo será mayor en los países en vías de desarrollo. Se declara que hay que tener siempre presente que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primordiales de los países en vías de desarrollo y que una estrategia de desarrollo con un nivel bajo en emisiones es indispensable para el desarrollo sostenible.

Se acuerda que los países desarrollados deberán proporcionar tecnología y recursos financieros adecuados, previsibles y sostenibles, y facilitar la adquisición y desarrollo de capacidades para apoyar la implementación de acciones de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y a los potenciales impactos de las medidas de respuesta en los países en vías de desarrollo. Se cita expresamente a los países menos desarrollados, a los países en vías de desarrollo situados en pequeñas islas y a África.

Los países del Anexo I se comprometen a implementar individual o conjuntamente los objetivos sobre limitación de emisiones para el año 2020, que deberán estar presentados en la Secretaría de la Convención el 31 de enero de 2010. Los países del Anexo I que son partes del Protocolo de Kioto intensificarán más las reducciones de emisiones iniciadas mediante el Protocolo de Kioto. Tanto las reducciones de emisiones como las financiaciones por parte de los países desarrollados serán medidas, informadas y verificadas de acuerdo con las directrices actuales y futuras adoptadas por la Conferencia de las Partes, y se tendrá seguridad de que las contabilidades de tales objetivos y pagos financieros sean rigurosas, robustas y transparentes.

Los países que no están incluidos en el Anexo I llevarán a cabo acciones de mitigación (5) en el contexto de desarrollo sostenible. Cada uno de dichos países presentará el 31 de enero de 2009 una lista de tales acciones a llevar a cabo, a nivel nacional. Los países menos desarrollados y los países en vías de desarrollo situados en islas pequeñas pueden emprender acciones de manera voluntaria en base de apoyo. Las acciones de mitigación llevadas a cabo por estos países estarán sujetas a medición, información y verificación nacional, siendo posibles consultas y análisis internacionales bajo directrices claramente definidas que aseguren que la soberanía nacional sea respetada. Las acciones de mitigación que tengan apoyo internacional estarán sujetas a medición, información y verificación internacional, de acuerdo con las directrices adoptadas por la Conferencia de las Partes. En este punto relativo a los países en vías de desarrollo se dice que sus compromisos tienen que enmarcarse en el artículo 4.7 de la Convención Marco, que dice lo siguiente: *La medida en que las partes que son países en desarrollo lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la convención dependerá de la manera en que las partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología, y se tendrá plenamente en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las partes que son países en desarrollo*.

Se reconoce el papel crucial que juegan en las emisiones de gases de efecto invernadero la deforestación y la degradación de los bosques, la necesidad de aumentar la captura de gases de efecto invernadero por los bosques y la necesidad de proporcionar incentivos positivos a tales acciones a través del establecimiento inmediato de un mecanismo que incluya *REDD-plus* para hacer posible la movilización de recursos financieros procedentes de los países desarrollados.

Se apuesta por el uso de enfoques diversos, incluyendo oportunidades para la utilización de mercados, para aumentar la eficiencia en costes y promover acciones de mitigación. Países en vías de desarrollo, en particular aquellos con economías con niveles bajos de emisiones, deberían ser provistos de incentivos que les permitan seguir desarrollándose siguiendo una trayectoria con emisiones bajas.

Los países desarrollados se comprometen de manera colectiva a proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales, incluyendo bosques e inversiones a través de instituciones internacionales, por valor de 30 mil millones de US$ para el período 2010-2012, con asignación equilibrada entre adaptación y mitigación. En cuanto a los fondos para adaptación tendrán prioridad los países en vías de desarrollo más vulnerables, tales como los países menos desarrollados, los países en vías de desarrollo situados en pequeñas islas y África. En el contexto de acciones significativas sobre mitigación y transparencia en su implementación, los países desarrollados se comprometen a establecer la meta de alcanzar de manera conjunta la cantidad de 100 mil millones de US$ al año en 2020 para atender las necesidades de los países en vías de desarrollo. Tal cantidad se obtendrá a partir de diversas fuentes de financiación, públicas y privadas, bilaterales y multilate-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 41

rales, incluyendo fuentes alternativas. Para el reparto de nuevos fondos multilaterales para adaptación se establecerá una estructura de gobierno en la que haya igual representación de países desarrollados y países en vías de desarrollo.

Se decide establecer el llamado *Copenhagen Green Climate Fund,* como una entidad operativa del mecanismo financiero de la convención para apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades de los países en vías de desarrollo en relación con la mitigación (incluyendo REDD-plus), adaptación, adquisición y desarrollo de capacidades y desarrollo y transferencia de tecnología.

Se decide establecer un Mecanismo Tecnológico *(Technology Mechanism).* Se trata de un mecanismo institucional para acelerar todos los aspectos que tienen que ver con la cooperación en materia de investigación, desarrollo, difusión y transferencia de tecnología, en apoyo de acciones de mitigación y adaptación, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y prioridades de cada país.

El acuerdo termina señalando que en el año 2015 tiene que hacerse una valoración de la implementación del mismo, pudiendo reducirse el objetivo de incremento de la temperatura media a 1,5 ºC si así lo aconseja la evidencia científica en ese momento.

4.2. Valoración

Tanto desde la UE como desde el Gobierno de España se reconoce que el resultado obtenido en Copenhague ha quedado claramente por debajo de las expectativas y nivel de ambición de la UE. No es un texto articulado, legalmente vinculante, al que se esperaba llegar, de acuerdo con la hoja de ruta aprobada en Bali. Tampoco hay en el mismo un mandato para alcanzar tal resultado. Desde la UE se reconoce que este acuerdo no resuelve la amenaza del cambio climático, pero se considera que se trata de un primer paso, que puede ser importante, hacia el objetivo de la Comisión Europea que es ahora asegurar que se llegue a un tratado legalmente vinculante en la 16.ª Conferencia de las Partes (COP16) que se celebrará en México en noviembre de 2010.

Entre los elementos positivos del Acuerdo hay que destacar que, por primera vez, se establece que el aumento de la temperatura no debe sobrepasar los 2 ºC. Las pequeñas islas exigían que el aumento de temperaturas se limitara a 1,5 ºC para disminuir el riesgo de quedar sumergidas por el aumento del nivel del mar. Por eso, en el punto final del acuerdo se dice que en 2015 se revisará tal objetivo, a la luz de la evidencia científica. Como se puede ver en la propuesta de la UE, el objetivo de los 2 ºC, de acuerdo con los informes del IPCC, implica niveles de reducción de emisiones y plazos de tiempo, que no se recogen en el Acuerdo de Copenhague. En el Plan de Acción de Bali se recoge el compromiso de fijar unos objetivos de reducción de emisiones a largo plazo. El objetivo de que las emisiones globales deberían ser reducidas al menos en un 50% (con respecto al año base 1990) en el año 2050, aparecía en los borradores previos del acuerdo, pero fue rechazado por las mayores economías en vías de desarrollo argumentando que tal objetivo podría comprometer sus prioridades de crecimiento económico.

En virtud del acuerdo alcanzado, el 31 de enero de 2010 cada una de los países desarrollados debe comunicar a la Secretaría de la Convención los objetivos cuantificados de reducción de emisiones para 2020, especificando el año base, y cada uno de los países en vías de desarrollo las acciones de mitigación. Es muy importante haber fijado el objetivo de los 2 ºC, ya que en febrero de 2010 se tendrá información de los objetivos de reducción de emisiones que han fijado los países y se podrá valorar si con ello se puede o no aspirar a alcanzar la meta fijada. Está por ver qué objetivos presentarán partes como Japón o países de la UN que presentaron propuestas condicionadas a los compromisos de otros países.

China es actualmente el país que más emisiones genera, por delante de Estados Unidos y la UE. China se niega a tener objetivos vinculantes de reducción de emisiones aunque ha anunciado un recorte del 40 al 45% de su intensidad de carbono (CO_2 emitido por unidad de PIB). Es partidaria de prorrogar Kioto ya que no le exige reducción de emisiones. Es preocupante su negativa a que Naciones Unidas audite sus emisiones, algo que considera una intromisión en su soberanía. De hecho, cuando en un texto aparece la mención a *medición, declaración y verificación de sus emisiones*, la palabra verificación es vetada por China, lo cual ha dado lugar a una descripción enrevesada de ese término en cuanto afecta a China.

Estados Unidos anunció que recortará sus emisiones un 17% en 2020 con respecto a 2005, lo cual supone una disminución del 4% con respecto a 1990, lo cual parece muy insuficiente a la UE. Desde Estados Unidos se dice el recorte anunciado por Estados Unidos es mayor que el anun-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 42

ciado por la UE si se toma el período 2005-2020. Asegura que no ratificará Kioto ni nada igual con otro nombre. Estados Unidos asegura que no puede firmar ningún tratado internacional hasta que el Senado apruebe la ley de recorte de emisiones que mandó el ejecutivo.

¿Ha podido influir la crisis económica internacional en el resultado de la cumbre de Copenhague? Posiblemente. Por una parte, en época de crisis económica a los gobiernos les cuesta mucho más adquirir compromisos y tomar decisiones que impliquen un aumento de costes a corto plazo. Sin embargo, la propia crisis económica puede ser abordada a través de esfuerzos contra el cambio climático: Terceiro (2008) resume una opinión generalizada: *no son tiempos para elegir entre la solución a la crisis económica a corto plazo o a la crisis climática a largo plazo… Esta es una buena oportunidad para definir la recuperación internacional sobre un esquema energético más bajo en emisiones de carbono…* Por otra parte, la propia crisis económica ha supuesto una reducción de emisiones como consecuencia de la menor actividad económica, lo cual puede suponer cierta complacencia en cuanto a la evolución de las emisiones. Algunos expertos proponen así a la UE mayores compromisos de reducción de emisiones precisamente porque la trayectoria de *business as usual* se ha modificado como consecuencia de la crisis, las condiciones han cambiado y resulta más fácil y barato aumentar los niveles de reducción de emisiones sobre los previstos con anterioridad.

5. El camino desde Copenhague

En la UE las interpretaciones más optimistas sobre el resultado de la cumbre climática de las Naciones Unidas de Copenhague se limitan a señalar la incorporación explícita de las grandes economías en desarrollo al acuerdo y a que lo conseguido es mejor que nada. No obstante, es aquí generalizada la opinión de que la cumbre ha sido un fiasco porque no se establecieron objetivos claros de reducción de emisiones y porque el documento acordado *in extremis* parece poco más que una declaración de intenciones para evitar una salida totalmente indigna. Aunque las opiniones son ciertamente menos pesimistas entre los comentaristas estadounidenses o chinos, todo el mundo está de acuerdo en que hay mucho que avanzar desde Copenhague para conseguir un acuerdo internacional que permita afrontar el problema del cambio climático.

Porque no olvidemos que el punto de partida de la negociación internacional contra el cambio climático es la existencia de un problema de gran magnitud potencial, que surge porque nuestras sociedades dependen del consumo de energías fósiles para su funcionamiento. Consumo que causan además otros importantes daños ambientales locales y regionales, lo que se une a la existencia de unas reservas limitadas de combustibles fósiles y distribuidas de forma muy irregular por el planeta. Y, aunque nuestro conocimiento sobre los procesos climáticos es incompleto, desde hace décadas los científicos insisten en los peligros de las crecientes concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero ocasionadas por nuestras actividades.

Claramente hay razones económicas que dificultan nuestra actuación contra el cambio climático y que están detrás de buena parte del debate vivido en Copenhague: sustituir la combustión fósil por otras fuentes energéticas es costoso y algunos se preguntan si el conocimiento incompleto del problema justifica nuestra actuación. La respuesta es relativamente simple: las políticas climáticas pueden interpretarse como un seguro frente a contingencias que queremos evitar. En realidad, la prima de seguro no es prohibitiva, básicamente porque hay tecnologías no carbónicas disponibles o casi disponibles: para mantenernos dentro de cambios climáticos manejables (la subida de la temperatura en 2 ºC) se estiman reducciones del PIB global que rondan el 1%.

Pero en Copenhague no se habló tanto de los costes globales de reducción de emisiones como de su distribución entre países. Porque, frente a la filosofía de Kioto, es evidente que un problema global no puede ser abordado sin el concurso de todos los principales emisores (responsabilidad compartida). Aunque no es lo mismo, obviamente, tratar con un país con altas emisiones históricas y per cápita que con otro inmerso en su proceso de desarrollo (responsabilidad diferenciada). En este sentido, en Copenhague pudo observarse lo que puede ser el inicio de un nuevo camino, una nueva arquitectura climática: la concentración de la negociación entre unos pocos países. Probablemente esto es lo normal y más eficiente porque sólo China y EE.UU. emiten el 40% de las emisiones mundiales del principal gas de efecto invernadero (CO_2), cifra que llega al 70% al incorporar a la UE, Rusia, India y Japón.

Otro nuevo camino que ha tomado fuerza en Copenhague tiene que ver con la transferencia de recursos desde los países desarrollados al mundo en desarrollo. Por un lado, esto se vincula al con-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 43

cepto de responsabilidad diferenciada, pero también a las necesidades de adaptación al cambio climático. Entramos en un debate de naturaleza ética y que exige de la pervivencia de acuerdos multilaterales por la extensión del problema y por su relación con las emisiones de gases de efecto invernadero.

Otra cuestión importante se refiere a los hitos que siguen a Copenhague para la definición de estrategias contra el cambio climático. Necesitamos actuar ya, asegurarnos ya, porque los científicos indican que la ventana de oportunidad se está cerrando por las inercias del sistema climático. Permanecer discutiendo sobre procedimientos y mecanismos, a la Doha, no es posible si queremos asegurarnos contra regímenes climáticos desconocidos. Es por ello que, si un acuerdo global no es posible en los próximos meses, quizá sea necesario optar por una solución que recoja a los principales emisores de CO_2 que se mencionaron con anterioridad.

En esta tesitura, la UE puede recuperar el protagonismo perdido en esta cumbre elevando su oferta de reducción de emisiones al 30% y empezando a aplicar políticas ambiciosas en este campo. Intensificar nuestra apuesta por las renovables, dedicando más recursos a la investigación básica y a su implantación, actuar decididamente para que el precio del CO_2 se pague en todos los sectores (no sólo en los cubiertos por el mercado de emisiones) y mejorar su funcionamiento. Hacerlo, en todo caso, protegiendo a los sectores que pueden sufrir la competencia de países sin regulaciones climáticas mediante la aplicación de exenciones u otros mecanismos. Políticas que, además, pueden atajar nuestros puntos débiles (dependencia energética y vulnerabilidad) y fortalecer nuestra economía, con una reestructuración de los sistemas fiscales con los recursos procedentes de los precios del CO_2 y la aparición de nuevos sectores competitivos y de alto valor añadido.

En nuestro país mantener la apuesta por las renovables, aplicar una reforma fiscal verde fundamentada en una mayor tributación del transporte o incidir en una mayor eficiencia energética en industrias y viviendas no requieren de la aprobación de un tratado completo. Un reciente estudio realizado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) indica que la población española es consciente de la gravedad del problema y está dispuesta a realizar sacrificios ya para controlar las emisiones precursoras del cambio climático. Puede ser la hora de renovar e intensificar las políticas en este campo, a pesar de Copenhague, también en España.□

NOTAS

(1) IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change. Fue creado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1988. Agrupa a científicos de prestigio que revisan y valoran la información científica, técnica y socioeconómica más reciente, relevante para entender el cambio climático.

(2) Se trata de los estados que figuran en el Anexo I de la convención, que son los países desarrollados y los que en el momento en que se elaboró la convención se encontraban en un proceso de transición a una economía de mercado.

(3) REDD (Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation): Reducción de emisiones desde la deforestación y la degradación de los bosques. Es un término que se utiliza para expresar la idea de que los gobiernos, empresas y propietarios de bosques en el Sur deberían recibir compensaciones económicas para mantener sus bosques en lugar de cortar sus árboles. REDD-plus se refiere al siguiente apartado del Plan de Acción de Bali, que hace una llamada a «medidas de política e incentivos positivos sobre asuntos que relacionan reducción de emisiones con la deforestación y degradación de bosques en países en vías de desarrollo, y el papel de conservación, gestión sostenible de bosques y aumento de stocks de carbono en bosques, en los países en vías de desarrollo».

(4) Aunque el texto del acuerdo no lo especifica, se entiende que se refiere a 2 grados centígrados por encima del nivel preindustrial, equivalente a 1,2 grados centígrados por encima de la temperatura media global que tenemos en la actualidad, tal como ha venido defendiendo la UE en sus documentos.

(5) Obsérvese que el 31 de enero de 2010 los países del Anexo I deben presentar objetivos sobre limitación de emisiones, en cambio los países que no están en el Anexo I deben informar sobre acciones de mitigación (en general).

BIBLIOGRAFÍA

Aldy, J. E. y Stavins, R. N. (eds.) (2007): ***Architectures for Agreement. Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World****, Cambridge University Press, Nueva York.*

Barrett, S. (2005): ***Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-making****, Oxford University Press, Oxford, UK.*

Council of the European Union (2009): «EU position for the Copenhagen Climate Conference (7-18 December 2009). Council conclusions», ***Document 14790/09****, Bruselas, 21 de octubre de 2009.*

European Commision (2009): ***EU action against climate change. Leading global action to 2020 and beyond****, European Communities.*

Rubio de Urquía, F. J. (2006): ***El cambio climático más allá de Kioto. Elementos para el debate****, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 44

Stern, N. (2007): **The Economics of Climate Change. The Stern Review**, *Cambridge University Press, Nueva York.*
Terceiro Lomba, J. (2008): **Economía del cambio climático**, *segunda edición, Taurus, Madrid.*
UNFCCC (2009): «Copenhagen Accord», **Documento FCCC/CP/2009/L.7**, *18 de diciembre de 2009.*

RESUMEN

Del 7 al 12 de diciembre de 2009 he tenido lugar en Copenhague una cumbre mundial sobre cambio climático en la que han participado importantes jefes de Estado y de Gobierno de diferentes países de los cinco continentes. Al final de la cumbre se ha llegado al llamado Acuerdo de Copenhague, no el tratado que sustituya al Protocolo de Kioto a partir del 1 de enero de 2013 como se esperaba, aunque sí puede ser un primer paso hacia un nuevo tratado vinculante. En este artículo se pasa revista al camino seguido hasta llegar a Copenhague, se expone la posición de la Unión Europea durante la cumbre, se describe y comenta el Acuerdo de Copenhague y se presentan algunas sugerencias sobre el posible camino a seguir.

Palabras clave: *Cambio Climático, Acuerdo de Copenhague, Protocolo de Kioto.*

ACERCAMOS EL FUTURO
A LOS PROFESIONALES PARA QUE
LO DISFRUTEN HOY

PLANES DE PENSIONES
CAJA MADRID

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 le ofrece este Plan.
Venga a vernos y compruébelo.

Más información en **cajamadridpensiones.es**



CAJA MADRID
¿QUIERES? PUEDES.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 46

Crisis global, proteccionismo y Ronda de Doha

Federico Steinberg
Investigador principal de Economía Internacional del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Profesor del departamento de Análisis Económico, UAM

1. Del crecimiento a la desglobalización

La actual recesión económica parece haber frenado uno de los mayores períodos de liberalización comercial y financiera de la historia. En las tres décadas anteriores a la crisis que estalló en 2008 el comercio internacional creció más rápido que la producción y se multiplicó por siete, mientras las inversiones directas extranjeras (IDE) aumentaban en mayor medida que el comercio y la globalización financiera se aceleraba, especialmente desde la segunda mitad de los años noventa. Las principales causas de esta expansión fueron la revolución liberal iniciada en el mundo anglosajón a principio de los años ochenta, la caída de los costes de transacción y transporte asociados a los avances tecnológicos y la liberalización que llevaron a cabo tanto los países en desarrollo (sobre todo China desde 1978 e India desde 1991) como los que hasta la caída del muro de Berlín en 1989 pertenecieron al bloque soviético. Aunque los países avanzados también continuaron reduciendo sus niveles de proteccionismo, el cambio más espectacular se produjo en los países en desarrollo, que redujeron a un tercio sus aranceles medios durante este período (del 30% en 1985 al 10% en 2005) y establecieron políticas para atraer la IDE (1).

Sin embargo, desde la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 este prolongado proceso de integración comercial y financiera ha comenzado a revertirse, por lo que la economía internacional ha sufrido el más intenso período de desglobalización desde la Segunda Guerra Mundial. Alimentados por el colapso de la producción y la paralización de los mercados financieros internacionales, los flujos internacionales de capital se han reducido en un 82% en 2008 y 2009 y el comercio internacional ha caído un 12% en 2009 (14% en países avanzados y 7% en países en desarrollo y más en manufacturas que en servicios). Asimismo, la IDE mundial se contrajo un 15% en 2008 y un 33% más en 2009, las remesas cayeron entre un 5% y un 8% en 2009 y el turismo internacional lo hizo en torno al 3% (2).

Esta situación ha hecho saltar las alarmas de la comunidad internacional porque los fantasmas del proteccionismo comercial y del nacionalismo económico, que prolongaron la Gran Depresión de los años treinta, amenazan con volver. De hecho, como muestra el gráfico 1, tanto el comercio como la producción mundiales han caído más durante el primer año de esta crisis que durante el primer año de la Gran Depresión. Afortunadamente, los rescates al sistema financiero y las medidas de estímu-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 47

GRÁFICO 1

COMPARACIÓN DE LA CAÍDA DEL COMERCIO MUNDIAL EN 1929-1930 Y 2008-2009



Fuente: Eichengreen y O´Rourke (2009).

lo monetario y fiscal, que fueron establecidas con celeridad gracias a las enseñanzas de la Gran Depresión, ya han logrado frenar la caída, por lo que es de esperar que durante los próximos meses los flujos comerciales se vayan recuperando al tiempo que lo hace el crecimiento, especialmente en los países emergentes asiáticos.

En cualquier caso, en las cumbres de Washington, Londres y Pittsburgh de 2008 y 2009, los líderes del G-20, convertidos en el nuevo directorio de la gobernanza de la globalización, han realizado varios llamamientos a resistir la tentación proteccionista y concluir la Ronda de Doha de liberalización comercial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a lo largo de 2010. Pero dichos llamamientos han coincidido con el establecimiento de distintas medidas restrictivas de los intercambios internacionales en prácticamente todos los países del grupo de los veinte. Esto plantea el interrogante de hasta qué punto los líderes de las principales potencias comerciales serán capaces de anteponer el interés común por mantener un sistema multilateral de comercio abierto (que es un bien público global) a las presiones de muchos votantes que, ante el crecimiento del desempleo, demanda protección contra las importaciones.

Por otra parte, aunque nadie discute que cerrar la Ronda de Doha sería positivo tanto para estimular la recuperación como para frenar posibles subidas arancelarias, muchas voces han criticado a la OMC por estar enfrascada en negociaciones que no abordan los temas que han ocupado la agenda económica internacional durante los últimos años, como la energía, la seguridad alimentaria, el cambio climático o la regulación de los fondos de riqueza soberana (3). Todo ello no hace más que aumentar la urgencia de cerrar las negociaciones de Doha —que se centran fundamentalmente en la liberalización agrícola y manufacturera— para que la OMC tenga la manos libres para ocuparse de estos nuevos temas si así lo deciden sus Estados miembros.

A continuación pasamos a analizar en qué medida nos encontramos ante un peligroso y nuevo mercantilismo comercial, así como qué

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 48

posibilidades tiene la comunidad internacional de concluir la Ronda de Doha y abrir negociaciones en nuevos temas.

2. ¿Es preocupante el proteccionismo?

Al igual que sucedió en las recesiones de los años setenta y treinta del siglo XX, los gobiernos han vuelto a sufrir presiones para proteger la producción y el empleo nacionales y han aplicado una amplia batería de barreras destinadas a restringir los intercambios internacionales. Sin embargo, lo sorprendente es que, por el momento, la comunidad internacional está siendo capaz de resistir la tentación proteccionista (4). Los flujos comerciales están cayendo más por la contracción de la demanda y por la ausencia de crédito que por el auge de medidas mercantilistas. Además, salvo en contadas excepciones, las principales potencias comerciales están evitando que estallen guerras comerciales, que se produzcan escaladas arancelarias recíprocas o que se generalicen las devaluaciones competitivas como en los años treinta. De hecho, a pesar del impacto mediático de algunas de las medidas proteccionistas que ciertos gobiernos han puesto en práctica, la OMC calcula que el nuevo proteccionismo surgido desde el estallido de la crisis afecta a sólo el 1% del comercio mundial. Además estima que se concentra en sectores que siempre han estado muy intervenidos, como textil, calzado, acero, productos electrónicos y agricultura.

Si bien es cierto que han aumentado los procedimientos antidumping y la aplicación de cláusulas de salvaguardia de la OMC, estas medidas afectan a un reducido porcentaje de los intercambios totales. Donde sí se han producido medidas más preocupantes es en lo que se podría llamar nuevas barreras no arancelarias, que incluyen los apoyos públicos a los sectores financiero y del automóvil, las cláusulas *compre nacional* o *compre local* de los paquetes de estímulo fiscal, las restricciones al movimiento de trabajadores y a la IDE, el endurecimiento de estándares sanitarios o técnicos como proteccionismo encubierto o el emergente nacionalismo financiero, que comenzó con las nacionalizaciones y los programas de rescate al sector bancario y no está claro hasta dónde podría llegar. En este sentido, Sally (2010) sostiene que la actual situación guarda más semejanzas con el proteccionismo (no arancelario) que surgió en los años setenta que con el proteccionismo (arancelario) de los años treinta. Según este autor, esto resultaría preocupante porque las barreras no arancelarias son más difíciles de detectar y revertir que las arancelarias.

En todo caso, por el momento la OMC ha calificado las medidas adoptadas como *proteccionismo de baja intensidad*, porque en la mayoría de los casos son compatibles con los compromisos que los países tienen tanto en el marco de la OMC como de otros tratados comerciales internacionales (OMC, 2009). De hecho, la disciplina que impone la OMC está siendo bastante útil para contener el proteccionismo, porque está permitiendo que los aranceles suban solamente hasta los límites máximos establecidos y no por encima. Además, está dando a los gobiernos la posibilidad de recurrir a distintas cláusulas de salvaguardia, que fueron diseñadas como válvulas de escape para situaciones como la actual y que permiten a los países relajar sus políticas comerciales de forma temporal sin verse obligados a abandonar la institución (5).

Otra manifestación de la importancia y efectividad de la OMC es que justamente los países que no son miembros (como Rusia o Argelia) son los que más están obstruyendo el libre movimiento internacional de bienes, servicios e inversiones. Asimismo, también se observa que en las áreas en las que la cobertura de la normativa OMC es limitada o inexistente (rescates al sistema financiero, programas de compras públicas, subsidios a las exportaciones o restricciones a la entrada de trabajadores) se están dando más medidas contra el libre comercio. En estas áreas será necesario fortalecer la regulación internacional. Por último, debe destacarse que la OMC está desarrollando una importante labor de vigilancia de las políticas comerciales de sus Estados miembros, algo especialmente relevante habida cuenta de la falta de transparencia que suele acompañar a las barreras comerciales no arancelarias.

Además de las disciplinas OMC, el otro factor que está conteniendo el proteccionismo es la propia dinámica de la globalización, que ha modificado la economía política de la política comercial (Irwin, 2009). Por una parte, hoy, en los países avanzados hay muchos menos trabajadores empleados en la agricultura y el sector manufacturero tradicional que en el pasado, por lo que las presiones proteccionistas son menores. Pero además, aunque los gobiernos siguen enfrentándose a la presión de los *lobbies* que obstaculizan las importaciones, han aparecido otros grupos de presión contrarios al cierre de fronteras. Son fundamentalmente las empresas multinacionales que importan bienes intermedios y para las cuales un aumento de los aranceles implica un incremento de costes.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 49

En definitiva, la capacidad del sistema económico internacional para mantenerse relativamente abierto en tiempos tan adversos sugiere que la nueva geografía de la producción mundial y la disciplina que impone la OMC actúan como (imperfectos) seguros ante la tentación proteccionista. Este papel tan importante de la OMC no se suele apreciar en época de crecimiento económico. Por ello, el valor de concluir la Ronda de Doha en un momento de recesión como éste no estriba tanto en crear nuevas oportunidades de comercio como en consolidar el nivel de apertura que el sistema tiene en la actualidad, que es bastante elevado puesto en perspectiva histórica.

3. Perspectivas para la Ronda de Doha

Aunque la actual recesión global debería hacer más difícil cerrar la Ronda de Doha porque los gobiernos se están enfrentando a mayores presiones proteccionistas, también es posible que sea un revulsivo para las negociaciones, que llevan estancadas varios años. La intensidad y duración de la recesión y la visión de largo plazo de los líderes de las principales potencias comerciales serán las variables clave para que, tal y como han planteado el G-20 y la propia OMC, la Ronda pueda cerrarse durante 2010 aunque sea con un acuerdo de mínimos. Si como predicen los principales organismos internacionales la recesión termina en 2010 será más fácil alcanzar un acuerdo para cerrar la Ronda. Sin embargo, si la recesión se prolonga y el desempleo continúa creciendo más allá de 2011, será cada vez más difícil tanto sostener la apertura del sistema multilateral de comercio como alcanzar nuevos acuerdos de la liberalización comercial (Frieden, 2009). A lo largo del proceso será determinante que los líderes de Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, China, India y Brasil no adopten posiciones oportunistas y cortoplacistas y hagan el difícil esfuerzo de explicar a sus votantes las ventajas a largo plazo de cerrar la Ronda de Doha y consolidar la OMC. A continuación analizamos brevemente la evolución de las negociaciones y sus principales conflictos.

La Ronda de Doha estaba llamada a ser la primera gran Ronda de negociaciones comerciales de la OMC. Se abrió en noviembre de 2001, tras los ataques del 11 de septiembre y estuvo liderada por Estados Unidos y la Unión Europea. Su objetivo era fortalecer el multilateralismo en un contexto de fuerte incertidumbre geopolítica internacional. Para conseguir el apoyo de los países emergentes, que se habían opuesto al lanzamiento de una nueva Ronda en la cumbre de la OMC de 1999 en Seattle, la Ronda de Doha se planteó como una negociación para promover el desarrollo de los países pobres y lograr un mayor equilibrio en las relaciones económicas Norte-Sur.

Sin embargo, la Ronda ha tenido una evolución lenta y no ha logrado acuerdos sustanciales en prácticamente ninguno de los temas clave (6). A lo largo de las negociaciones se ha puesto de manifiesto un creciente conflicto Norte-Sur entre los países desarrollados y las economías emergentes, lideradas por India, Brasil y China. Y es que al ganar peso en la economía global, las potencias emergentes reclaman que las reglas de juego de la globalización atiendan en mayor medida a sus intereses, pero los países avanzados continúan resistiéndose a ceder.

Desde el fracaso de la cumbre ministerial de la OMC en Cancún en 2003, donde el conflicto alcanzó su máxima intensidad, se han ido excluyendo de las negociaciones los temas más controvertidos, aquellos en los que resultaba evidente que no iba a ser posible el consenso, como la política de competencia o el tratamiento de las inversiones y de las compras públicas (los acuerdo laborales y medioambientales, los más conflictivos, estuvieron excluidos desde el principio). Ello permitió que desde 2004 se acotaran las negociaciones a agricultura, manufacturas y servicios, áreas en las que era posible vislumbrar un acuerdo recíproco basado en el intercambio de concesiones que fuera políticamente aceptable para los principales países.

A pesar del paquete alcanzado en la cumbre de Hong Kong en diciembre de 2005 (que contenía varias medidas prodesarrollo, incluida la iniciativa *aid for trade,* que desde entonces ha avanzado al margen de la Ronda), desde julio de 2006 no se han producido avances sustantivos. En julio de 2008, Pascal Lamy, el director general de la OMC, intentó alcanzar un acuerdo antes de que las elecciones presidenciales en Estados Unidos en noviembre 2008 situaran definitivamente Doha fuera de la agenda política. Sin embargo, a pesar del acercamiento de posturas en los principales elementos de conflicto (liberalización agrícola y manufacturera), no fue posible cerrar la Ronda. El escollo que resultó insalvable fue la negativa de Estados Unidos a aceptar que India y China tuvieran la posibilidad de elevar transitoriamente sus aranceles para algunos productos agrícolas (azúcar, algodón y arroz) en el caso de que un súbito aumento de importaciones perjudicara a sus agricultores, muchos de los cuales viven con menos de un dólar al día.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 50

Pero más allá de este conflicto puntual, los mayores problemas han aparecido en la negociación sobre subsidios y aranceles agrícolas en los países avanzados. La agricultura ha sido el tema más conflictivo, no tanto porque su peso en el comercio mundial sea elevado (representa menos del 9% del comercio de bienes), sino porque es el sector más intervenido y su liberalización se ha convertido en el caballo de batalla de los países emergentes, sobre todo de Brasil.

Asimismo, también ha sido difícil alcanzar un acuerdo sobre la reducción de aranceles máximos aplicables al comercio de manufacturas. En este capítulo, al igual que en el de servicios, los países avanzados exigían a los principales países emergentes con grandes mercados internos que redujeran sus barreras comerciales de forma sustancial para facilitar la entrada de productos industriales procedentes de los países ricos. Pero los países en desarrollo han venido sosteniendo que, aunque en los últimos años hayan reducido sus aranceles de forma unilateral por debajo de los máximos negociados, prefieren no comprometerse a consolidar sus aranceles a niveles tan bajos para poder elevarlos si lo consideran necesario. Y de hecho, al estallar la crisis, muchos de estos países en desarrollo han optado por elevar sus aranceles acercándolos a los máximos permitidos.

Por último, entre 2006 y 2009 han confluido una serie de factores que han dificultado todavía más el cierre de las negociaciones. El *boom* de precios de las materias primas y los alimentos (que restó urgencia a los exportadores agrícolas para cerrar un acuerdo), el fin de la Trade Promotion Authority (TPA) que el Congreso estadounidense otorga al presidente para negociar acuerdos comerciales, el avance de la liberalización de servicios al margen de la OMC y el hecho que de que los aranceles aplicados a las manufacturas estuvieran en mínimos históricos hicieron que los *lobbies* proliberalización mostraran escaso interés en presionar para lograr un acuerdo. Esta actitud contrasta con la que adoptaron durante la Ronda de Uruguay, donde fueron actores clave a lo largo de todas las negociaciones.

En este contexto, el estallido de la crisis ha colocado las negociaciones de Doha una vez más en suspenso. De hecho, la cumbre de la OMC celebrada en Ginebra en diciembre de 2009 tenía como tema principal de la agenda la recesión global y no la Ronda de Doha. Esto demuestra que para muchos países clave (sobre todo Estados Unidos) la Ronda de Doha está lejos de ser una prioridad política. En este contexto, será imposible cerrar un acuerdo ambicioso en el corto plazo, pero sí que sería posible que la Ronda fuera clausurada con éxito en torno a un acuerdo de mínimos similar al que estuvo a punto de alcanzarse en julio de 2008, en el que se intercambien concesiones en agricultura y manufacturas.

Dicho acuerdo cumpliría varios objetivos. Primero, contribuiría a la recuperación económica, ya que el cierre de la Ronda equivaldría a un nuevo paquete de estímulo macroeconómico global a coste cero. Segundo, serviría para consolidar la OMC, que se encuentra debilitada porque la opinión pública la percibe como una organización poco útil (aunque como se ha señalado arriba haya sido una pieza clave en la lucha contra el proteccionismo en esta crisis). Tercero, permitiría que la OMC avanzara hacia su primera ronda del siglo XXI, en la que deberían abordarse temas que ahora no están en la agenda de la organización pero que la crisis financiera global y la propia globalización han revelado como importantes. Entre ellos destacan la seguridad energética, la relación entre el comercio y el cambio climático, los nuevos instrumentos de los que debe dotarse la OMC para poder actuar ante futuras crisis alimentarias o el papel que puede jugar para contribuir a regular el nacionalismo financiero y el nuevo proteccionismo en materia de compras públicas que la crisis ha puesto sobre la mesa.

Si la recesión se prolonga, las negociaciones vuelven a encallar y la Ronda de Doha termina fracasando será cada vez más difícil contener las presiones proteccionistas y evitar que proliferen cada vez más acuerdos comerciales preferenciales, que son discriminatorios y socavan la credibilidad del sistema multilateral de comercio.

En definitiva, la comunidad internacional se enfrenta a un importante reto. Sin embargo, es posible que los principales obstáculos puedan ser vencidos durante el primer semestre de 2010, en el que España ostentará la presidencia rotatoria de la Unión Europea.□

NOTAS

(1) Un completo análisis de este proceso puede encontrarse en Wolf (2004) y Chang (2007).

(2) Los datos financieros provienen del FMI, los de comercio de la OMC, los de IDE y remesas de la UNCTAD y los de turismo de la Organización Internacional del Turismo.

(3) Véase, por ejemplo, Mattoo y Subramanian (2009).

(4) Véase Steinberg (2009), en el que se basa este apartado, para una explicación más detallada.

(5) Estas cláusulas suponen protección temporal, y cuando transcurre el tiempo previsto se eliminan, por lo que no

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 51

hay que volver a empezar de cero en la liberalización del comercio del bien afectado.

(6) En el marco de la Ronda sólo se ha aprobado una reforma del acuerdo de propiedad intelectual. Todos los demás acuerdos parciales alcanzados no se aplicarán si la Ronda no se cierra.

BIBLIOGRAFÍA

Ha-Joon Chang (2007): **Bad Samaritans. Rich Nations, Poor Policies and the Threat to the Developing World**, *Random House Business Books.*

Barry Eichengreen y Kevin O'Rourke (2009): «A Tale of Two Depressions», VoxEU.org, 1 de septiembre.

Simon J. Evenett ; Bernard M. Hoekman y Olivier Cattaneo (2009): **The Fateful Allure of Protectionism: Taking stock for the G8**, *en CEPR-World Bank e-book, July 2009.*

Jeffrey Frieden (2009): «Global trade in the aftermath of the global crisis», en **The Great Trade Collapse: Causes, Consequences and Prospects.** *A VoxEU.org Publication, Ed. Richard Baldwin (London: Centre for Economic Policy Research, 2009). Disponible en: http://www.people.fas.harvard.edu/~jfrieden/Selected%20Articles/Misc_Works/index.html.*

Douglas Irwin (2009): «A Historical Perspective», en Evenett y cols. (2009), págs. 13-15.

Aaditya Mattoo y Arvind Subramanian (2009): «From Doha to the Next Bretton Woods: A New Multilateral Trade Agenda», Foreign Affairs, January/February 2009.

Razeen Sally (2010): «International trade and emerging protectionism since the crisis», Análisis del Real Instituto Elcano, de próxima publicación.

Federico Steinberg (2009): «Recesión global y tentación proteccionista», Información Comercial Española, núm. 851, noviembre/diciembre.

Martin Wolf (2004): **Why Globalization Works.** *New Heaven, Yale University Press.*

WTO (2009): **World Trade Report 2009,** *Ginebra*

RESUMEN

Este trabajo analiza el impacto de la crisis económica sobre el comercio internacional, evalúa la magnitud del emergente proteccionismo y explora las perspectivas de conclusión de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio. Sostiene que el colapso del comercio mundial y el proceso de desglobalización desatados por la crisis son menos intensos de lo que cabría pensar. Sin embargo, subraya que a medio plazo las presiones para debilitar el sistema multilateral de comercio podrían ser considerables, por lo que sería muy positivo concluir la Ronda de Doha para fortalecer la OMC. La intensidad y duración de la recesión y la visión de largo plazo de los líderes de las principales potencias comerciales serán las variables clave para que la Ronda pueda cerrarse durante 2010, aunque sea con un acuerdo de mínimos.

Palabras Clave: *Proteccionismo, Recesión, Organización Mundial del Comercio, Liberalización comercial.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 52

Balance del sector exterior español

Matilde Madrid
Técnico Comercial y Economista del Estado

1. Introducción

El balance de la evolución del comercio mundial y también español en 2009 será negativo, posiblemente el más negativo desde los años posteriores a la Gran Depresión. Los efectos de la crisis económica, junto con determinados factores que caracterizan al comercio mundial en la actualidad, han provocado que la caída del comercio haya sido mucho mayor que en anteriores crisis.

El comercio español de mercancías también se ha visto afectado en gran medida, si bien la reacción de las exportaciones españolas a la caída de la economía mundial ha sido menor que en el caso del comercio mundial, lo que permitirá que España mantenga su cuota en el comercio mundial en 2009.

En el presente balance se describe la evolución del sector exterior español en 2009 en un entorno de drástica caída de los flujos mundiales de comercio de mercancías, se analiza asimismo la evolución de la cuenta corriente y su financiación, para finalizar con las perspectivas para el conjunto de 2009 y el 2010.

Los últimos datos disponibles a la hora de elaborar el presente balance, corresponden al tercer trimestre en el caso de los flujos mundiales (OMC y OCDE) y enero-octubre para el análisis del sector exterior español.

2. Los flujos de comercio mundiales y españoles en 2009

En el ámbito del comercio mundial, el año 2009 será el año del desplome de los flujos de comercio de mercancías, frente a la tendencia de crecimiento que habían presentado en las dos décadas pasadas. En las décadas de los ochenta y noventa los flujos de comercio habían venido creciendo a tasas medias superiores a la del PIB mundial. No obstante, la crisis financiera, que ha sumido, a partir de la segunda mitad del 2008, a la economía mundial en una generalizada recesión, ha afectado en gran medida a los flujos de comercio mundial, que han *sobrerreaccionado,* cayendo a una tasa mucho mayor que la registrada por el PIB mundial.

De esta forma, si en el período enero-septiembre de 2008 el comercio mundial de mercancías creció a una tasa del 25,3%, en el mismo período de 2009 ha descendido un 30% en valor, por lo que la caída del comercio mundial además de severa, ha sido *repentina,* al haberse producido en muy corto espacio de tiempo y haber afecta-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 53

do tanto a las principales economías como a países emergentes y en desarrollo.

Cabe preguntarse por los factores que han hecho que, en esta crisis, la respuesta negativa de los flujos de comercio haya sido más aguda que la reacción de los productos nacionales y el desplome de los intercambios comerciales superior a anteriores recesiones. En primer lugar, hay que destacar que la caída del comercio mundial ha estado provocada por un *shock* de demanda, con algunos factores de oferta, inducida a través de dos canales que se han autoalimentado: en primer lugar, ha existido una caída de los precios de las materias primas sumado a la caída de la demanda mundial de estos productos y, en segundo lugar, la disminución en la confianza de los consumidores ha dado lugar a que éstos pospongan sus decisiones de consumo a corto plazo.

Pero junto al drástico y generalizado descenso de la demanda mundial, especialmente en la segunda mitad de 2008, otros dos factores característicos de esta recesión han ampliado sus efectos sobre el comercio mundial. En primer lugar, las fuertes restricciones en el crédito y en la financiación comercial y, en segundo lugar, la creciente fragmentación internacional de la cadena de producción, que genera un efecto multiplicador negativo.

Otra de las características del colapso del comercio en el 2009 es que ha estado sincronizado, es decir que ha afectado a todos los países y sectores, tanto de bienes intermedios como finales, y a las materias primas.

En el caso de la economía española, el colapso del comercio mundial, se ha traducido en caídas de dos dígitos tanto de las exportaciones como de las importaciones, si bien por debajo, tanto en valor como en volumen, del descenso de los flujos mundiales (véase gráfico 1).

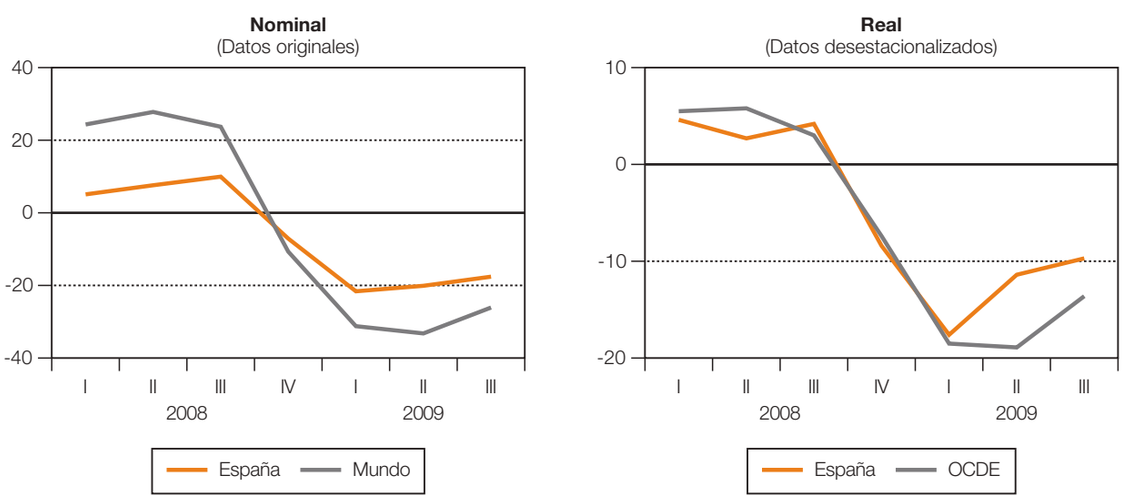
Los últimos datos disponibles para el período enero-octubre de 2009 del Departamento de Aduanas e Impuestos especiales ponen de manifiesto los efectos de la recesión internacional en el sector exterior español. Así, las exportaciones presentan una caída en valor del 18,8% y en volumen del 13,3%, mientras que el retroceso de las importaciones ha sido mayor, del 29% nominal y del 20,5% en volumen. Como resultado de la evolución de las exportaciones e importaciones, el déficit comercial se ha reducido un 41% en los diez primeros meses de 2009 (véanse cuadro 1 y gráfico 2).

Desde un punto de vista del destino de las exportaciones, los efectos de la crisis han afectado tanto a las ventas a destinos comunitarios como aquellas destinadas fuera de la Unión Europea, con tasas negativas de variación del 19 y del

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS Y MUNDIALES

(Variación anual en porcentaje)



Fuente: S.G. de Análisis, Estrategia y Evaluación, a partir de datos de Aduanas, Ministerio de Economía, OMC y OCDE.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 54

CUADRO 1

COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL: PRINCIPALES MAGNITUDES

Período	Exportaciones		Importaciones		Saldo		Cobertura
	Millones de euros	Porcentaje de variación igual período anterior	Millones de euros	Porcentaje de variación igual período anterior	Millones de euros	Porcentaje de variación igual período anterior	Porcentaje
2006	170.438,60	10,0	262.687,20	12,8	-92.248,60	18,3	64,9
2007	185.023,20	8,6	285.038,30	8,5	-100.015,10	8,4	64,9
2008	189.227,90	2,3	283.387,80	-0,6	-94.159,90	-5,9	66,8
12 últimos meses (*)	157.956,30	-17,5	212.089,60	-27,2	-54.133,20	-45,7	74,5
2007 (ene-oct)	154.530,30	9,5	236.992,50	9,0	-82.462,20	8,2	65,2
2008 (ene-oct) (*)	160.753,10	6,7	241.942,70	4,7	-81.189,50	1,0	66,4
2009 (ene-oct) (*)	130.525,10	-18,8	171.780,90	-29,0	-41.255,90	-49,2	76,0

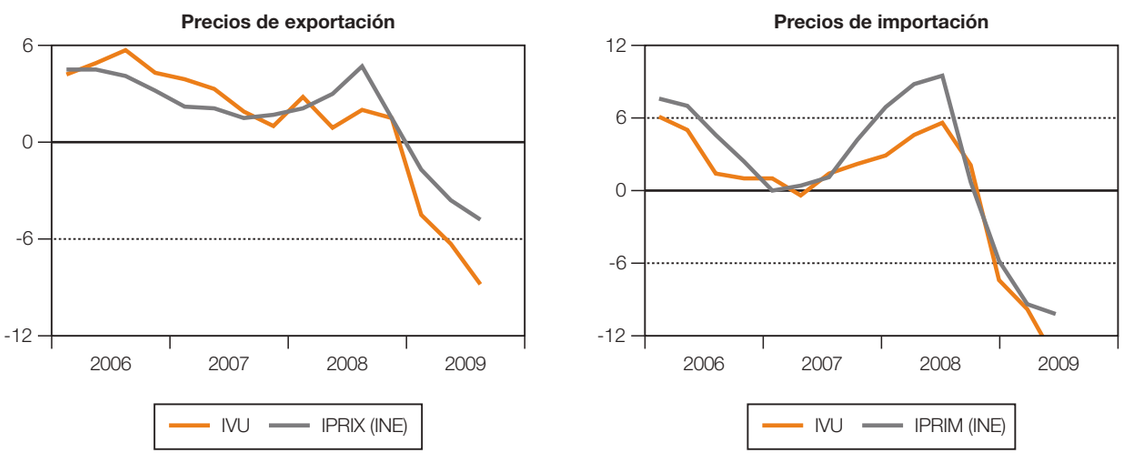
(*) Datos provisionales.
Nota: Las tasas de variación anual de los datos provisionales se calculan respecto a los datos provisionales del mismo periodo del año anterior.
Fuente: S.G. de Análisis, Estrategia y Evaluación, a partir de datos del Departamento de Aduanas e II.EE. de la Agencia Tributaria.

18,5% respectivamente en los diez primeros meses de 2009. No obstante, es posible diferenciar un ligero cambio de tendencia, pues si bien en el último trimestre de 2008 y primeros de 2009 fueron las exportaciones a las UE las más afectadas por la recesión, éstas parecen haber tocado fondo en el primer trimestre de 2009, mientras que las ventas extracomunitarias han continuado descendiendo hasta el tercer trimestre de 2009 (véase gráfico 3). Parece, por lo tanto, que los planes de recuperación sectorial impulsados por algunos países de la UE han tenido su efectos positivo en la reactivación del comercio intracomunitario.

En el ámbito de la UE, la caída de las exportaciones ha sido mayor en el caso de los países no pertenecientes a la zona euro y más concreta-

GRÁFICO 2

PRECIOS DE EXPORTACIÓN Y PRECIOS DE IMPORTACIÓN
(Variación anual en porcentaje)



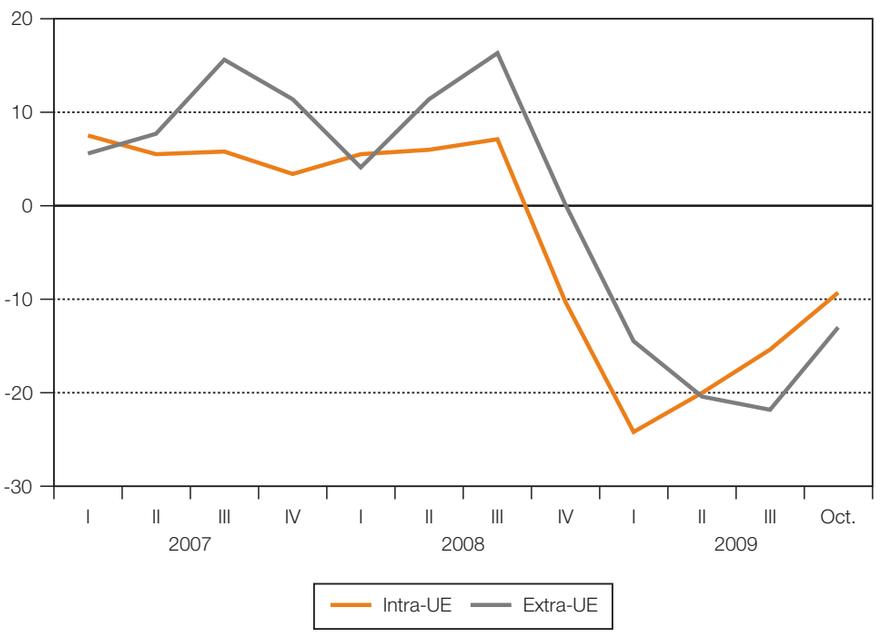
Fuente: Ministerio de Economía e INE.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 55

GRÁFICO 3

EXPORTACIONES ESPAÑOLAS DE MERCANCIAS: DESGLOSE POR ZONA DE DESTINO

(Datos trimestrales, variación anual en porcentaje)



Fuente: S.G. de Análisis, Estrategia y Evaluación, a partir de datos de Aduanas.

mente a Reino Unido que han sufrido una caída del 29%. Fuera del ámbito de la Unión Europea, las exportaciones a Rusia, con una caída del 52% y a Estados Unidos y Brasil, que presentan un descenso del 23% respectivamente, han sido los países con mayores caídas de las exportaciones españolas (véase cuadro 2).

Sectorialmente, todos los sectores exportadores han sufrido caídas en las ventas exteriores en los diez primeros meses de 2009, si bien en alguno el impacto ha sido mayor. Así, las exportaciones de productos energéticos han retrocedido un 42% debido, en este caso, a la caída del precio del crudo. En segundo lugar, bienes de consumo duradero y semimanufacturas no químicas serían los sectores que han experimentado caídas por encima de la media, como puede verse en el cuadro 3. Por el contrario, los sectores que parecen haber reaccionado en menor medida a la caída de la demanda mundial han sido los alimentos, manufacturas de consumo y productos químicos.

Desde el segundo trimestre de 2009, no obstante, es patente el mejor comportamiento de algunos sectores exportadores, como el automóvil que, incluso en octubre, ya presenta una tasa de crecimiento interanual positiva del 3%, como resultado de la reactivación del sector apoyada en los planes que, al respecto, han iniciado las principales economías de la Unión Europea.

La evolución de las importaciones ha sido igualmente negativa en los diez primeros meses de 2009, presentando un descenso nominal del 29% interanual, resultado de un efecto precio y cantidad. Así, por un lado, la caída del precio del crudo y otros productos energéticos se ha traducido en una reducción del 43% de las importaciones energéticas. Adicionalmente, la caída de la demanda interna se ha reflejado en una reducción del 25% de las importaciones no energéticas, siendo las materias primas, semimanufacturas no químicas y bienes de equipos las partidas que registran mayores caídas.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 56

CUADRO 2

COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL: DESGLOSE POR ÁREAS GEOGRÁFICAS (Enero-Octubre 2009, en porcentaje)

	Exportaciones		Importaciones	
	Total	09/08	Total	09/08
Total	100,0	-18,8	100,0	-29,0
Unión Europea	69,2	-19,0	58,3	-24,2
Zona euro	57,0	-16,7	48,2	-25,2
Francia	19,3	-15,2	12,1	-21,5
Alemania	11,2	-13,8	14,7	-26,2
Italia	8,3	-17,4	7,1	-34,1
Resto UE	12,1	-28,3	10,1	-19,2
Reino Unido	6,3	-28,9	4,7	-24,0
Resto de Europa	6,3	-24,1	6,3	-36,6
América del Norte	4,2	-22,0	4,5	-27,2
América Latina	4,7	-19,2	4,4	-38,2
Asia	6,8	-13,7	17,5	-33,5
Japón	0,8	-18,6	1,5	-41,8
China	1,2	-13,5	6,9	-30,9
África	5,9	-7,3	8,0	-39,1

Fuente: S.G. de Análisis, Estrategia y Evaluación, a partir de datos del Departamento de Aduanas e II.EE. de la Agencia Tributaria.

CUADRO 3

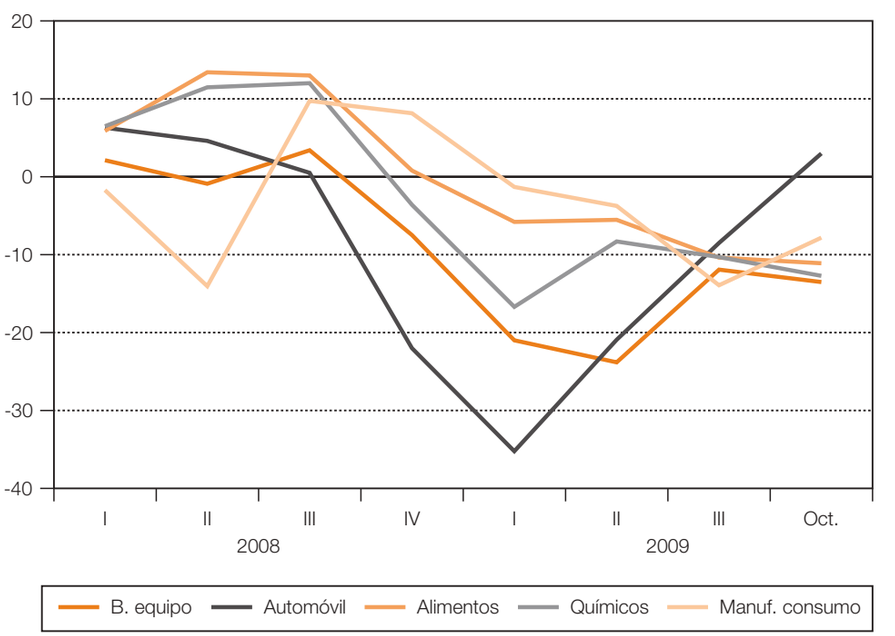
COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL: DESGLOSE POR SECTORES ECONÓMICOS (Enero-Octubre 2009, en porcentaje)

	Exportaciones		Importaciones	
	Total	09/08	Total	09/08
Total	100,0	-18,8	100,0	-29,0
Alimentos	15,6	-7,5	11,1	-12,8
Productos energéticos	4,6	-42,4	16,2	-43,7
Materias primas	1,9	-20,9	2,6	-48,0
Semimanufacturas no químicas	11,4	-30,3	6,8	-43,2
Productos químicos	14,6	-11,8	15,7	-9,1
Bienes de equipo	20,4	-18,5	20,6	-33,5
Sector automóvil	17,5	-20,3	12,6	-26,0
Bienes de consumo duradero	2,1	-37,0	3,1	-18,7
Manufacturas de consumo	9,4	-7,0	10,9	-13,4
Otras mercancías	2,7	-4,5	0,3	-38,5

Fuente: S.G. de Análisis, Estrategia y Evaluación, a partir de datos del Departamento de Aduanas e II.EE. de la Agencia Tributaria

GRÁFICO 4

EXPORTACIONES ESPAÑOLAS DE MERCANCIAS: DESGLOSE POR SECTORES (Datos trimestrales, variación anual en porcentaje)



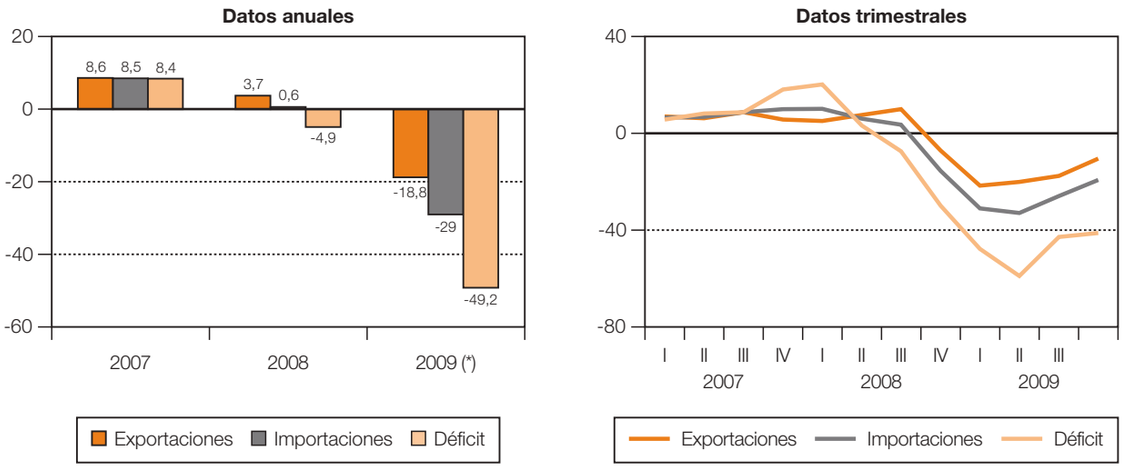
Fuente: S.G. de Análisis, Estrategia y Evaluación, a partir de datos de Aduanas.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 57

GRÁFICO 5

COMERCIO ESPAÑOL DE MERCANCIAS

(Variación anual en porcentaje)



Fuente: S.G. de Análisis, Estrategia y Evaluación, a partir de datos de Aduanas.

CUADRO 4

COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL: DESGLOSE POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Enero-Octubre 2009)

	Exportaciones			Importaciones			Saldo	
	Millones de euros	Porcentaje del total	Porcentaje 09/08	Millones de euros	Porcentaje del total	Porcentaje 09/08	Millones de euros	Porcentaje 09/08
Total	**130.525,10**	**100,0**	**-18,8**	**171.780,90**	**100,0**	**-29,0**	**-41.255,90**	**-49,2**
Andalucía	11.691,20	9,0	-18,3	14.738,40	8,6	-37,1	-3.047,20	-66,6
Aragón	5.817,00	4,5	-21,7	4.991,40	2,9	-27,5	825,60	52,4
Asturias (Principado de)	2.027,90	1,6	-25,3	2.207,80	1,3	-45,2	-179,90	-86,3
Baleares	1.045,90	0,8	-12,5	1.157,50	0,7	-26,2	-111,50	-70,0
Comunidad Valenciana	13.238,20	10,1	-19,1	13.283,30	7,7	-33,4	-45,10	-98,7
Canarias	1.254,10	1,0	-36,9	2.924,30	1,7	-38,9	-1.670,30	-40,3
Cantabria	1.536,20	1,2	-26,4	1.206,20	0,7	-47,6	330,00	-254,3
Castilla-La Mancha	2.394,70	1,8	-9,1	3.763,70	2,2	-35,4	-1.369,10	-57,1
Castilla y León	7.717,70	5,9	-7,4	6.442,50	3,8	-15,4	1.275,20	76,2
Cataluña	34.061,20	26,1	-20,6	48.415,10	28,2	-26,2	-14.353,90	-36,9
Ceuta	0,10	0,0	-94,5	200,80	0,1	-23,3	-200,60	-22,6
Extremadura	1.003,10	0,8	-2,6	742,30	0,4	-38,0	260,80	-255,6
Galicia	11.573,70	8,9	-14,4	10.508,20	6,1	-20,7	1.065,60	290,9
Madrid (Comunidad de)	15.874,60	12,2	-12,5	40.848,80	23,8	-19,9	-24.974,20	-23,9
Melilla	6,50	0,0	-13,4	120,30	0,1	-5,2	-113,80	-4,6
Murcia (Región de)	3.444,40	2,6	-9,1	5.370,10	3,1	-41,4	-1.925,70	-64,1
Navarra (C. Foral de)	4.531,30	3,5	-18,2	2.960,50	1,7	-32,0	1.570,80	32,7
País Vasco	12.017,30	9,2	-30,1	10.116,60	5,9	-44,7	1.900,60	-272,0
La Rioja	976,50	0,7	-8,9	650,30	0,4	-18,1	326,20	17,2
Sin determinar	313,50	0,2	-39,7	1.132,80	0,7	-23,9	-819,30	-15,5

Fuente: S.G. de Análisis, Estrategia y Evaluación, con datos delDepartamento de Aduanas e II.EE. de la Agencia Tributaria.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 58

Como resultado de la trayectoria de las importaciones y exportaciones, se ha producido una significativa corrección del déficit comercial (véase gráfico 5) al haberse reducido casi un 50% en tasa interanual, siendo la reducción del componente energético del déficit del 44% y del no energético del 54%.

3. La balanza de servicios y resto de partidas de la balanza por cuenta corriente

La evolución de la balanza de servicios ha mostrado una evolución dispar a la de la balanza comercial pues, si bien en el ámbito de mercancías se ha producido una contracción del déficit, en el ámbito de servicios se ha producido una reducción del superávit del 3,9%, según los últimos datos disponibles de la balanza de pagos que elabora el Banco de España. La caída del superávit de servicios se produce como resultado de la peor evolución del superávit turístico, que se ha reducido un 7% en los diez primeros meses de 2009, debido a unas menores entradas de turistas, un 9% inferiores a las del mismo período de 2009.

El menor superávit turístico no ha podido ser compensado por la reducción del saldo negativo de la rúbrica del resto de servicios, cuyo déficit ha resultado ser un 53% inferior al contabilizado en los diez primeros meses de 2009.

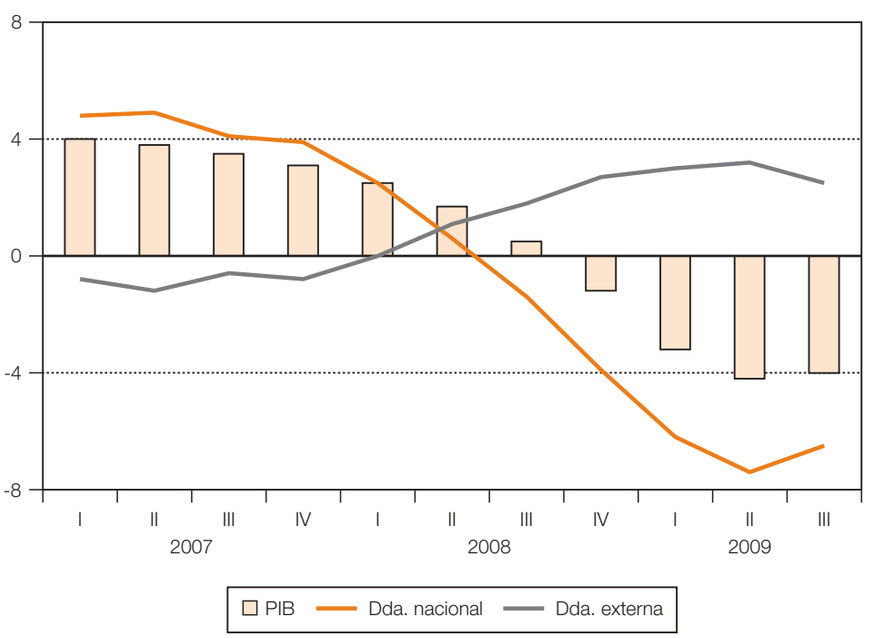
En conjunto, la evolución de las exportaciones e importaciones de mercancías y servicios se ha reflejado en una aportación positiva del sector exterior al crecimiento del PIB, que en el tercer trimestre de 2009 se ha situado en el 2,5% (véase gráfico 6).

El resto de rúbricas de la balanza de pagos, rentas y transferencias corrientes, han mostrado una tendencia a la corrección del déficit. La partida de rentas registró un saldo negativo de 22.315 millones de euros en los diez primeros meses de 2009, cifra inferior en un 20% a la del mismo período del año anterior, resultado de unos menores tipos de interés, así como de la reducción en necesidad de financiación en 2008. La cuantía de transferencias corrientes también presenta una corrección en su

GRÁFICO 6

CRECIMIENTO DEL PIB REAL Y APORTACIONES

(Variación interanual en porcentaje)



Fuente: Contabilidad Nacional (INE).

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 59

saldo deficitario, que contrasta con la tendencia creciente del mismo en años anteriores. En enero-octubre de 2009 presenta un déficit de 9.090 millones de euros, saldo que es un 4,8% inferior al de 2008.

Como resultado, el déficit por cuenta corriente presenta en los diez primeros meses de 2009 una drástica reducción del 48,5% interanual, situándose en 45.925 millones de euros, y la necesidad de financiación presenta un saldo deficitario de 43.154, prácticamente la mitad que en los diez primeros meses de 2008.

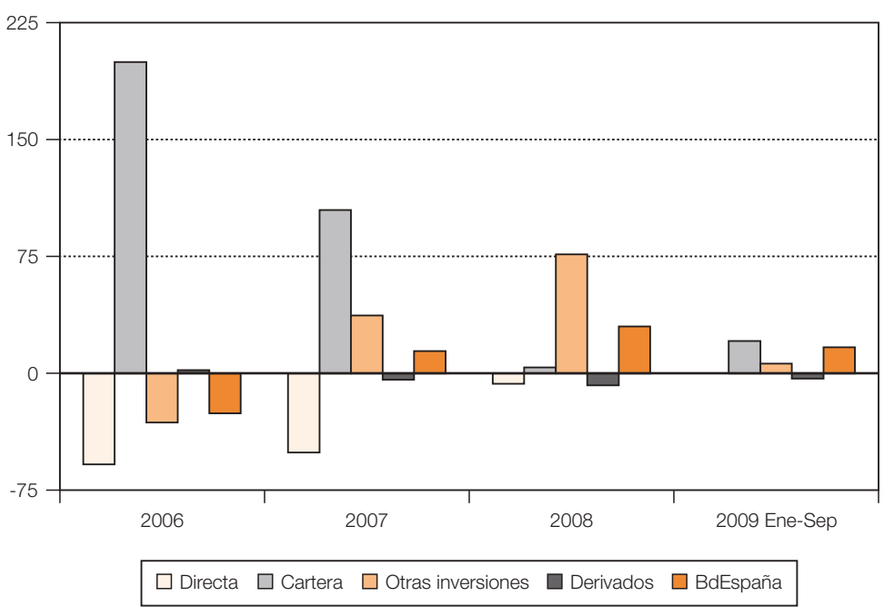
4. Financiación exterior en 2009

La crisis financiera ha modificado las tendencias que caracterizaban la necesidad de financiación exterior de la economía española, tanto en su volumen como en su composición. En su volumen, ya desde los dos últimos trimestres de 2008, empieza a mostrar una importante reducción, hasta caer casi un 50% en tasa interanual en los diez primeros meses de 2009.

Pero la crisis financiera también ha conllevado cambios en los instrumentos con los que se está financiando el exceso de inversión respecto a ahorro de la economía española. El gráfico 7 muestra cómo las turbulencias financieras han alterado los instrumentos de financiación del desequilibrio exterior español.

En el año 2006 el principal recurso de financiación fue la inversión en cartera, cuyo volumen además de compensar la necesidad de financiación, permitió realizar inversiones directas y prestar al exterior. Sin embargo, las turbulencias financieras iniciadas en el verano de 2007 suponen el comienzo de la modificación en la financiación exterior, pues si bien la inversión en cartera continúa siendo la principal forma de financiación en 2007, ya experimenta una importante reducción que es manifiesta en 2008, todo ello debido a la paralización de los mercados de titulización y la pérdida de confianza en los inversores. De esta forma, en el año 2008 el desequilibrio exterior se financia con *Otras formas de inversión* que incluye básicamente préstamos, seguido de la *Cuenta del Banco de Espa-*

GRÁFICO 7
CUENTA FINANCIERA: VNP-VNA (1)
(Miles de millones de euros)



(1) VNP-VNA: variación neta de pasivos menos variación neta de activos.
Fuente: Balanza de Pagos (Banco de España).

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 60

ña que supone básicamente la financiación con *Activos netos frente al Eurosistema.*

En los diez primeros meses de 2009 el recurso a los *Activos netos del Eurosistema* constituye una de las principales formas de financiación, junto con los préstamos, estos últimos, en menor cuantía que en el 2008. Es de destacar el protagonismo de nuevo de la financiación con inversión en cartera, en este caso resultado de la compra de títulos de empresas, pero en volumen mucho más reducido que en años anteriores.

5. Conclusiones y perspectivas

El balance de la evolución del comercio mundial en 2009 será negativo, con un desplome de los flujos de comercio mundial representado en tasas negativas de crecimiento cercanas al 30% interanuales.

La economía española, como toda economía abierta, se ha visto afectada por la caída del comercio mundial, lo que se ha traducido en una disminución de las exportaciones, especialmente pronunciada en los dos primeros trimestres del año. Al mismo tiempo, la menor actividad interna ha conllevado a una contracción de las importaciones, que ha sido superior a la de las exportaciones y, en consecuencia, a una corrección del desequilibrio exterior, el cual se ha reducido prácticamente a la mitad.

No obstante, en el tercer trimestre de 2009 parece que la caída del comercio mundial ha tocado fondo, dado que en términos intertrimestrales éste creció un 10,4%, si bien en tasas interanuales continúa manteniendo una evolución negativa pero a menores tasas.

Lo mismo podría concluirse de las exportaciones españolas, tanto en términos reales como nominales. Así, tomando el dato de las exportaciones con variaciones interanuales, éstas habían caído un 17,6% nominal en el tercer trimestre y en octubre un 10%, frente a caídas del 20% en el primero y segundo trimestre, respectivamente. Ahora bien, considerando variaciones intertrimestrales, ya crecen un 3% nominal y un 4,4 real en el tercer trimestre y en octubre presentan un aumento en tasa intermensual del 6,9% nominal. Por tanto, las exportaciones españolas están siguiendo el mismo comportamiento que el comercio mundial, es decir han experimentado una intensa caída, que en el segundo trimestre del año parece haber tocado fondo, aunque la reacción a la crisis ha sido menor. En efecto, tomando datos reales para la OCDE desestacionalizados, se observa que el comercio de los países de la OCDE cayó un 13,6% en el tercer trimestre y en España la disminución fue un 9,7%. Esto nos hace pensar que España mantendrá la cuota en el comercio mundial en el 2009.

La previsión para el cuatro trimestre del año, utilizando la encuesta de coyuntura de la exportación como indicador adelantado de la evolución del comercio, indica que las exportaciones puedan seguir creciendo en tasas intertrimestrales, por lo que en el conjunto de 2009 la caída de las exportaciones podría situarse en torno al 17%. Considerando que el descenso de las importaciones se situará en un 28%, es de esperar una corrección del déficit comercial en el entorno del 50% en el 2009.

Como balance puede decirse que los últimos datos confirman que lo peor en la caída del comercio, tanto mundial como en la economía española, ha pasado y que se inicia una lenta recuperación de los flujos de comercio que permitirán que en 2010 puedan alcanzarse tasas de crecimiento positivas. Tanto en datos nominales como reales, la reacción de las exportaciones españolas ante la crisis ha sido más favorable que en el conjunto del comercio mundial. Hay sectores, como alimentos, químico y manufacturas de consumo, cuya reacción ha sido menor a la media mundial. A ello hay que sumar en los últimos trimestres la buena reacción del sector del automóvil a los planes de estímulo europeos.□

RESUMEN

La crisis financiera iniciada en el verano de 2007, que ha llevado a la economía mundial a una gran recesión, ha afectado muy negativamente a los flujos de comercio mundial, que han mostrado en el año 2009 una mayor caída que el PIB mundial. El impacto en el sector exterior español se ha reflejado en una disminución de las exportaciones de bienes y servicios, pero también en una corrección del desequilibrio exterior.

Palabras clave: *Comercio mundial, Saldo comercial, Saldo corriente, Instrumentos de financiación exterior, Cuotas de mercado.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 61

Sector exterior: del déficit al ajuste. Algunas enseñanzas para tiempos de tribulación

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

1. Introducción

Dos problemas, de comportamiento contrapuesto, han protagonizado la evolución más reciente de la economía española, tanto en su ciclo expansivo iniciado en la segunda mitad de los noventa como en el recesivo en que ahora nos encontramos. Nos referimos a la tasa de desempleo, por una parte, y al déficit externo, por la otra. Dos problemas de larga trayectoria, bien conocidos por los analistas, que han acompañado, con recurrencia notable, el comportamiento cíclico de la economía española en los últimos tiempos. Lo novedoso en este caso no es tanto el signo inverso con el que estos problemas se manifiestan a lo largo del ciclo, sino el valor extremo que adoptaron ambas variables durante la fase expansiva, y la abrupta y profunda reversión que las dos sufrieron tras el inicio de la crisis. No de forma insólita, existen factores comunes que explican esta histéresis (en el sentido más estricto del término) en la senda de evolución respectiva, y el anómalo comportamiento de ambas remite a problemas estructurales —en parte conectados— que haría bien la economía española en considerarlos, más allá del signo de la coyuntura.

Por lo que se refiere a la tasa de desempleo, España se convirtió durante los primeros años del nuevo milenio en la economía europea con mayor capacidad de generación de empleo. Los ritmos a los que lo hizo fueron tan sobresalientes que lograron reducir la tasa de desempleo incluso en un período de notable dinamismo de la población activa, incrementada con un masivo contingente de población inmigrante que en un lustro llegó a superar los cuatro millones de personas. Como consecuencia, la tasa de desempleo descendió más allá del umbral del 10%, aproximando a España a las cifras europeas en un comportamiento que no tiene precedentes cercanos en nuestra trayectoria económica. Mientras tanto, el déficit externo de la economía española se agigantaba, hasta alcanzar tasas que, con igual propiedad, cabría denominar históricas. Situar a la economía española en un déficit corriente cercano al 10% del PIB era algo que no se conocía en la historia más reciente de la economía española, ni siquiera en las etapas de más severa inestabilidad asociadas a las dos crisis energéticas de los años setenta.

Las tornas parecen haberse cambiado tras el inicio de la crisis. Acompañando a la caída del dinamismo económico se produjo una abrupta y masiva destrucción de empleo. Como consecuencia, la tasa de desempleo se duplicó respecto a la existente en 2007, situándose en ratios cercanos al

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 62

18%, muy alejados de los habituales en nuestro entorno comunitario. Con igual celeridad, pero en sentido inverso, el déficit externo parece haberse corregido, descendiendo a un ritmo muy notable a lo largo de los últimos doce meses. De tal forma que la tasa tiende a aproximarse —aunque a distancia todavía— a niveles los que la economía española estaba más habituada.

La rápida reversión de ambas variables revela que los valores previos alcanzados por las correspondientes tasas —de desempleo y déficit externo— resultaban no sólo anómalos, sino también insostenibles. En buena medida, ambos fueron consecuencia de un estilo de crecimiento no sólo poco deseable, sino también imposible de prolongar. La crisis internacional no hizo sino enfrentar a los operadores económicos y a los responsables públicos españoles ante esa evidencia, que parecían poco propicios a afrontar. Desde esta perspectiva, tienen razón quienes dicen que España entró en la crisis económica con desequilibrios propios, que lastran el ritmo y vigor de su potencial recuperación. Reparar en la naturaleza de esos desequilibrios, y en las medidas que se requieren para superarlos, constituye una tarea obligada si se quiere evitar una crisis de similar magnitud en el futuro. En el presente artículo centraremos nuestra atención en uno de los problemas señalados, el del desequilibrio externo, aun cuando las soluciones ofrecidas demanden también soluciones en el otro de los problemas señalados, el del mercado laboral.

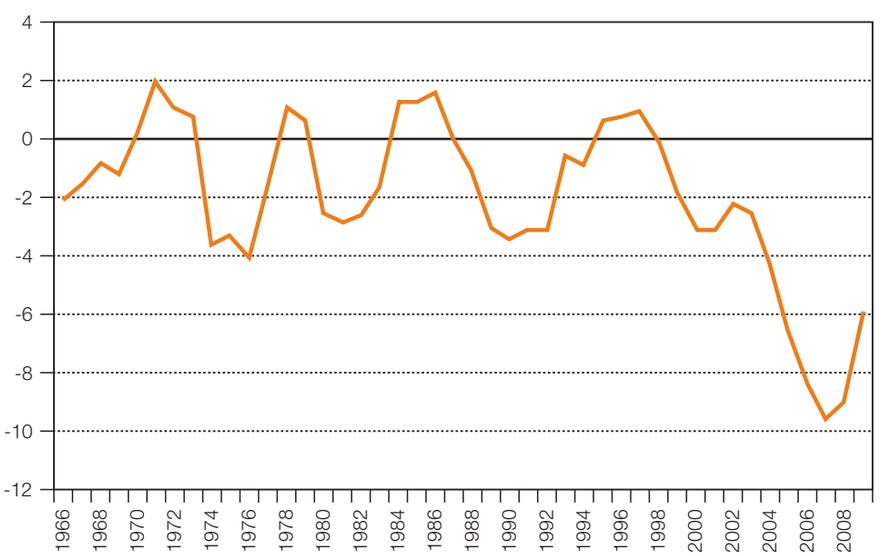
2. La excepcionalidad del déficit

Como se ha señalado, la última fase expansiva de la economía española vino acompañada de una progresiva acentuación del déficit externo, hasta límites desconocidos en nuestra historia reciente. Se procedía —bueno es recordarlo— de un punto de partida relativamente cómodo, con un aceptable superávit corriente. Tras las devaluaciones acometidas en la primera mitad de los noventa, en el contexto del realineamiento de paridades que vivió el Sistema Monetario Europeo, la economía española había logrado recuperar buena parte de la competitividad-precios perdida en el período expansivo precedente (segunda mitad de los ochenta). Al tiempo, la recesión de 1992-1993 había contribuido a reducir el efecto de arrastre de la demanda importadora, facilitando una minoración del

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT EXTERIOR

(Capacidad/necesidad de financiacióon sobre PIB, en porcentaje)



Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 63

desequilibrio comercial. Como consecuencia de ambos factores —renta y precios— en el trienio 1995-1997, la economía española mantuvo un superávit corriente, que llegó al 1% del PIB en el último de esos años.

Con ese confortable punto de partida se inicia el ciclo expansivo de la economía española. Diez años después, en 2007, lo que era un superávit del 1% del PIB se transforma en un déficit exterior (suma de la cuenta corriente y de capital) del 9,7%. Nunca, desde el Plan de Estabilización de 1959, la economía española había superado la barrera del 4% del déficit corriente en términos del PIB. Llegados a ese entorno, la economía se veía obligada al ajuste, ya fuese a través de una devaluación, ya de una severa contención del gasto doméstico (y del crecimiento), ya de una combinación de ambas respuestas.

De hecho, el desequilibrio máximo alcanzado en el pasado corresponde a 1976, año en el que el déficit corriente escaló hasta una tasa del 4% del PIB. Se estaba, bien es sabido, en uno de los períodos más críticos de la economía española, tras el demoledor efecto que había tenido la primera subida de los precios de petróleo y las consecuencias del desgobierno económico generado por el tránsito del régimen de Franco a los inicios de la transición democrática. Como en ocasiones anteriores, la magnitud del déficit obligó a una severa acción correctora, que en este caso se produjo en dos tiempos. En concreto, se procedió a una primera devaluación en 1976, y a un nuevo ajuste, con una nueva devaluación y un programa más ambicioso de reformas, acordado en los Pactos de la Moncloa un año después.

En este último ciclo, sin embargo, la tasa del desequilibrio duplica holgadamente la más elevada de las conseguidas en la historia precedente ¿Qué factores explican semejante comportamiento? Y, sobre todo, ¿cómo es posible que se haya alcanzado semejante ratio sin afectar a la sostenibilidad del crecimiento y obligar a un ajuste previo a la crisis?

3. Factores explicativos del déficit

El primero de los interrogantes admite una inmediata respuesta. Son varios los factores que, de manera complementaria, contribuyeron a impulsar el déficit externo hasta dimensiones históricamente desconocidas. En esencia, esos factores se pueden agrupar en torno a tres grandes agregados.

En primer lugar, el deterioro en la competitividad-precios de la economía española, que se deriva de un diferencial de inflación, contenido pero no anulado, respecto a nuestros competidores. El diferencial de inflación, en un entorno en el que no cabe operar sobre la paridad de la moneda, se traduce directamente en pérdidas de competitividad. Tal es lo que sucedió en la economía española en el período: de hecho, a lo largo de la década expansiva, España acumuló un diferencial de inflación cercano a los diez puntos respecto a la media de los países de la OCDE (que es el entorno de nuestros mercados de exportación). Una pérdida de competitividad como la descrita obligó a muchos exportadores a presionar a la baja sus márgenes para mantener las ventas o a renunciar a la exportación. A juzgar por los datos, la primera parece haber sido la respuesta más frecuente en estos últimos años. Al tiempo, las importaciones se hicieron más competitivas en un entorno de precios domésticos más elevados.

En segundo lugar, se produjo en el período un deterioro de aquellas partidas que tradicionalmente desempeñaban una función compensatoria del déficit comercial. Son varios los componentes que experimentan ese deterioro. Por ejemplo, se disminuye en el período el superávit de la balanza de servicios, muy influida por las dificultades que arrastra el *turismo*. En concreto, esta última partida aporta un superávit cercano al 4% del PIB en el año 1997, pero en 2008 su saldo cae al 2,6%. Además de otros factores específicos, el deterioro de la competitividad-precios antes aludido afectó también al comportamiento de este sector. Otra partida que vio disminuida su función compensatoria en el período son las *transferencias con el exterior,* tanto corrientes como de capital. En este caso, además, el saldo cambia de signo, de modo que si suponía un superávit del 1,6% del PIB, en 1997, se transforma en un déficit, del 0,3%, diez años después. En el cambio de signo de la balanza influye tanto el abultamiento de los pagos a que dan lugar las remesas de ahorros de los emigrantes enviados a sus familiares como la minoración de los recursos procedentes de la UE. Por último, también se acentuó el signo deficitario de la balanza de rentas, que se dobla en el período, pasando del 1,4% al 3,1% del PIB. La evolución de este último componente estuvo muy influida por el coste que para la economía española ha supuesto el recurso intensivo a la financiación internacional, que es la otra cara de los déficit externos acumulados en el período.

Por último, influyó en la acentuación del déficit corriente la expansión del desequilibrio comercial que acompañó al proceso de crecimiento de la

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 64

economía española. Al iniciarse la fase expansiva, en torno a 1997, el déficit comercial apenas suponía el 2,5% del PIB: diez años después, antes de iniciarse la crisis, en 2007, el déficit se había multiplicado por tres, rondando el 9% del PIB. De nuevo, se trata de una tasa histórica, que nunca antes había alcanzado la economía española, ni siquiera en los momentos de más acentuados desequilibrios (como al doblar la primera mitad de los sesenta, tras las crisis energéticas de los setenta o en el comienzo de la década de los noventa). De hecho, es la impresionante dimensión que adquiere el desequilibrio comercial lo que en buena medida explica el nivel que, a su vez, alcanza el déficit corriente en este último tramo histórico.

En la explicación del comportamiento comercial, aparece de nuevo el deterioro —ya aludido— de la competitividad-precios de la economía española, pero también —y de manera muy acusada— el estilo de crecimiento seguido en el período. Un crecimiento basado en la demanda interna, que estuvo acompañado por unas condiciones notablemente generosas en los mercados de capital, en los que rigieron bajos tipos de interés y una muy notable facilidad para el acceso a la financiación (tanto nacional como internacional). No es extraño que en esas condiciones se estimule el consumo doméstico y se aliente la inversión inmobiliaria. Esta última terminó por convertirse, como es bien sabido, en pieza central del dinamismo de la economía española. El propio proceso de inversión en el sector alentó una dinámica sostenida de revalorización de la vivienda, que tuvo su impacto sobre el consumo a través del efecto riqueza. A su vez, el desarrollo de la construcción impulsó el rápido crecimiento del empleo y, a su través, de la demanda doméstica de un contingente ampliado de población ocupada. Todo, pues, confluyó en un estímulo continuado del gasto interno, que alentó la dinámica económica y arrastró a las importaciones. El tipo de crecimiento puesto en marcha tuvo, sin embargo, muy poco efecto sobre aquellos factores —productividad— que estimulan la capacidad exportadora. No es extraño, por tanto, que la resultante fuese un mayúsculo crecimiento del déficit exterior.

4. El ajuste

Tan sobresaliente ha sido el desequilibrio alcanzado antes de la crisis como la celeridad con que ese desequilibrio parece corregirse una vez que la crisis se ha desatado. Ya en 2008, tras iniciarse los primeros síntomas de reducción del crecimiento, el déficit externo sufre una ligera contracción, de casi un 10%. Pero, será en 2009 cuando el ajuste se acelere, a través de un proceso de reducción del déficit verdaderamente notable. De cumplirse las predicciones, en apenas doce meses se habrá reducido el déficit corriente a la mitad de aquel con el que se cerró 2008.

De nuevo, son diversos los factores que contribuyen a ese comportamiento: en buena parte de los casos se trata de una reversión (o, cuando menos, atenuación) de las tendencias que habían animado el déficit en el período previo. En concreto, contribuye a la reducción del déficit, en primer lugar, la manifiesta caída de la inflación experimentada en el año. De acuerdo a las estimaciones, el crecimiento de los precios —después de bordear los números negativos— arroja una tasa interanual del 0,8%. Desde una perspectiva comparada, esto sitúa a nuestra economía en mejores condiciones para competir en el exterior, habida cuenta de la inflación del entorno.

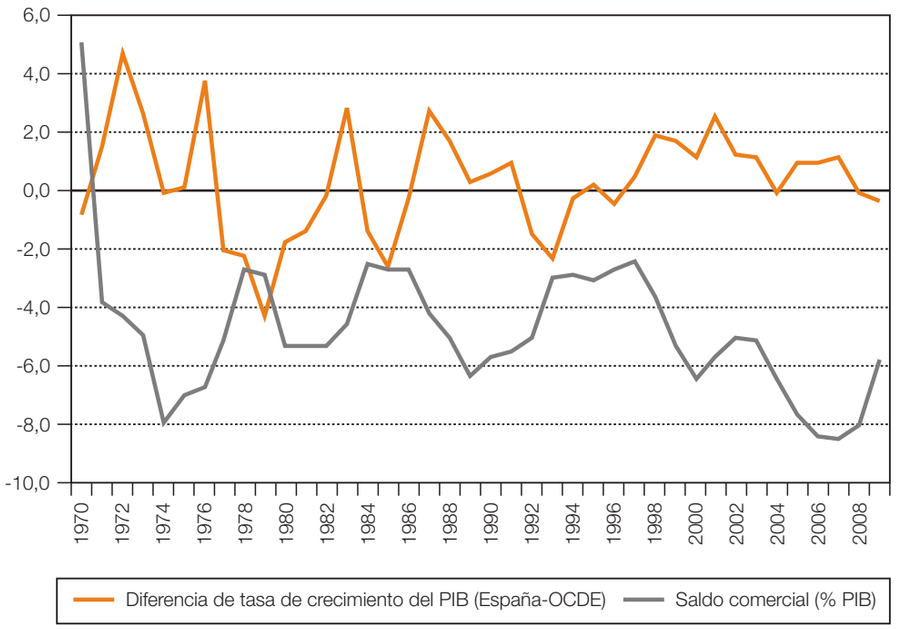
En segundo lugar, aunque muy lentamente, algunas de las partidas compensatorias parecen haber corregido su tendencia. Por ejemplo, la balanza de rentas, aunque mantiene su saldo negativo, lo ve reducido en el año —en cerca de un 20%— como consecuencia de los bajos tipos de interés vigentes en los mercados. Algo parecido sucede con las balanzas de transferencias, que corrigen levemente la senda creciente de su desequilibrio, acaso como consecuencia de la caída de las remesas de emigrantes en el año. No contribuye, sin embargo, a la acción compensadora, el saldo de la balanza de servicios que, aunque positivo, mantiene la tendencia de años precedentes a la reducción del saldo.

Pero el cambio más influyente, sin duda, es la severa contracción que ha experimentado el déficit comercial en el período. La crisis ha hecho que tanto las exportaciones como las importaciones de mercancías experimenten una fuerte contracción en el año, acorde con la extraordinaria caída que tuvo el comercio mundial. No obstante, la caída de las compras es casi el doble que la de las ventas cuando se miden en términos reales. Como consecuencia, el efecto conjunto es el de una recuperación de la tasa de cobertura comercial, que hace que el déficit se haya reducido en algo más de un 40% en el año.

En realidad, no hay nada nuevo en el comportamiento descrito. Las funciones de comercio estimadas para el caso español revelan la elevada sensibilidad que tanto las ventas como, sobre todo, las compras tienen a la evolución de las capacidades de compra respectivas (interna-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 65

GRÁFICO 2
DIFERENCIAL DE CRECIMIENTO Y SALDO COMERCIAL



cional y nacional). En particular, las importaciones resultan altamente sensibles no sólo al dinamismo de la demanda interna, sino también, de forma muy particular, al dinamismo de la inversión. No es extraño, por tanto, que ante una caída del PIB y de la inversión como la experimentada en el año, las importaciones retrocedan de forma muy severa.

Es cierto que en anteriores ocasiones el ajuste había descansado tradicionalmente en una combinación de ajuste cambiario y de contención del gasto. La primera de las medidas no cabe en esta ocasión, dado que España carece de moneda propia. Esta carencia podía haber prolongado el proceso de ajuste. No obstante, la recesión internacional y española ha sido tan severa que ha permitido avanzar de manera sustancial y en poco tiempo en la corrección del desequilibrio. No está todavía el proceso ultimado y es probable que culminar el ajuste requiera algo más de tiempo. Los bajos ritmos de expansión que se prevén para España en los dos próximos años ayudarán a culminar el ajuste, pero con costes severos en términos de crecimiento y destrucción de empleo.

5. Algunas enseñanzas

Visto en perspectiva, el comportamiento de la economía española no se aleja de lo que cabía esperar. Es razonable suponer que en un entorno de fuerte expansión del gasto interno, la resultante fuese un acusado incremento del déficit exterior. Al fin, éste no es sino la diferencia entre la renta disponible y el gasto interno. Una tendencia que se hacía más esperable si cabe, si se tiene en cuenta que la economía española progresaba a superiores ritmos que los del entorno —la UE—, que conforma el marco de sus principales clientes. Es ese diferencial, no corregido por los precios, lo que explica en esencia la evolución del déficit comercial y corriente (gráfico 2).

Ahora bien, si la tendencia al déficit no resulta inesperada, lo que resultó novedoso fue la dimensión que alcanzó el desequilibrio y el limitado impacto que tuvo sobre el crecimiento económico. ¿Cómo es posible que la economía española alcanzase un déficit externo cercano al 10% del PIB sin que ello provocase un obligado y abrupto ajuste?

La respuesta a este interrogante la encontramos en dos factores sin los cuales es imposible

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 66

explicar el comportamiento reciente de la economía española. El primero alude a las extraordinarias condiciones de laxitud en la que funcionaron los mercados financieros en el período, en gran medida como consecuencia del exceso de liquidez vigente en los mercados internacionales. El segundo remite a los efectos de la integración de España en la Unión Monetaria: el hecho de no tener que defender una moneda propia otorgó a la economía española unas posibilidades de endeudamiento de la que hubiese carecido en caso contrario. Uno y otro factor permitieron que la economía española hiciese una utilización generosa (y excesiva) de su capacidad de acceso a la financiación internacional (que es la otra cara del déficit corriente).

Es ese limitado impacto del desequilibrio aludido lo que motivó que amplios sectores de la opinión económica española juzgara con despreocupación la senda de progresivo abultamiento del déficit externo. En un caso, porque se juzgaba que no comportaba problemas serios de financiación, en el segundo porque se consideraba el saldo externo como una variable poco menos que irrelevante en el nuevo contexto de la Unión Monetaria. Veamos ambos argumentos brevemente.

El primero de los argumentos vincula el déficit exclusivamente con el problema de su capacidad de financiación. Es claro que son las restricciones que impone el mercado a la financiación de un país —en precios o en cantidades— lo que obliga a éste a proceder al ajuste externo. Los tipos de interés y las primas de riesgo actúan en este caso como mecanismo de ajuste obligado del mercado. Desde esta perspectiva, no cabe duda que la economía española, a lo largo del ciclo precedente, careció de problemas de financiación. Previo a la crisis, no había síntoma alguno que sugiriese que existían dificultades para la financiación del desequilibrio acumulado. Ahora, ¿es eso equivalente a decir que el déficit no era un problema?

Cabría decir que en este caso, como en tantos otros, existe en la conexión causal una manifiesta asimetría lógica entre la afirmación y su negación. Los problemas de financiación internacional son un síntoma claro de que se está al borde de la insostenibilidad del déficit; pero la ausencia de esos problemas no quiere decir que la sostenibilidad del déficit esté asegurada. Máxime si se tiene en cuenta las condiciones altamente cambiantes de los mercados financieros internacionales y la limitada capacidad que esos mercados tienen para valorar el riesgo.

El segundo argumento alude a la pérdida de relevancia del desequilibrio externo para una economía que es parte de una Unión Monetaria. La expresión más simple de ese argumento adoptó la forma de una analogía: España en el seno de la zona euro, como Extremadura lo es en el interior de España, apenas es una región en el seno de una entidad económica superior. Y de igual modo que el déficit extremeño no es considerado por los mercados internacionales para computar el riesgo soberano de España, el déficit español no altera las condiciones de financiación que se realizan con cargo a una moneda que representa un agregado superior.

La analogía puede tener algo de intuitivo, pero es fundamentalmente falsa. Cuando menos por dos razones: en primer lugar, porque la UE carece de una estructura de responsabilidad fiscal solidaria como tiene un Estado; en segundo lugar, porque carece —al menos por ahora— de los mecanismos de ajuste interregional propios de una economía nacional.

En suma, la UE otorgó un mecanismo protector y de garantía muy valioso a la economía española para acceder a los mercados internacionales. Desde esta perspectiva, la mera inclusión en la Unión Monetaria provocó una relajación de la restricción de externa de la economía española. Eso es lo que explica que el déficit haya podido llegar al 10% sin demasiados problemas para el crecimiento económico. Pero relajar una restricción no es lo mismo que anularla. La restricción externa sigue existiendo y el endeudamiento acumulado comporta limitaciones sobre el crecimiento futuro.

Tener claridad sobre este fenómeno resulta crucial para el futuro de la economía española. Creo que la inadecuada interpretación del déficit dificultó que se le otorgase la debida atención durante el período de expansión económica. Y, ya se sabe que la mejor forma de complicar un problema es no advertir de su existencia.

6. El futuro

Antes se ha aludido a la celeridad con la que se está produciendo la senda de ajuste. Semejante proceso debe juzgarse con tonos positivos, pero encierra un riesgo que no cabe desconocer: suponer que el déficit previo es consecuencia exclusiva de factores macroeconómicos, asociados al modelo de crecimiento anteriormente vigente. Y si no cabe duda que esos factores macroeconómicos influyeron en la determinación del déficit, existen numerosas evidencias que sugieren que, además, otros componentes, más relacionados

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 67

con la competitividad estructural de la economía española —factores micro y meso-económicos—, han influido también en el progresivo deterioro del saldo comercial.

En efecto, si la responsabilidad del déficit se remite exclusivamente al desequilibrio entre la capacidad de gasto (renta disponible) y la demanda doméstica efectiva, bastaría con reducir esta última para restaurar el equilibrio. El propio efecto de la crisis, comprimiendo el gasto, bastaría para conducir al ajuste. La propia evolución de la economía española en estos últimos doce meses constituiría una confirmación a quienes así piensan.

No obstante, el anterior planteamiento no tiene en cuenta que también es posible restablecer el equilibrio mejorando la capacidad de generación de renta de una economía. Lo que comporta elevar de manera sostenida la productividad y mejorar la composición y condiciones competitivas de la oferta exportadora, desplazándola hacia mercados y productos más dinámicos. La anterior observación es pertinente, si se tiene en cuenta que en el caso español es mucho lo que cabe hacer para mejorar tanto la composición de mercados como la composición de productos de la exportación.

Por lo que se refiere al destino de las ventas, parece necesario avanzar en la diversificación de mercados (aspecto en el que se ha progresado, pero todavía muy lentamente) y mejorar la presencia en los mercados dinámicos de Asia. Los niveles de concentración de las ventas en torno a los mercados de la UE resultan a todas luces excesivos, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de mercados consolidados, pero limitadamente dinámicos. Por lo que se refiere a la composición de los productos, también parece necesario alentar el cambio, en consonancia con la nueva estructura de costes que caracteriza a la economía española, y respaldar un desplazamiento hacia gamas de los productos tecnológicamente superiores y que permitan unas prácticas más activas de segmentación de la demanda. Lo que lleva aparejado empresas con mayores dotaciones tecnológicas y con una mayor capacidad de manejo de las herramientas del *marketing*.

En suma, más allá del efecto que la recesión tenga sobre el ajuste externo, es necesario mejorar la competitividad de la economía, que es una de las vías para relajar la restricción externa al crecimiento. Avanzar en ese campo supone estrategias de medio plazo, en las que los aspectos educativos y de formación de los recursos humanos, de reforma del mercado laboral y de impulso del progreso tecnológico deben ocupar un papel central. Sería una lástima que el ajuste obligado por la recesión oscureciese la necesidad de esos cambios cuyo impacto veremos en horizontes más dilatados de tiempo.□

RESUMEN

España accede a la crisis económica con un abultado desequilibrio exterior. En los primeros meses, tras la crisis, se ha producido un rápido proceso de ajuste. En este artículo se analizan los factores que motivaron la extraordinaria dimensión alcanzada por el déficit y se discuten sus implicaciones económicas. Al tiempo, se consideran los factores que están detrás de la corrección del desequilibrio y sus implicaciones de política económica.

Palabras clave: *Balanza de Pagos, Déficit externo, Restricción externa al crecimiento.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 68

CON EL MISMO Y DECIDIDO AFÁN DE CONTINUAR MANTENIENDO LA CONFIANZA DEL COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID, EN NUESTRO 80 ANIVERSARIO QUEREMOS SEGUIR PONIENDO A DISPOSICIÓN DE LOS COLEGIADOS NUESTRAS MEJORES COBERTURAS AL PRECIO MÁS JUSTO.

SEGUROS Ges

> **Geshogar**
Poliza Multirriesgo de hogar diseñada exclusivamente para los colegiados del Colegio de Economistas de Madrid.

> **Poliza colectiva de Vida y Accidentes**
Las mejores coberturas y el precio más ventajoso por pertenecer al Colegio de Economistas de Madrid.



Ges Seguros colabora en un proyecto solidario de Aldeas Infantiles a través de INESE

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 69

La inversión directa extranjera de España

Carlos Manuel Fernández-Otheo
Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

Informes recientes de UNCTAD y OCDE ponen de manifiesto la severidad con que la crisis económica ha afectado a la inversión extranjera directa (IED) en 2009, tanto en lo que respecta a los flujos como a las fusiones y adquisiciones transfronterizas, habiendo sido los países desarrollados los más perjudicados.

España no se ha visto arrastrada de igual modo por la sequía inversora, llegando a captar el 5,3% de los flujos recibidos de la OCDE en la primera mitad del año; es decir, el quinto puesto, a la par que Irlanda. Tres adquisiciones de grandes paquetes accionariales de empresas españolas (Endesa/Enel, Itinere Infraestructuras/Pear A.C. (Citi) y Cepsa/IPIC), por un valor de 26.000 millones de euros, han desempeñado un papel clave en la explicación de este hecho. También su presencia como emisor de IED fue relevante (sexto puesto), aunque en términos relativos la cifra fuera menor (3,6%).

No es un hecho aislado. España ha ido ganando cuota en el *stock* mundial de IED desde finales del pasado siglo. Según cifras de UNCTAD (cuadro 1), alcanzó el 4,3% del *stock* de la IED recibida mundial en 2008, resistiendo los embates de los denominados países emergentes, mejoró su posición relativa en la UE-15 (11%), e incluso se afianzó en el espacio económico comunitario ampliado a doce miembros más (9,9%), a los que su reciente integración ha proporcionado indudables ventajas de localización; cifras, en cualquier caso, que se sitúan muy por encima del tamaño de su economía.

Como emisor, su trayectoria reciente ha sido aún más brillante, teniendo en cuenta el retraso con el que España se incorpora a la producción internacional mediante la IED. Sus cuotas en el *stock* comunitario se sitúan ya, en 2008, ligeramente por debajo de la cuota que le corresponde en el PIB, y su cuota en el *stock* mundial casi duplica la que obtiene en el comercio mundial (véase cuadro 1).

En suma, en este plano agregado, España ha desempeñado un destacado papel en la IED desde comienzos de siglo. Sigue siendo un país con fuertes atractivos para el capital extranjero y continúa reafirmando su presencia productiva en el escenario internacional. Es arriesgado, no obstante, asumir sin matices esta primera evidencia sin tener en cuenta algunos problemas de medición y contenido en la propia IED.

El primero de ellos es la valoración de los *stocks* de IED, a costes históricos por lo general (como hace UNCTAD), que no reflejan su valor actual o de mercado. Y la extraordinaria relevancia de las

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 70

CUADRO 1
CUOTA DE ESPAÑA EN EL *STOCK* DE IED MUNDIAL, 2000-2008
(En porcentajes)

Indicadores	Extranjera en España			España en el exterior		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008
España/UE-15	7,4	8,7	10,9	5,5	7,0	7,5
España/UE-25	7,2	8,7	9,9	4,3	7,0	7,4
España/Mundo	2,7	3,6	4,3	2,1	3,6	3,7

Nota: Flujos en valor de libros.
Fuente: UNCTAD, Foreign Direct Investment, Ginebra, varios años.

megafusiones y adquisiciones empresariales realizadas por España desde finales de siglo, vendiendo y comprando, explica razonablemente el sustancial avance en las cuotas de IED.

Más importante aún es conocer su contenido, si coexisten en los flujos operaciones que el propio FMI contempla como IED aunque su impacto sobre el país sea muy distinto; es decir, si están vinculadas al sistema productivo (lo que el Registro de Inversiones denomina IED *con significado económico*) o son simples operaciones financieras (IED *de intermediación*) que apenas tienen que ver con la economía del país que los acoge.

Estas actividades son llevadas a cabo mediante las denominadas por el FMI *Special Purpose Entities,* más conocidas en España como Entidades Tenedoras de Valores Extranjeros —ETVE—, con el fin de acogerse a las ventajas fiscales que el país concede a los rendimientos obtenidos en el exterior.

Muy sucintamente, el sistema funciona del siguiente modo en el caso de las entidades controladas por no residentes. España recibe unos flujos del exterior dirigidos a éstas (que se registra como IED recibida) y, casi simultáneamente, dichos flujos se redirigen a terceros países (se anota como IED en el exterior), donde tiene lugar la actividad productiva real. A su vez, los rendimientos obtenidos por estas entidades en el exterior se registrarán en la balanza de rentas como ingresos, y cuando se reenvíen a sus verdaderos propietarios, se anotarán como pagos.

Así pues, España no es sino un intermediario que apenas se beneficia de este proceso (oficinas de representación, registros, notarías… y, cuando proceda, la colocación de los rendimientos obtenidos en el sistema financiero), pero está obligado a registrar dichos movimientos a la par que los vinculados propiamente al sistema productivo, lo que provoca no pocas distorsiones en la valoración del proceso inversor.

La presentación habitual de las balanzas de pagos, que son precisamente las que UNCTAD utiliza, no hacen distinción entre ambas modalidades de IED. En el caso de España tan sólo se hace separadamente en el documento anual de balanza de pagos; en cambio, el Registro de Inversiones sí las separa.

Los movimientos han sido importantes aunque tienden a remitir. Con datos de la balanza de pagos, durante el período 2000-2008 los flujos de intermediación supusieron el 22,8% de los flujos recibidos y el 14,8% de los emitidos.

Es preciso, pues, relativizar esa primera imagen de que España sigue siendo un país con sólidas ventajas de localización para el capital extranjero, a tenor de lo que muestran las fuentes estadísticas internacionales. Lo es, ciertamente, desde esta perspectiva del FMI, pero no es tan claro que lo sea en el plano de la IED dirigida al sistema productivo, al menos para sectores como el manufacturero. En cambio, la intermediación habría afectado en menor medida a la IED en el exterior, donde España ha realizado una labor admirable en muy pocos años. En las páginas siguientes se comenta la evolución reciente de la IED con detalle, en el plano sectorial y espacial.

2. Panorama del capital extranjero en España

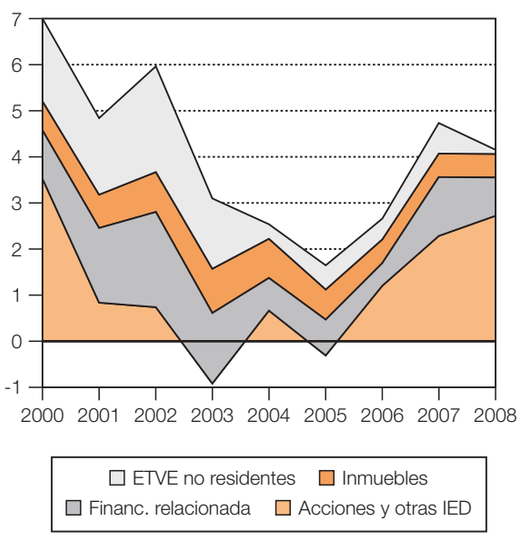
2.1. Flujos y stocks: impacto aún leve de la crisis económica

Según la Balanza de Pagos, los flujos recibidos durante 2008 (equivalentes al 4,2% del PIB) sólo muy modestamente reflejan la crisis que padece la economía, puesto que las cifras reflejan decisiones de inversión del pasado (gráfico 1). Las de 2009 (hasta septiembre), en cambio, suponen una caída drástica (hasta el 2,3% del PIB), es decir, casi la mitad que en el año previo, mostrando así la gran sensibilidad de esta variable al ciclo económico. Con todo, es una cifra razonable, a tenor de las alcanzadas a mediados de la década, después de la euforia inversora que se produjo en torno al cambio de siglo.

A medida que transcurre la década, la inversión se ha ido centrando en el sistema productivo, dejando atrás el fuerte impacto que tuvo en las cifras de comienzos de siglo la ubicua inversión de intermediación en ETVE. A su vez, se ha ido reforzando la modalidad de acciones y otras formas de participación (vía principal mediante la que sustancian

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 71

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS DE IED EN ESPAÑA, 2000-2008
(En porcentaje del PIB)



Nota: Estimación propia para la distribución porcentual de las rúbricas.
Fuentes: Elaborado con datos del Banco de España, Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España, e INE, CNE.

las fusiones y adquisiciones empresariales) en detrimento de aquellas otras vías de IED —la financiación entre empresas vinculadas accionarialmente— vinculadas en no pocos casos a procesos de optimización fiscal, y que tan importantes fueron en años previos al haber sido utilizadas para sustituir al capital accionarial (la modalidad acciones y otras formas de inversión alcanzó cifras negativas en 2003 y 2005).

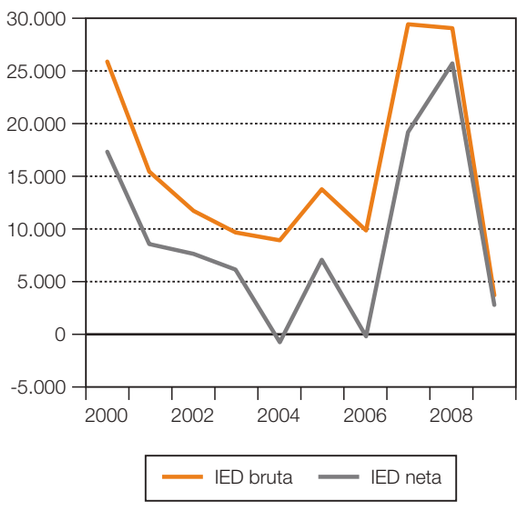
Al margen de la balanza hay otra vía alternativa para explorar la evolución de los flujos de IED, el Registro de Inversiones Exteriores, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Esta fuente es incompleta según el FMI, puesto que en ella no se incluye una de las vías de inversión, la financiación relacionada, tan fundamental en la primera mitad de la década, según se ha visto; pero, en cambio, ofrece cifras netas y brutas, con lo que pueden vislumbrarse el proceso inversor en su conjunto, al margen de las vertientes sectoriales y espaciales que también publica. Comparar ambas fuentes no tiene tampoco mucho sentido puesto que su registro no necesariamente debe coincidir en el tiempo.

Interesa mostrar los datos del registro para captar las entradas brutas y las desinversiones, es decir, no sólo el resultado final que trasmiten las cifras netas de la balanza. O bien, porque también da cuenta de algo muy importante: si las desinversiones tuvieron por origen las ventas de activos a residentes o si corresponden a liquidaciones de la inversión previamente registrada. Las implicaciones sobre el sistema productivo son bien distintas: puede darse una cierta continuidad en la producción, en el primer caso, o puede desaparecer, total o parcialmente, en el segundo.

Como puede observarse en el gráfico 2, en el plano general han sido muy poco significativas en estos últimos años, al contrario de lo que sucedió hacia la mitad de la década, y en buena medida. Por otro lado, se confirman tendencias de años previos, al predominar las ventas a residentes sobre las liquidaciones, lo que insinúa que el sistema productivo se habría resentido menos.

Otra forma de observar el empeoramiento de los atractivos de localización es la deslocalización, en su doble vertiente de actividades y de empresas o instalaciones productivas. La crisis económica reciente ha enrarecido notablemente la recopilación de casos, al mezclarse las razo-

GRÁFICO 2
FLUJOS DE IED RECIBIDA EN EL SISTEMA PRODUCTIVO, 2000-2009 (2T)
(Millones de euros)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores (Datainvex).

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 72

nes (caída de la demanda, reestructuraciones, costes de producción…) que están detrás de dichas estrategias. La fuente de información más accesible, los medios de comunicación especializados, apenas han dado noticias al respecto, y todo hace pensar que la sangría que experimentaron determinados sectores desde en años previos (textil-confección y calzado, electrónica de consumo…) se haya cortado en buena parte por haberse realizado las reestructuraciones pertinentes, como se ha puesto de manifiesto en estudios recientes.

2.2. El plano sectorial

En las últimas décadas ha predominado la inversión en las actividades de servicios, según el Registro de Inversiones Exteriores. En años recientes (2007, 2008 y el primer semestre de 2009) no ha sido así, por la intensa actividad de las actividades extractivas, energía y agua (básicamente el subsector eléctrico), que concentra algo más de la mitad de los flujos del período; siguen a éste manufacturas (una cuarta parte), servicios (15%) y construcción (5%) (gráfico 3).

Es un cambio de rumbo circunstancial, motivado por unas cuantas operaciones de adquisiciones de empresas y activos, aunque de extraordinario volumen (Endesa/Enel, Endesa-Viesgo/Eon), lo que ha supuesto, desafortunadamente, el desmantelamiento de Endesa como empresa multinacional española, una de las pioneras.

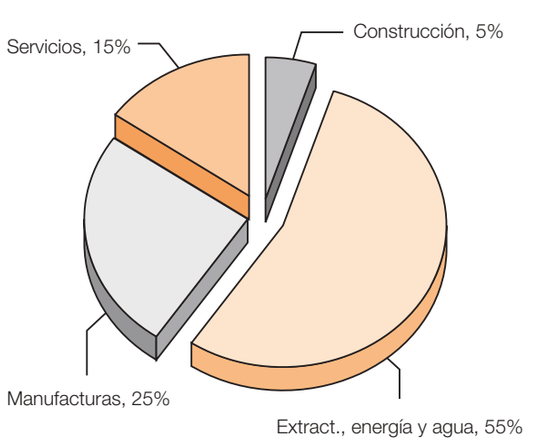
Sin duda, a tenor de lo realizado en este último período, el sector de industrias extractivas, energía y agua habrá mejorado su cuota en el *stock* total de IED en estos últimos años (11,8% en 2007), pero todavía quedará lejos de los servicios (51,2%) y de las manufacturas (40,9%); y muy por encima de construcción (2,5%) y agricultura, ganadería y pesca, cuya presencia es testimonial. Los datos proceden del propio Registro de Inversiones, que calcula el *stock* desde perspectivas bien distintas a las de UNCTAD, más próximas a la realidad de las empresas (*Posición de IED:* fondos propios contables más financiación entre empresas relacionadas), en sintonía con lo que se ofrece en la *Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España,* elaborada por el Banco de España.

En manufacturas también tuvo lugar una operación de absorción singular: la adquisición de la hispano-francesa Altadis (más de 12.000 millones de euros) por parte de la inglesa Imperial Tobacco, cuyo domicilio social radicaba en España. A ello cabe añadir el apoyo recibido desde otros subsectores, en particular el de alimentación, donde la obligada reducción de endeudamiento ha conducido a algunas empresas a desprenderse de aquellos activos considerados como no estratégicos (por ejemplo, la venta de la división azucarera de Ebro Puleva a British Sugar por valor de 385 millones de euros, a finales de 2008). Giro imprevisto y presumiblemente efímero en un sector caracterizado por el paulatino abandono de activos productivos (no son pocos los años con flujos netos negativos) que son adquiridos por empresarios locales; si bien, desde la perspectiva de la evolución del *stock* antes comentado, en 2007, se mantiene bastante estable.

El lado oscuro correspondió a caucho y plásticos, con cifras netas muy negativas (por encima de los 3.000 millones entre 2000 y 2009), sin que esta desinversión haya supuesto abandono de la actividad productiva; y habría que incluir también a productos metálicos, muy próximo en cualquier caso a posiciones neutras (gráfico 4).

En el lado positivo destacaron, junto con alimentación, otros sectores tradicionales como papel y artes gráficas y, en menor grado, otros productos de minerales no metálicos, a pesar de no haber alcanzado los 500 millones de euros entre 2007 y 2009. Por su parte, química ocupa el lugar de cabecera en las manufacturas intermedias, muy

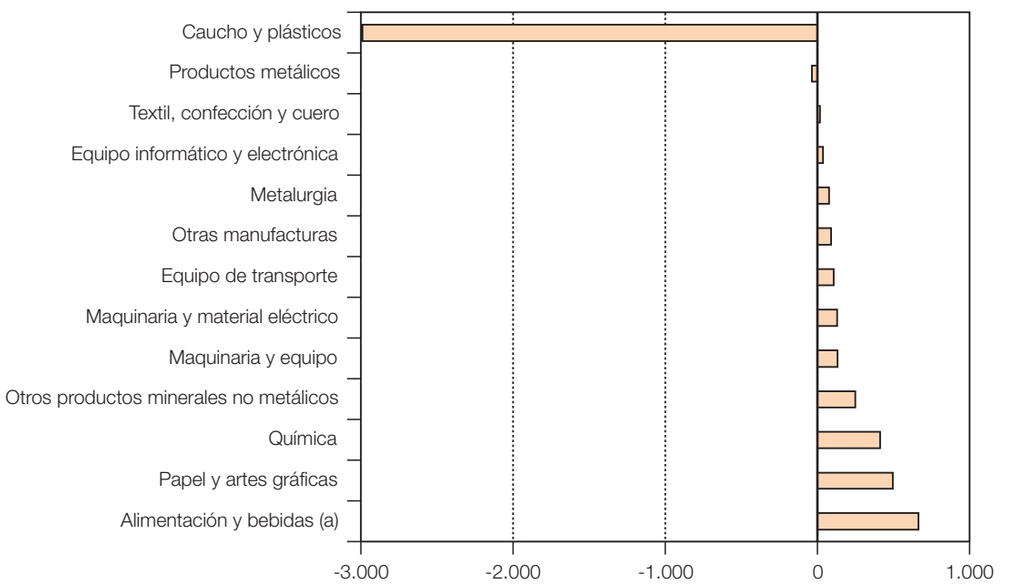
GRÁFICO 3
FLUJOS DE IED NETA EN ESPAÑA POR SECTORES, 2007-2009 (2T)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores (Datainvex).

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 73

GRÁFICO 4
FLUJOS DE IED NETA EN ESPAÑA. MANUFACTURAS, 2007-2009 (2T)
(Millones de euros)



Nota: Excluido subsector tabaco (12.616 millones de euros).
Fuente: Registro de Inversiones Exteriores (Datainvex).

lejos de maquinaria y equipo mecánico y equipo de transporte. Y entre los más avanzados sobresale maquinaria y material eléctrico, con cifras poco significativas.

Los datos del *stock* manufacturero se refieren a 2007, por lo que en alguna medida los fuertes movimientos que han tenido lugar en alimentación y tabaco y caucho y plásticos modificarán su composición en años sucesivos: se ensanchará la clara supremacía de las manufacturas tradicionales (60,4%), se reducirá el peso relativo de las intermedias (36%) y se oscurecerá aún más la presencia de las avanzadas (3,6%). Estos resultados se asemejan a la distribución del valor añadido nacional, excepto en el caso de las avanzadas, donde el capital extranjero ocupa una posición más débil, precisamente el grupo de actividades que más necesitan su aportación.

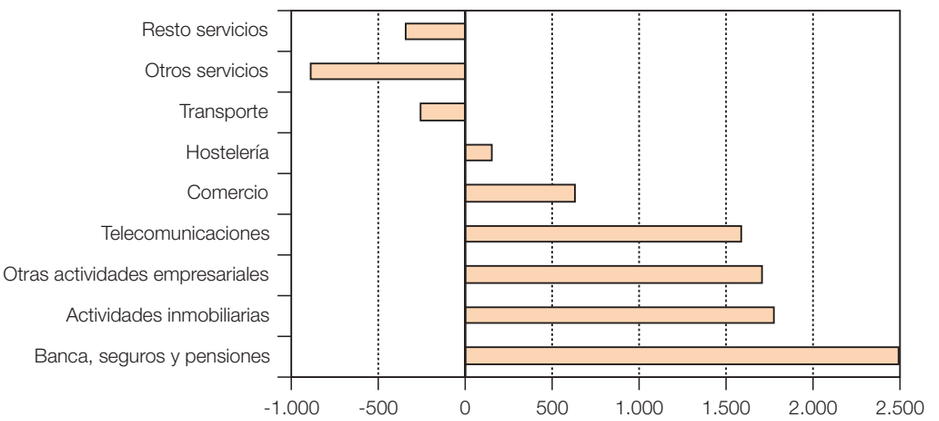
En suma, hay indicios de que el capital extranjero está perdiendo interés en la producción manufacturera, al menos la de mayor contenido tecnológico (de hecho, ha ido perdiendo cuota en el valor añadido respecto de las empresas nacionales), es renuente a nuevas inversiones (la vía de entrada se está apoyando en adquisiciones de empresas ya establecidas), y refuerza sus posiciones en los sectores tradicionales, por lo que no alienta al cambio de modelo productivo que en el plano manufacturero España necesita.

Al contrario que las manufacturas, en los servicios no se advierte decaimiento alguno, más bien al contrario: se refuerzan trayectorias previas con importantes entradas de capital en sectores como banca, seguros y pensiones, otras actividades empresariales, telecomunicaciones y actividades inmobiliarias (gráfico 5).

También hay sectores afectados por las desinversiones, en unos casos coexistiendo con fuertes entradas de capital (seguros, actividades administrativas de oficina, de seguridad e investigación). Las desinversiones son también relevantes en otros servicios (actividades deportivas y recreativas, cinematográficas y radio), e incluso en transporte.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 74

GRÁFICO 5
FLUJOS DE IED NETA EN ESPAÑA. SERVICIOS, 2007-2009 (2T) (Millones de euros)

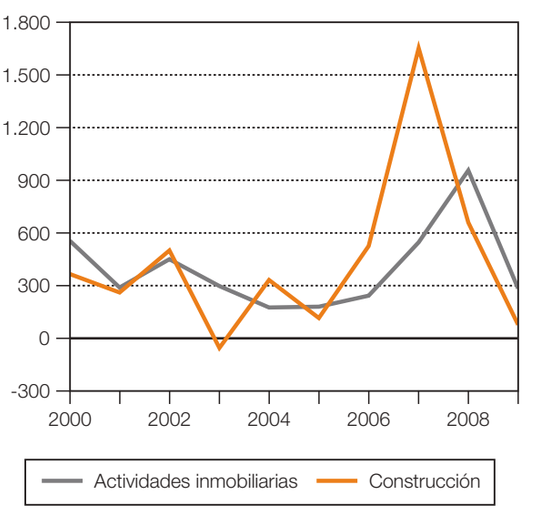


Fuente: Registro de inversiones Exteriores (Datainvex).

2.3. Construcción y actividades inmobiliarias

Especial mención cabe hacer de la trayectoria de los dos sectores más afectados en la actual crisis de la economía española. En contraste con otros sectores, la movilidad de los flujos, la simultaneidad de entradas y salidas, es su signo característico, reduciéndose la IED neta hasta cifras escasamente significativas en algunos años. Como puede verse en el gráfico 6, ambas actividades siguen trayectorias parecidas: se atenúan las entradas de flujos desde comienzos hasta mediados de la década, con lo que el capital extranjero se distancia del fuerte crecimiento que experimenta el valor añadido nacional; en un momento en que ya empieza a hablarse de burbuja inmobiliaria desde medios prestigiosos (*The Economist* en particular, desde 2004). Las operaciones inmobiliarias crecieron con fuerza, sin embargo, en 2007 y 2008, lo que quizá cabe atribuir a la aparición de oportunidades, con precios mucho más bajos. Por su parte, el sector construcción se ha visto aupado, recientemente, por algunas operaciones de adquisición de empresas de gran calado. Ambas actividades participan, en cualquier caso, del hundimiento generalizado de estas actividades en el mercado español desde 2009.

GRÁFICO 6
FLUJOS DE IED NETA EN ESPAÑA. ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y CONSTRUCCIÓN, 2000-2009 (2T) (Millones de euros)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores (Datainvex).

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 75

3. Multinacionales españolas

La internacionalización productiva de las empresas españolas es un fenómeno reciente, como es bien sabido. Ha sido un aprendizaje bastante rápido, de tal modo que hoy en día puede hablarse incluso de madurez, a tenor de la consistencia de los *stocks*, prácticamente iguales a los que España ha recibido; de la progresiva diversificación sectorial y espacial de actividades y localizaciones; del impacto que el exterior tiene sobre las cuentas de las empresas, al realizar no pocas más de la mitad de sus ventas totales; de la rentabilidad obtenida mediante dichas inversiones, y, quizá, en las respuestas que están dando las empresas a la actual situación de crisis económica, particularmente en el sector financiero.

3.1. Flujos y stocks: hacia la madurez

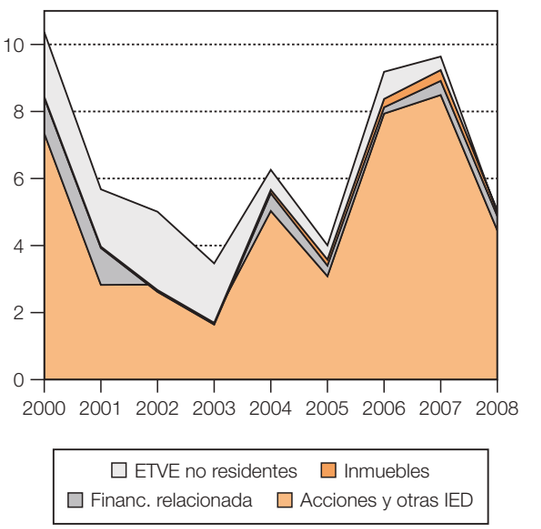
En torno al cambio de siglo la IED en el exterior alcanzó un hito difícil de superar: la cantidad invertida equivalía al 10% del PIB, según la Balanza de Pagos. Bien es verdad que con alguna ayuda proveniente de la inversión de intermediación (ETVE) de los no residentes, aquella que en su momento sirvió para magnificar los flujos de entrada (gráfico 7). Pocos años más tarde, desde mediados de la década, los flujos de ETVE fueron cada vez más exiguos, pero continuó el empuje inversor, que supuso en 2006 y 2007 unas cifras equivalentes al 8,4 y 9,2% del PIB, respectivamente, con lo que los flujos estrictamente nacionales, provenientes del sistema productivo, han superado umbrales previos: todo un prodigio, a pesar de las fuertes caídas de 2008 (hasta el 5% del PIB) y 2009 (2,4%), en línea con lo observado en otros países de su entorno.

Si bien es cierto que la estructura de los flujos se aposenta sobre bases más firmes que las de la inversión extranjera (las ETVE de no residentes alcanzan una presencia relativa menor), si ha requerido acudir a los mercados internacionales para financiar una parte de su proceso de internacionalización. Por otra parte, la IED en inmuebles sigue siendo muy poco significativa, a pesar del auge reciente, y la financiación entre las empresas del grupo es una estrategia poco común. Su estructura de la IED por modalidades descansa, realmente, sobre acciones y otras formas de participación.

3.2. El plano sectorial: más servicios y energía

Las cifras recientes del *stock* de IED en el exterior (en 2007) muestran un perfil bastante distinto de la que España recibe. Los servicios son mucho

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA IED NETA DE ESPAÑA EN EL EXTERIOR, 2000-2008
(En porcentaje del PIB)



Nota: Estimación propia para la distribución porcentual.
Fuentes: Elaborado con datos del Banco de España, Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España 2008, e INE, CNE.

más importantes (dos terceras partes del total), las manufacturas, en cambio, representan sólo una quinta parte, mientras que en el resto de sectores existe una gran semejanza en las proporciones: industrias extractivas, energía y agua (11,6%), construcción (2,5%) y agricultura ganadería y pesca (0,2%). El punto débil está, por tanto, en manufacturas, a pesar del crecimiento firme de sus flujos en los primeros años de la década.

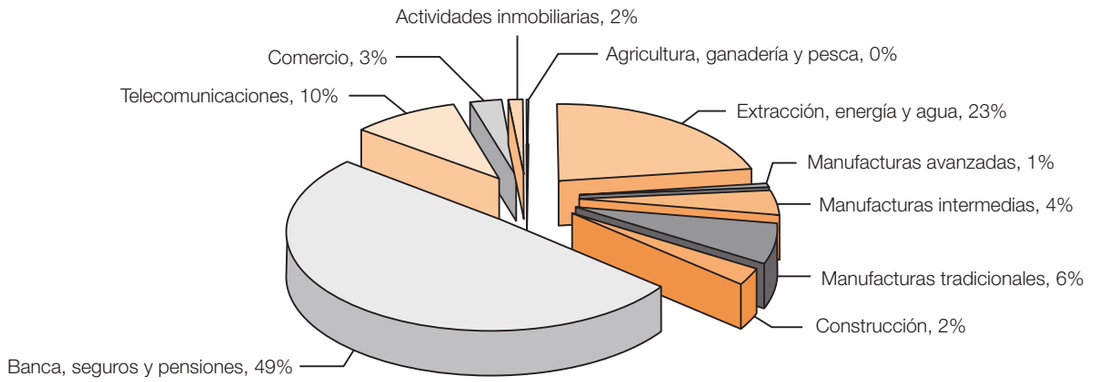
Nada tiene de extraño esta composición sectorial. Las *ventajas de propiedad* de las empresas españolas, las que permiten afrontar la producción internacional mediante IED, residen principalmente en los servicios, no en las manufacturas, donde abundan las insuficiencias tecnológicas y de tamaño. La vía de entrada han sido las adquisiciones de empresas, y algunas de ellas se han situado en destacadas posiciones en los *rankings* anuales, especialmente en banca, seguros y pensiones y telecomunicaciones (gráfico 8).

Los flujos en servicios han crecido con regularidad durante todos estos años (2007-2009), y de modo especial los sectores que se acaban de citar.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 76

GRÁFICO 8

FLUJOS NETOS DE IED EN EL EXTERIOR POR SECTORES, 2007-2009 (2T)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores (Datainvex).

También se han producido desinversiones espectaculares, realizadas recientemente por sectores con escasa experiencia en el escenario internacional, como el inmobiliario. El obligado repliegue en las cifras de endeudamiento impuesto por la crisis ha llevada a algunas empresas a vender activos muy por debajo del precio de adquisición, siendo el caso más llamativo el de Metrovacesa, que tuvo que revender veinte meses más tarde (en diciembre de 2008) a su antiguo propietario, el banco inglés HSBC, uno de los edificios más emblemáticos de Londres por una cifra superior a 1.000 millones de euros, con pérdidas de 250 millones.

También lo ha hecho el subsector energético, principalmente por la voluminosa adquisición de Scottisch Power; e incluso el sector construcción, a pesar de su escasa significación cuantitativa. En cambio, en manufacturas se ha producido un retroceso considerable en el volumen inversor, y de hecho hay cifras negativas en el agregado de manufacturas intermedias por causa de un único sector: maquinaria y equipo mecánico, sin que química, otro sector relevante perteneciente a esta misma agregación, llegara a compensar dicho retroceso.

Como sucede en el capital extranjero, las manufacturas tradicionales constituyen la base esencial del *stock* manufacturero en el exterior en 2007 (principalmente, metalurgia, otros productos de minerales no metálicos y alimentación), y tienden a reforzarse desde entonces. Algo parecido sucede con química y equipo de transporte, en las intermedias. Y también es una buena noticia que los sectores más avanzados, fundamentalmente equipo eléctrico y electrónico, hayan mejorado levemente su bajísima cuota en el período más reciente. Todo esto sugiere una vez más la estrecha relación entre la IED y las fortalezas y debilidades del sistema productivo manufacturero.

3.3. Sectores y áreas geográficas: continúa la diversificación

Hasta comienzos de siglo la inversión estaba muy sesgada hacia Latinoamérica (dos terceras partes de los flujos), quizá por ser la zona con mejores condiciones para iniciar la experiencia de internacionalización productiva, al reunir la región ventajas de localización difíciles de encontrar en otras; es decir, la política de privatizaciones y de liberalización de servicios de red, una lengua común, ventajas de *propiedad* sobre las empresas locales…

Era una apuesta arriesgada por la excesiva concentración de actividades en una única región; también es cierto que era la región más accesible, mientras iban apareciendo mejoras en las ventajas de propiedad, tecnológicas o de otro tipo, que permitieran el acceso a nuevos mercados más competitivos. El hecho cierto es que, por distintas razones (la necesidad de ganar tamaño, la acumulación de experiencia internacional, la creciente dificultad para hacerse con nuevos activos en Latinoamérica), las empresas diversificaron sustancialmente su actividad productiva con el nuevo

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 77

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y SECTORIAL DE LOS FLUJOS DE IED NETA DE ESPAÑA EN EL EXTERIOR, 2007-2009 (2T)

(Millones de euros)

Sectores	UE-15	UE-12 (Este Europa)	Resto Europa	América Norte	Latino-américa	Asia y Oceanía	África	Paraísos fiscales	Total
Agricultura, ganadería y pesca	38	0	35	8	113	2	72	3	272
Ind. extractivas, energía y agua	20.643	46	79	5.123	1.143	-58	2	100	27.078
Manufacturas	-3.264	569	1.355	-152	2.355	1.388	853	40	3.145
Tradicionales	2.162	110	973	209	2.024	1.214	738	34	7.463
Intermedias	-5.498	453	74	-368	84	120	74	0	-5.062
Avanzadas	73	6	309	7	247	54	41	7	743
Construcción	819	315	95	433	820	11	101	48	2.642
Servicios	45.873	7.409	748	13.843	6.827	873	52	493	76.118
Banca, seguros y pensiones	30.237	6.999	1.051	13.283	5.433	1.182	28	713	58.926
Telecomunicaciones	11.859	0	0	-2	-50	0	1	—	11.808
Comercio	2.643	103	178	183	311	167	13	10	3.608
Actividad inmobiliaria	1.278	56	114	127	149	9	14	26	1.771
Total	64.109	8.340	2.314	19.255	11.258	2.216	1.080	683	109.254

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Inversiones Exteriores (Datainvex).

siglo, valiéndose una vez más de las adquisiciones de empresas y de activos, principalmente en el mundo anglosajón, mucho más permeable que la zona continental europea para llevar a cabo este tipo de operaciones (recuérdense los intentos de los dos principales bancos españoles para establecerse en Italia).

En muy pocos años la composición de la IED cambió radicalmente. Casi dos terceras partes del *stock* se sitúa hoy en día en la UE-15, básicamente, y en Estados Unidos y otros países desarrollados, precisamente en los mismos sectores por los que se había apostado en Latinoamérica (servicios y energía); correspondiendo a esta región, en 2007, sólo una cuarta parte del total (cuadro 2). Aparecen en el horizonte también los nuevos países comunitarios, que consiguen un 5%, siendo insignificante la presencia de África y Asia.

Datos más recientes de flujo (desde 2007) no hacen sino robustecer esta composición espacial, destacando un claro avance de la cuota de Estados Unidos, de los nuevos países comunitarios e, incluso, de Asia (cuadro 2). Un cambio trascendental, en suma, que muestra un alto grado de madurez de la IED.

El sector financiero es el más comprometido con este proceso de diversificación, al haber ampliado su campo de actividad hacia Estados Unidos y los nuevos países comunitarios; telecomunicaciones sigue apostando por la UE-15, de igual modo que industrias extractivas, energía y agua. En cambio, haciendo un paréntesis en la tendencia previa, las manufacturas se encaminaron en mucha mayor medida hacia Latinoamérica, resto de Europa y Asia, que sobresalen ahora con motivo del tropiezo que se experimentó en la UE-15 con la desinversión ya comentada en maquinaria y equipo mecánico.

Merece señalarse también el aumento de inversiones en países de bajos costes laborales, lo que permite intuir un mayor uso, por parte de las empresas, de estrategias de fragmentación productiva mediante IED, paso obligado para reducir costes y afrontar la fuerte competencia en los mercados.

Queda por ver, en cualquier caso, el impacto sobre la trayectoria futura de los flujos de la desaparición de los estímulos a la inversión de los que han venido disfrutando las empresas, mediante las ayudas al fondo de comercio, en el impuesto de sociedades, al haber anulado éstas la Comisión Europea en octubre de 2009; lo que tendrá efectos retroactivos desde el momento en que se inició el expediente (21 de diciembre de 2007).

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 78

4. Final del proceso. Rentas de IED: ¿es más eficiente la IED española en el exterior?

La rentabilidad de la IED es un aspecto clave que justifica su realización y determina incluso su futuro. El problema es cómo medirla en el plano agregado, y en qué medida pueden compararse los resultados dentro de un mismo país o entre países, pues en ella concurren factores muy distintos: diferencias en la composición sectorial, los países de destino, antigüedad…, sin olvidar la compleja valoración de los *stocks*, habitualmente presentados a costes históricos, o la imposibilidad de distinguir la IED con significado económico de la de intermediación en el *stock* y en los ingresos y pagos por las rentas que se generan en el desarrollo de la actividad productiva.

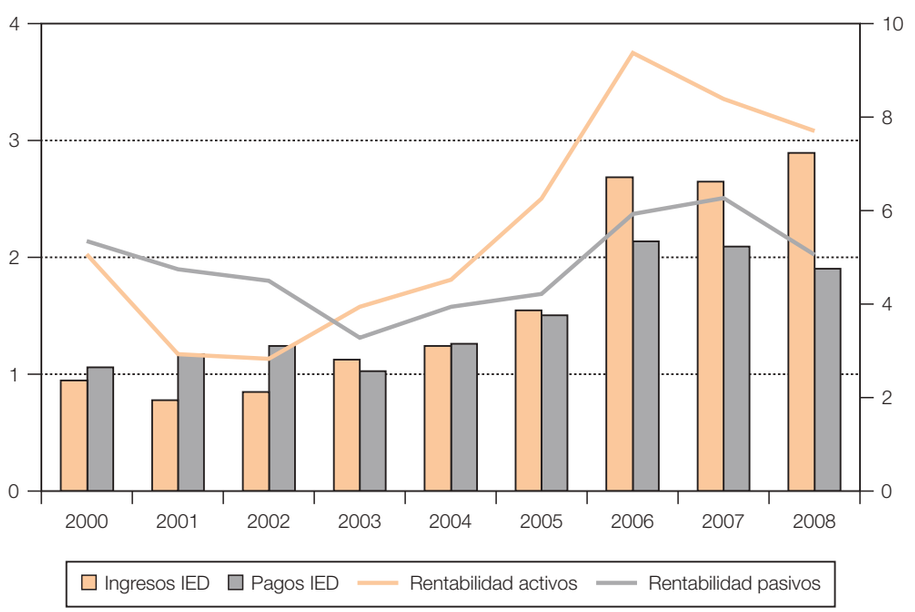
Con la información de la Balanza de Pagos puede ofrecerse un primer esbozo sobre cómo discurren las rentabilidades implícitas de los pasivos y activos por IED, recabando para ello los correspondientes ingresos y pagos por rentas, que se registran en la balanza por cuenta corriente, y los *stocks*, extraídos de la posición de IED que elabora el Banco de España; cálculo que presentó en el documento de la balanza de 2006, aunque sólo para la IED de España en el exterior.

El punto de partida es el proceso de aproximación paulatino del *stock* del activo al del pasivo y su posterior equiparación, que se produjo hacia finales de la pasada década, como consecuencia del acelerado ritmo de expansión de los flujos emitidos al exterior y el más lento de los recibidos por España. De hecho, en 2000 el *stock* del activo sobrepasó por muy poco al del pasivo, aunque más adelante este último volvió a liderar la posición inversora por muy escaso margen. En lo que atañe a las rentas, los pagos fueron mayores a comienzos de la década, se igualaron posteriormente a los ingresos, y desde 2006 se produjo un cambio brusco en su comportamiento: los ingresos crecen espectacularmente y luego más moderadamente, en tanto que los pagos crecieron menos y lo más sorprendente: siguen descendiendo en años sucesivos (gráfico 9).

GRÁFICO 9

RENTAS Y RENTABILIDAD IMPLÍCITA DE LA IED DE ESPAÑA, 2000-2008

(Eje izquierdo, rentas en porcentaje del PIB; eje derecho, rentabilidad implícita en porcentaje)



Nota: Rentabilidad implícita: ingresos o pagos por rentas de ID entre los *stocks* de activos o pasivos de IED del año previo (posición de inversión internacional).
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España, Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España 2006 y 2008.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 79

Este dispar comportamiento de los ingresos y pagos, no de los *stocks*, abre una brecha considerable en 2004 en favor de la rentabilidad implícita del activo, que ha llegado a ser de casi dos puntos porcentuales; y no es porque la del pasivo no haya crecido, sino que lo ha hecho en menor medida. Lo que evidencia, en principio, una mayor eficiencia de la IED española en el exterior en el plano agregado que la que se obtiene en la IED extranjera en España, algo ciertamente difícil de explicar. Una posible causa reside en las ETVE pertenecientes a no residentes, cuyas rentas en terceros países han dado origen a los correspondientes ingresos en la balanza, a la espera de que ser reenviados al país de origen último, operación que no habría tenido lugar todavía y que dará lugar en su momento a los correspondientes pagos.

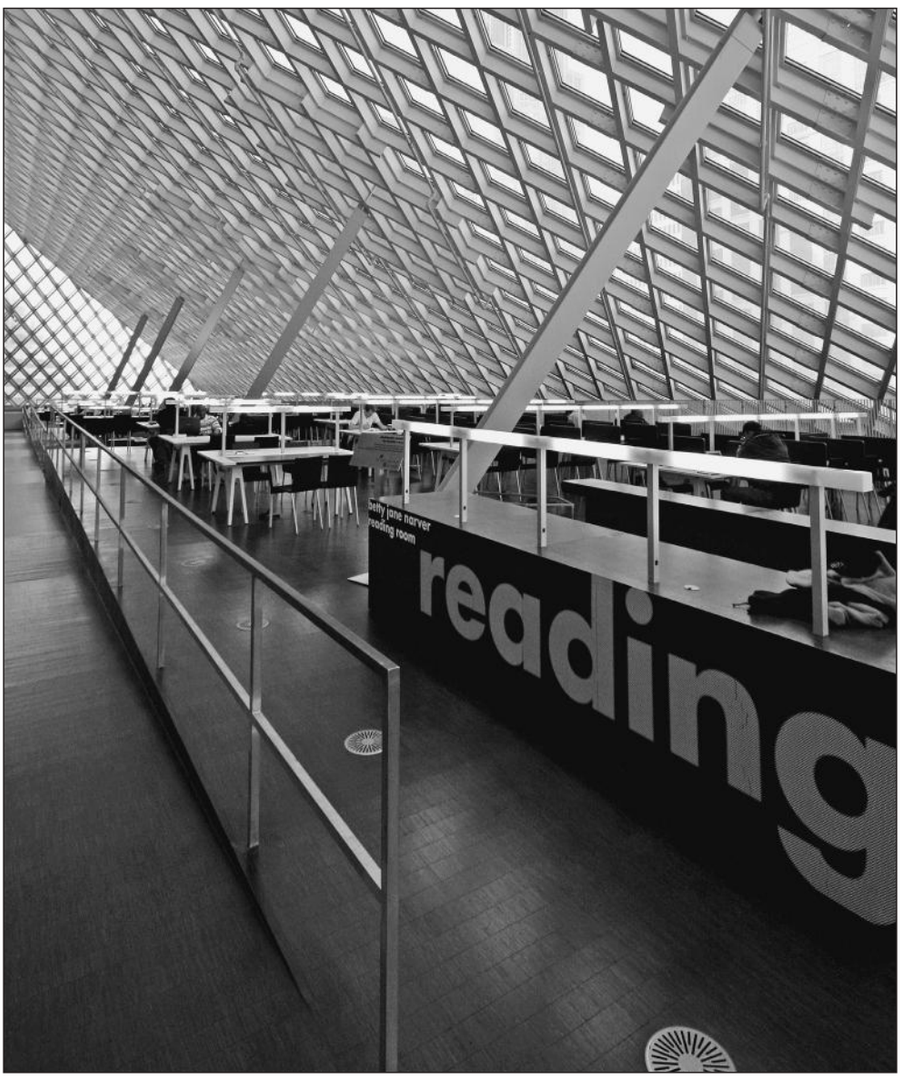
Así pues, en tanto no puedan clarificarse los *stocks* y las rentas de los dos tipos de IED, resulta aventurado mantener que las empresas españolas lo hacen mejor, pero el hecho de mostrar estos datos, con todas las cautelas precisas, supone reconocer, de entrada, que el proceso de internacionalización productiva de las empresas españolas sigue la senda correcta.□

RESUMEN

La crisis económica está afectando con severidad a la inversión extranjera directa (IED). España, en cambio, no se está viendo afectada como otros países desarrollados. Como receptor ha ido ganando cuota desde comienzos de siglo, lo que evidencia ventajas de localización, aunque sólo en servicios y energía, y como emisor ha desarrollado una labor admirable en muy poco tiempo. En cualquier caso, hay problemas de medición y contenido que conviene precisar.

Palabras clave: *Inversión Extranjera Directa, Empresas Multinacionales, Rentas de Inversión Directa, España.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 80



SECTORES PRODUCTIVOS

Coordinador:

Rafael Myro
Catedrático de Economía Aplicada, UCM

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 81

El PIB de la economía española experimentó un retroceso de alcance histórico en 2009, como consecuencia directa de una intensa reducción de la demanda agregada, sensiblemente superior a la de los países de la zona euro, debida a que las familias y las empresas españolas se encuentran aún sumidas en un proceso de reducción de sus elevados niveles de deuda. Con todo, la caída de la producción fue inferior a la registrada por otros países, pues la demanda exterior neta desempeñó un papel positivo en el sostenimiento de la producción, al acortarse sensiblemente las importaciones, si bien las exportaciones también contribuyeron ligeramente, al reiniciarse su avance tímidamente.

Todos los sectores, con excepción de los productores de bienes y servicios públicos, sufrieron la contracción de la actividad, pero la energía, la construcción y la industria fueron los más castigados, especialmente este último, que registró caídas en su valor añadido muy intensas.

Aunque ha sido un año poco proclive a los cambios en el marco de competencia y regulación de los diferentes mercados, pues el retroceso en la actividad ha acaparado la atención de las autoridades económicas, se han producido algunos de relieve, destacando entre ellos la promulgación de sendas leyes que liberalizan los mercados de servicios y que resultan de la aplicación de una normativa comunitaria aprobada hace ya algunos años.

Por otra parte, la intensa actividad pública para estimular la demanda agregada ha tendido a irse ralentizando gradualmente, conforme crecía el déficit público, dando paso a una expectativa poco halagüeña para los próximos años en lo que se refiere a las dotaciones de las infraestructuras de apoyo que requiere la configuración de un nuevo patrón productivo más basado en el capital humano.

Para abordar estos diferentes aspectos de los sectores productivos durante el año del que se hace balance se han reunido seis artículos. El primero, escrito por *Juan Ramón Cuadrado-Roura*, analiza el cambio que introducen en la actual regulación de las actividades de servicios las dos leyes de alcance general recientemente aprobadas. El segundo, obra de *Paloma Taltavull*, evalúa el ajuste que ha tenido lugar en el sector de la construcción. El tercero, de *Óscar Perelli*, estudia la coyuntura que atraviesa el sector turístico español, discutiendo los cambios de su posición en el escenario mundial. El cuarto, realizado por *Rafael Myro*, aborda la grave crisis de la industria y evalúa la competitividad del sector ante la deseada recuperación económica. El quinto, escrito por *José Molero*, se dedica a la política tecnológica, amenazada hoy por la reducción de las dotaciones públicas. Cierra la sección una contribución de *Miguel Ángel Lasheras* dedicada al sector de la energía, que se desenvuelve en un marco de excepcional incertidumbre.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 82

Desregulación y liberalización de los servicios

Juan R. Cuadrado Roura
Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá

Una de las novedades más positivas y trascendentes de los meses finales del 2009 ha sido, sin duda, la aprobación de dos leyes que suponen la transposición a la legislación española de la Directiva de Servicios, aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE en diciembre de 2006 (1). España ha cumplido así con el plazo de tres años que se estableció para efectuar dicha transposición, al menos como primer paso y desde el punto de vista formal.

La primera de dichas normas, la llamada *Ley Paraguas* (2), supone la incorporación a nuestra legislación de los aspectos y cambios más generales establecidos en la citada directiva. La segunda, que coloquialmente se ha dado en calificar como *Ley Ómnibus* (3), constituye un paso importante en el proceso de liberalización y de búsqueda de una mayor competencia en los servicios, ya que modifica 47 leyes estatales relativas a diversos ámbitos sectoriales, lo cual afectará a la normativa de los colegios profesionales y a diversas regulaciones restrictivas en los ámbitos de las telecomunicaciones, los transportes, el medio ambiente y servicios de agricultura y la vivienda.

1. Un paso importante hacia el Mercado Único de Servicios

Los servicios son el sector que tiene mayor peso en la UE y el que crea y puede crear más puestos de trabajo. Actualmente representan alrededor del 70% del PIB y del empleo en la Unión (en España: un 68,3% del valor añadido total y casi el 68% de las personas ocupadas). Como muestra el gráfico 1, a partir de 1980 el crecimiento del peso de los servicios en las economías más desarrolladas ha sido constante, aunque dicha expansión se había iniciado bastantes años antes. Estados Unidos ha liderado este proceso y es, también, el país en el que la desregulación del sector y el fomento de la competencia han ido siempre por delante de Europa.

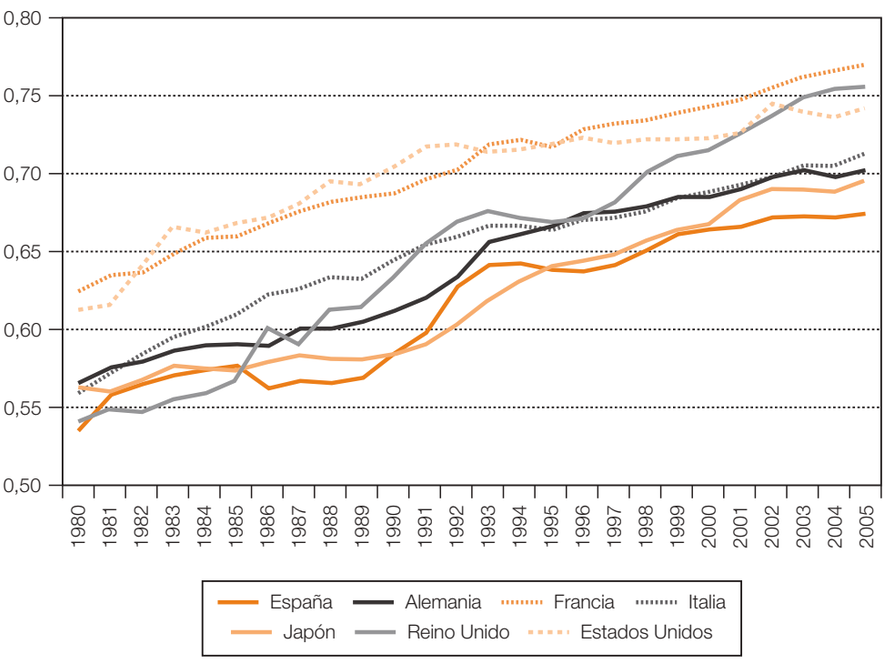
Pero la importancia de las actividades de servicios va mucho más allá de lo que significa su peso en el PIB y en la ocupación. El gasto de las familias en servicios ha aumentado sustancialmente en los últimos años, hasta alcanzar entre el 40 y el 50% del gasto que realizan (4), lo que está directamente relacionado con las nuevas necesidades de los ciudadanos y con sus deseos de bienestar. Por otra parte, como muestran las tablas *input-output,* el peso de los servicios como *inputs* para la producción de bienes y servicios es cada vez más importante, de forma que en algunas

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 83

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS SERVICIOS EN EL VAB DE ESPAÑA Y ALGUNAS ECONOMÍAS DE LA OCDE, 1980-2005

(En porcentaje sobre el VAB total de cada país en valores nominales)



Fuente: Elaborado con datos de EUKLEMS (2009).

ramas productivas los servicios superan el 30% del valor de las adquisiciones intermedias que realizan las empresas para producir (en transportes, finanzas, servicios a las empresas, alquileres de locales y maquinaria, etcétera). Y, por último, los servicios han incrementado también su peso en las balanzas comerciales de los países desarrollados, si bien se mantiene todavía a gran distancia de lo que cabría esperar en función de su importancia en las economías.

A diferencia de lo que opinaron muchos economistas clásicos y neoclásicos, hoy nadie pone en duda el carácter y el papel *productivo* de los servicios y que las ineficiencias, la baja productividad y los costes de producción de muchas de sus ramas se trasladan directamente a los ciudadanos como consumidores, a las empresas que producen bienes o servicios y a la balanza de pagos, bien sea en términos de precios, o bien por una insuficiente mejora en su calidad. En positivo, la relación inversa también es cierta: cuanto más eficientes, más productivos y con menores costes se ofrezcan los servicios, más mejorará la economía, la eficiencia de las empresas que los utilizan, y por supuesto la renta disponible de las familias y su calidad de vida.

Estas ideas han sido, precisamente, las que han impulsado la necesidad de abordar una reforma importante de los mercados de servicios en la UE, que se había ido retrasando durante décadas. Recuérdese que el Tratado de Roma, de marzo de 1957, establecía claramente que la Comunidad Económica tenía como objetivo el desarrollo de un *mercado común* fundado en las cuatro libertades de circulación: de mercancías, personas, *servicios* y capitales. En la década de los sesenta, este compromiso permitió llevar a cabo importantes avances en la reducción de aranceles y la libre circulación de bienes y manufacturas dentro de la Comunidad, pero este impulso se diluyó progresivamente hasta detenerse casi por completo, sin que apenas llegase a afectar a

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 84

la mayor parte de las actividades de servicios. Uno de los principales objetivos del Acta Única Europea, que entró en vigor en julio de 1987 fue, en concreto, impulsar la armonización de las normas que cada país tenía establecidas sobre la prestación de los servicios *de mercado* y avanzar de forma decidida hacia una normativa común para las actividades que integran este sector (5). Se lograron algunos acuerdos y se diseñaron medidas que debían ser de aplicación en todos los países miembros de la UE, pero quince años después (en 2002) un informe de la Comisión Europea señaló que los logros alcanzados habían sido realmente muy escasos y que dentro de la Comunidad seguían existiendo un gran número de barreras —físicas, técnicas, legales, impositivas, etcétera— que impedían la realización de un auténtico *mercado común de servicios*. De ahí surgió la propuesta de preparar una Directiva Marco sobre Servicios, de la que se encargó el comisario Frits Bolkenstein, un europeísta convencido que había tenido tiempo de estudiar matemáticas, física, derecho, griego y filosofía antes de ser comisario del Mercado Interior. Tras un largo período de preparación, la Comisión Europea aprobó el primer texto de la directiva en enero de 2004, si bien desde un principio dicho texto fue ya objeto de abundantes desacuerdos y controversias (6), promovidas por los sentimientos nacionalistas de algunos países y por los *lobbies* del sector, temerosos de perder las situaciones de privilegio que habían conquistado y disfrutaban sus afiliados. De hecho, la redacción final de la directiva se aprobó casi *tres años después* por parte del Parlamento Europeo y los eurodiputados tuvieron que votar un total de 404 enmiendas.

En el largo trayecto descrito, el ambicioso texto inicial se dejó bastantes plumas e incluso algún hueso (la aplicación del principio del país de origen) como resultado de los debates y propuestas que tuvieron lugar tanto dentro como fuera del Parlamento Europeo y en el entorno de la Comisión. En primer lugar porque, como ya he señalado, algunos *lobbies* de los sectores más afectados (empresas y profesionales prestadores de servicios) buscaron recortar algunas de las disposiciones liberalizadoras del texto preparado por la Comisión. Es bien sabido que muchos acérrimos *defensores* del mercado y de la competencia dejan de serlo cuando presienten que van a perder privilegios. Y, en segundo lugar, porque algunos gobiernos (Francia y Reino Unido, en particular) se opusieron a varios criterios y propuestas del documento y a la pérdida de competencias nacionales que implicaría su aprobación. Como consecuencia de todo ello, el texto final de la directiva sufrió recortes en sus objetivos y dejó fuera algunas actividades de servicios tan importantes como el transporte, el sector financiero, la farmacia, los notarios y otros, cuya armonización debe discurrir por otras vías. Lo cual no significa que determinadas actividades terciarias no hayan sido objeto de otras directivas en razón de su propia especificidad, como sucede en el caso de la banca y entidades financieras, en el transporte ferroviario, los servicios de correos y otras ramas de servicios.

A pesar de todo, no cabe duda de que la directiva responde al propósito de armonizar y liberalizar los servicios en Europa, con el convencimiento de que el potencial de crecimiento del sector está en buena parte inexplotado debido a las numerosas barreras que dificultan el establecimiento de nuevos negocios y el comercio entre los Estados miembros. En este sentido, el indicador más significativo es que los servicios sólo representan alrededor del 20% del comercio transfronterizo dentro de la UE y que, por otra parte, para muchas empresas —especialmente si son Pymes— resulta muy difícil, si no imposible, establecerse o prestar servicios en otro país miembro de la Unión, principalmente porque ello exige tener que resolver numerosos requisitos legales y administrativos, lo cual no sólo comporta retrasos temporales importantes, sino que requiere afrontar los costes derivados de los asesoramientos legales y técnicos que exigen las normas y procedimientos de cada país. Todo ello en el supuesto de que las gestiones para obtener las correspondientes autorizaciones alcancen el deseado éxito.

No hay que olvidar, por otra parte, que el exceso de regulaciones y de trabas también perjudica a quienes son los destinatarios de los servicios, es decir, tanto a los ciudadanos como a las empresas que los utilizan. Por una parte, las barreras y normativas vigentes limitan la capacidad de elección de los individuos y empresas y, por otra, la falta de competencia hace que los precios de los servicios ofrecidos se mantengan innecesariamente altos, inyectando presión inflacionista en los precios (7). Algunos ejemplos recientes y bien conocidos reflejan qué puede ocurrir con los precios y la oferta de determinados servicios cuando se impulsa la competencia. El caso del transporte aéreo es evidente: la competencia entre las grandes compañías y, sobre todo, la presencia de nuevas ofertas por parte de compañías *low-cost* ha hecho que los precios de los vuelos caigan de forma radical y que todas las compañías persigan reducciones de costes que, en definitiva, benefician a los usuarios. Otro ejemplo similar es el de los servicios telefónicos y de los servicios vinculados a ellos (Internet, mensajes…),

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 85

donde la apertura de los mercados y la entrada de nuevas compañías ha forzado fuertes rebajas en los costes de los servicios prestados a los usuarios, estimulando también que se produzcan numerosas innovaciones.

2. Lo que todos los países comunitarios debían hacer…

Los países miembros han tenido tres años para transponer *completamente* —según dispone su texto— las disposiciones de la citada directiva a su normativa interna, aunque varios de ellos todavía no han cumplido este compromiso. En este sentido, las principales tareas que los países y la propia Comisión tenían y tienen que llevar a cabo se articulan en torno a tres grandes líneas de acción de largo alcance:

1.º) Todos los países deben revisar a fondo su legislación sobre las actividades de servicios implicadas por la directiva. Esto supone que hay que *limpiar* toda la normativa de regulaciones vigentes y eliminar los trámites y complicaciones administrativas para el ejercicio de tales actividades. En particular, deberán desaparecer las autorizaciones previas para la apertura y ejercicio de los negocios y cualesquiera normas discriminatorias.

2.º) Todos los países comunitarios deben poner en funcionamiento *Points of Single Contact* (PSC), es decir, lugares donde se facilite toda la información que necesitan los proveedores de servicios, indicando los procedimientos para poder ejercer y operar sin necesidad de tener que recurrir a los organismos, entidades y profesionales para darse de alta, obtener permisos, licencias, etcétera. El *centro de información* debe incluir de forma integrada la información del Estado, la región y el municipio, si se diera el caso.

Estos PSC se han denominado en España *ventanilla única*, que si bien es un concepto parecido tiene el inconveniente de que se trata de un concepto al que se ha recurrido muchas veces en la reciente historia de nuestro país pero cuya materialización efectiva ha sido muy escasa.

3.º) La tercera línea de avance es que todos los países miembros de la UE deben establecer una red de cooperación administrativa entre sus respectivas autoridades, de forma que el avance hacia un mercado interno de servicios sea realidad en toda la UE y que no existan discriminaciones entre países. El instrumento *(IMI - Internal Market Information System)*, que ya está siendo testado, consiste en un servicio electrónico que debe facilitar la cooperación administrativa entre países comunitarios. Debe contribuir a que las autoridades puedan identificar las contrapartes en los demás estados y transferirse información para realizar cualquier gestión del modo más fácil posible.

3. …y lo que España ha hecho

La abundancia de regulaciones constituye uno de los rasgos que caracteriza el funcionamiento de gran parte de las actividades de servicios en España. El Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos se han encargado de que se haya ido acumulando una auténtica fronda de normas y reglas que afectan a la entrada como prestadores de servicios y al ejercicio de esta actividad. Se trata, de requisitos que en no pocos casos son prescindibles, o que quizás estuvieron justificados en un primer momento pero que requieren adaptarse a las actuales circunstancias, aparte de los numerosos trámites que se siguen exigiendo para iniciar una actividad o para ver renovar la licencia, con unos costes que incluso varían de unas comunidades autónomas a otras. Baste citar, como ejemplo, los casos de la apertura y funcionamiento de una agencia de viajes, donde hay que cumplir del orden de quince condiciones diferentes (exigencias de capital, fianzas, exclusividad de su actividad, etcétera), o el caso de las autoescuelas, donde la autorización previa, el número mínimo de empleados, la disponibilidad de vehículos (que no pueden utilizarse para otras actividades lucrativas), la limitación de la actividad a una misma provincia, o la necesidad de que su autorización sea revisada cada dos años, implican rigideces y costes que en gran medida son innecesarios.

En el caso de las actividades profesionales colegiadas hay también algunos datos que resultan bastante chocantes. En España se estima que hay alrededor de un millón de profesionales colegiados y que más de 400.000 personas tienen empleos asalariados vinculados a alguna profesión colegiada. Pues bien, existen en nuestro país 87 profesiones con colegios profesionales (estatales y autonómicos) y 140 profesiones *reguladas*, en la mayoría de las cuales hay restricciones al acceso, con exigencias de formación previa para ejercer (carné profesional, prueba o titulación). Al margen de otros requisitos obligatorios, los costes asociados a la tramitación de la inscripción en los registros difieren muchas veces de forma espectacular. El Colegio de Procuradores de Sevilla exigía, por ejemplo, una cuota de incorporación de 6.000 euros y el de Barcelona, 3.000 euros. El Colegio de Administradores de Fincas de Madrid tiene fija-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 86

da una cuota de incorporación de 2.250 euros, cifra que difiere en otras comunidades, además de constituir un requisito para ejercer la profesión.

Pero las regulaciones no sólo recaen sobre las profesiones colegiadas, por supuesto. Afectan a otras muchas actividades económicas, como el transporte de pasajeros, los servicios postales, la comercialización de la energía, o los servicios de carácter industrial, como son: la revisión y mantenimiento de ascensores; los servicios de instalación y mantenimiento de aparatos de calefacción y agua; las instalaciones frigoríficas y eléctricas; etcétera. En todos ellos hay normas de entrada y otras que *ordenan* el desarrollo de la actividad, con claras ventajas para quienes en algún momento obtuvieron los correspondientes permisos.

Como he señalado al principio, la llamada *Ley Paraguas* ha tenido como objetivo incorporar al ordenamiento jurídico español los principios básicos de la Directiva de Servicios comunitaria. Su mismo título expresa cuál es su objetivo básico: *el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*, a cuyo efecto establece como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio, al tiempo que regula excepcionalmente los supuestos que permiten imponer restricciones a dichas actividades. En general, se suprimen las autorizaciones previas para ejercer, que sólo podrán mantenerse si no son discriminatorias o están justificadas por una razón imperiosa de interés general. En los trámites se aplicará el silencio administrativo positivo y se considera no justificada la autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador del servicio. Además, las limitaciones temporales y territoriales de las comunicaciones, declaraciones responsables o autorizaciones tendrán ahora duración indefinida y efectos en todo el territorio español.

La citada ley dedica también capítulos a la prestación de servicios por parte de prestadores de otros estados miembros de la UE, abogando por la supresión de los obstáculos que se oponen a la libre circulación de los servicios por parte de prestadores sin establecimiento en territorio español, con algunas excepciones. El capítulo IV se refiere a la *simplificación administrativa*, donde se establece el mandato de que las Administraciones públicas (estatal, autonómicas, municipios) deberán eliminar los procedimientos y trámites que no sean necesarios o sustituirlos por alternativas que resulten menos gravosas para los prestadores de servicios. Y el capítulo V se centra en la política de calidad de los servicios, reforzando la protección de los consumidores y la seguridad en el desempeño de las actividades de servicios (exigiendo seguros de responsabilidad civil e información transparente a los usuarios, por ejemplo). La ley se cierra con una llamada a la *cooperación administrativa* para facilitar la colaboración entre los estados de la UE y también entre todas las AA.PP. del país.

Por su parte, la *Ley Omnibus* supone todavía una mayor concreción, ya que modifica 47 leyes estatales para adaptarlas a la Directiva de Servicios, referidas a las áreas de la Administración pública (3), el consumo (1), los servicios profesionales (3), el empleo (4), los servicios industriales y de la construcción (6), la energía (3), los transportes y comunicaciones (7), el medio ambiente y agricultura (13) y la sanidad privada (3). Se especifica la sustitución de las autorizaciones previas por meras comunicaciones de inicio de la actividad o declaraciones responsables por parte del prestador. Se eliminan requisitos y otros obstáculos que restringen el ejercicio de forma innecesaria o desproporcionada. Se otorga validez en todo el territorio a diversas autorizaciones o habilitaciones para el ejercicio de una actividad y se apuesta por la simplificación de los procedimientos administrativos, mediante sistemas de tramitación telemática, supresión de autorizaciones provisionales y unificación de trámites de apertura y funcionamiento), con aplicación del silencio positivo como norma general.

No es posible descender a detalles sobre los aspectos más concretos que regula esta ley. Destaca, en particular, la reforma de la ley que regula los colegios profesionales, eliminando las restricciones a la publicidad y las restricciones al ejercicio conjunto de dos o más profesiones, la supresión de trámites y la fijación de baremos de honorarios, al tiempo que se otorga carácter voluntario a la solicitud de visado colegial. Con todo, el texto de la ley ha corregido algunas propuestas más ambiciosas que figuraron en el proyecto en relación con el ejercicio de actividades profesionales.

La *Ley Ómnibus* también afecta a actividades ligadas a Industria (instalaciones de gas, calderas y recipientes frigoríficos), los transportes terrestres (eliminado regímenes de autorización de estaciones y centros de transporte y para el arrendamiento de vehículos sin conductor, el tema que provocó el conflicto de intereses por parte de los taxistas y su reserva de mercado), el transporte ferroviario (eliminado autorizaciones previas para ejercer actividades auxiliares no prestadas por ADIF), medio ambiente y agricultura (eliminado regímenes de autorización y otros requisitos de carácter discriminatorio) y vivienda (donde se sustituye la acreditación oficial para entidades de control de calidad y los laboratorios de ensayo sobre calidad en la edificación.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 87

4. Lo que resta por hacer

La aprobación de estas dos leyes constituye sólo un primer paso en el camino hacia la simplificación y flexibilización del ejercicio de numerosas actividades de servicios. Un paso sin duda importante e imprescindible. Pero, para que su traducción real sea efectiva será necesario que el Gobierno proceda a la rápida revisión y modificación de un elevado número de reales decretos y órdenes ministeriales. Se estima que al menos 116 normas reglamentarias deben ser revisadas por la Administración Central. Pero, pero a ellas hay que sumar una cifra de varios miles cuya revisión o anulación corresponde a las comunidades autónomas y a los municipios.

¿Serán estos últimos —CC.AA. y ayuntamientos— suficientemente diligentes a la hora de modificar y eliminar regulaciones? Algunos gobiernos regionales ya han alegado que las dos leyes estatales *invaden sus competencias*, a partir de un planteamiento erróneo, ya que no es el Gobierno de España quien ha tomado la iniciativa sino que los cambios vienen obligados por la pertenencia de España a la UE. No pocas veces las autoridades regionales *olvidan* su pregonado europeísmo y lo sustituyen por visiones demasiado localistas, con gran frecuencia contrarias además a los principios del mercado.

En este sentido, el año 2010 será decisivo para poder valorar los avances hacia una desregulación y flexibilización efectiva de los servicios afectados. La tarea está en manos de la Administración Central, pero también de las administraciones regionales y locales. Por otra parte, España debe cumplir también con el proceso de *evaluación mutua* que prevé la directiva. Es decir, con el proceso por el que varios países comunitarios ponen en común lo que han hecho y deben evaluarlo. En enero-febrero habrá que elaborar ya una información y valoración de lo realizado. Entre febrero y abril, varios *clusters* de países procederán a evaluar lo hecho y los avances en curso. Y, posteriormente, algunos expertos deberán ofrecer también sus informes y señalar las áreas que exigen futuras reformas. Todo ello dará lugar a un nuevo informe final que deberá evacuarse en diciembre de 2010.

El hecho de que España ocupe la Presidencia europea durante el primer semestre hará, sin duda, que exista un especial interés por parte española en mostrar una actitud ejemplar. Pero, a nadie se le puede escapar que la tarea a desarrollar es muy exigente y que en ella descansa el éxito de la operación y los beneficios que todo ello puede aportar a la economía española. Se trata, en todo caso, de una de las *reformas estructurales* más importantes que haya realizado nuestro país en los últimos años. □

NOTAS

(1) Directiva 2006/123/CE. El texto completo puede obtenerse en: http://ec.europa.eu/internal_market/services-dir/index_en.htm.

(2) Su denominación es realmente: Ley 17/09, de 23 de noviembre, «sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio».

(3) Ley 25/09, de 22 de diciembre, «de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio».

(4) Hay que señalar que este aumento del gasto debe relacionarse también con la tendencia de los precios de los servicios, cuyos aumentos han estado generalmente por encima de la media del IPC.

(5) Como se sabe, el Acta Única no se refería sólo a los servicios sino que abarcaba también otras actividades económicas.

(6) Quizás haya que recordar, por ejemplo, algunos argumentos en contra de la misma que se exhibieron en Francia, Holanda y algún otro país con ocasión de los debates para la aprobación de la Constitución europea, que, como es bien sabido, finalmente no se aprobó y que sólo tres años más tarde ha permitido alumbrar el texto del nuevo Tratado de la UE aprobado recientemente. La figura del «fontanero polaco» trabajando en Francia y compitiendo con los fontaneros franceses, pero regido por las normas en origen de su propio país, fue un argumento muy popular que alimentó los fervores proteccionistas y nacionalistas de Francia.

(7) El carácter inflacionista de los precios constituye una de sus características casi permanentes, que suele ser más grave cuando en un país no se ha fomentado la competencia, desregulando y promoviendo la competencia entre los oferentes. El caso de España es, en este sentido, un ejemplo del fuerte componente inflacionista que ha caracterizado a los precios de los servicios y su permanente influencia en el IPC.

RESUMEN

En 2009, se promulgaron dos leyes generales que aplican a España la normativa europea sobre actividades de servicios que aprobada en 2004 bajo la denominación de Directiva Marco sobre Servicios, obedeciendo a una iniciativa desarrollada por el entonces comisario Bolkenstein. En este artículo se valoran ambas leyes, concluyendo que están llamadas a liberalizar de forma significativa los mercados de servicios, no sin un arduo trabajo previo de eliminación de partes importantes de la amplia, dispar y puntillosa normativa hasta ahora prevaleciente.

Palabras clave: *Desregulación de mercados, Actividades de servicios, Normativas europeas.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 88

El sector de la construcción y el mercado de la vivienda: del valle a la recuperación

Paloma Taltavull
Universidad de Alicante

1. La crisis en el mercado de la vivienda y sus consecuencias en 2009

La crisis que estalló durante 2007 afectó inicialmente a la disponibilidad de financiación al sector de la construcción y vivienda. Las razones de que esto ocurriera en otros países son claras: el efecto de la caída en los valores y la confianza de los activos con garantía inmobiliaria restringieron los flujos de fondos a las entidades especializadas en el sector, haciéndoles incurrir en su riesgo de liquidez y experimentar las peores de las expectativas previstas: su quiebra. Así, el sistema especializado en esta financiación no pudo seguir consiguiendo fondos para ser prestados, a la par que los mercados dejaron de absorber activos con cualquier referencia a una hipoteca o bien inmobiliario, con lo que su vía de acceso a los fondos se secó. Tuvieron que ser las instituciones públicas quien nacionalizaron estos bancos e instituciones para que la crisis no provocase un caos financiero mayor.

En España, los bancos y cajas no tenían riesgos remarcables en este tipo de activos, pero se vieron afectados por el cambio de percepción del mercado de capitales, de manera que sus recién estrenados títulos hipotecarios dejaron de aceptarse. La actividad inmobiliaria en España, como es sabido, creció fuertemente desde 2001 al hilo de la coincidencia en el tiempo de una gran fortaleza en la demanda de sus dos subsectores más importantes, El primero era la obra pública, con el desarrollo de construcción en infraestructuras incentivada por las Administraciones públicas. El segundo era la edificación de viviendas, impulsada por el fuerte aumento de la demanda de viviendas que, siguiendo una extraordinaria acentuación de los flujos demográficos (desconocidos desde la década de los sesenta y principios de los setenta), aumentaba ininterrumpidamente alimentada por distintos factores simultáneamente, como fueron la creación de empleo (más ocupación y más inmigración por razones laborales); la libre circulación de ciudadanos en la UE, que facilitó la llegada de un buen número de inmigrantes retirados y hogares desde países de centroeuropa para su residencia *part-time* en España (1); las buenas condiciones en los costes de financiación con tipos de interés mínimos que facilitaban el acceso a la propiedad de hogares desde casi todos los niveles de renta a plazos suficientemente largos; y la política expansiva del sistema financiero, que no redujo su flujo de créditos a la compra de viviendas, política que se deriva de la existencia de un período largo con excedentes de liquidez.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 89

Durante algún tiempo, las instituciones se financiaban cada vez menos con los recursos al mercado de capitales emitiendo (como era tradicional) activos con garantía hipotecaria, sin embargo, a partir de 2005, con los cambios legislativos y las insistencias sobre la diversificación del riesgo (2), las cajas y bancos aumentaron su financiación mediante la titulización de las hipotecas concedidas. La pérdida de confianza terminó con el éxito de este tipo de títulos (y de otros), reduciendo el flujo de capitales con el que contaba el sistema financiero para financiar las operaciones hipotecarias. Esto desató el riesgo de liquidez en otros países, con los resultados comentados, pero también afectó a la capacidad de prestar de los bancos españoles, que aceleró su caída a mediados de 2008.

La financiación es un factor fundamental en el mercado de viviendas. La teoría inmobiliaria (3) sostiene que la demanda fundamental en los mercados privados inmobiliarios (vivienda, oficinas, industrias…) debe someterse a dos restricciones. La primera es la renta o capacidad de pago, de manera que un demandante satisface sus necesidades en un mercado de vivienda en la medida que su restricción presupuestaria determine un nivel de ingresos compatibles con el precio residencial y el del resto de los consumos básicos. La segunda es la financiación, y actúa como restricción principal en los mercados en propiedad. Así, un demandante de vivienda accede al mercado en propiedad si, y sólo si, tiene financiación para la compra. Las instituciones financieras han fijado unos elementos de control de riesgo en la cantidad de esta financiación (el 80% del valor del bien o de tasación), de manera que el demandante requiere de ahorro previo para entrar al mercado, pero su demanda será efectiva siempre que obtenga financiación.

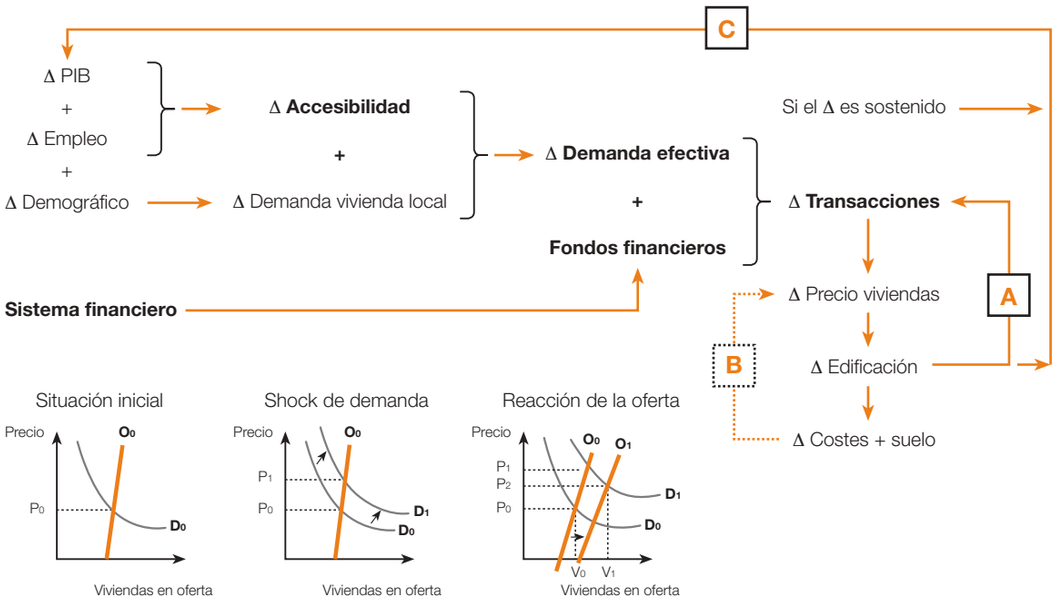
Esta es una razón importante que permite entender la reacción del mercado de la vivienda en 2008 y 2009 (especialmente), ya que la restricción en la capacidad de financiar la compra de viviendas ha generado un freno drástico en la entrada de la demanda al mercado, lo que ha tenido un efecto dominó en el mecanismo de transacciones y en el incentivo a la construcción. Dicho con otras palabras, la falta de uno de los fundamentos del mercado residencial (que son tres: demanda básica —demográfica—, capacidad de pago y financiación) ha detenido el mecanismo de transacciones, independientemente de que el mercado español siga teniendo una demanda potencial (demográfica) muy fuerte e, incluso, con capacidad de pago, elemento que es nuevo en esta crisis.

2. El mecanismo de reacción en el mercado de vivienda: impulso y respuesta

Es ampliamente reconocido que el mercado de la vivienda evoluciona a partir de impulsos desde la demanda. Aunque esta afirmación parece una obviedad, el hecho de que estos mercados sean fundamentalmente locales, intermediando bienes que tienen un doble carácter de uso y de inversión, con altos valores y elevado riesgo en la provisión (entre otras características), ha generado un mecanismo de crecimiento en el que la percepción de la existencia de fuentes de demanda con presencia permanente en los mercados es el factor que desata la actividad productiva. Existen algunos casos en los que la oferta puede liderar la evolución del ciclo, como en aquellos lugares donde la provisión residencial depende de decisiones de política de vivienda, o bien se encuentra determinada por la normativa de permisos y requisitos de construcción, como ha sido el caso del Reino Unido durante la última década (ver plan Baker, 2003). Sin embargo, la mayor parte de los mercados de vivienda en España responde al mecanismo de impulsos desde la demanda. De forma muy resumida, este mecanismo funcionaría como se muestra en el esquema 1: una situación de expansión económica genera empleo y aumenta la renta. Si existe crecimiento en los segmentos de la población demandante de vivienda (población en edad de formar hogar o inmigración), y tienen capacidad de acceso (rentas acorde con los precios del mercado), la demanda es efectiva y entrará en el mercado de propiedad si puede conseguir créditos para financiar la compra de viviendas. Si se cumplen estos requisitos, las transacciones aumentan, lo que tiene un efecto sobre los precios de las unidades (en un mercado con oferta escasa y rígida). El aumento en los precios actúa de señal que incita a construir nuevas unidades en el siguiente período. Si este proceso es sostenido en el tiempo, entonces el círculo virtuoso de edificación-transacciones (A) se acelera, limitado por el circulo (vicioso) de precios (B), que actúa como límite al crecimiento sostenido. El aumento en la actividad productiva tiene, a su vez, efectos sobre la demanda agregada y el empleo, realimentando el gran círculo de renta (C). Este último tiene una capacidad motora de la economía muy importante (el multiplicador de la inversión del sector según las tablas *input-output* de 2001 es 3,1 para España), lo que explica parte del crecimiento diferencial de la economía española con respecto a la de otros países de Europa que no han

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 90

ESQUEMA 1
MECANISMO DE TRANSMISIÓN DEL IMPULSO EDIFICADOR



experimentado un ciclo edificador tan importante, así como el impacto negativo más grande derivado del colapso en el citado ciclo.

3. La situación durante 2009

Para explicar la situación de la construcción durante 2009 es necesario distinguir entre los sectores. En general, la evolución parece mostrar el momento final del ciclo recesivo más duro desde la década de los setenta en España, básicamente protagonizado por una reducción en la construcción de viviendas.

En cuanto a la construcción de infraestructuras o edificios no residenciales, su evolución es dispar. Las primeras dependen de los fondos públicos y los procesos de licitación, mientras que las segundas dependen de la demanda desde las industrias y empresas de activos inmobiliarios para la explotación económica. La construcción de infraestructuras ha aumentado en 2009. Como puede verse en el gráfico 1, por que la acumulación de inversiones contracíclicas derivadas de la aplicación del Plan E del Gobierno ha concentrado el gasto completo (así se preveía en el plan) en este año, lo que ha reducido el impacto negativo de la crisis en el sector visto de manera agregada.

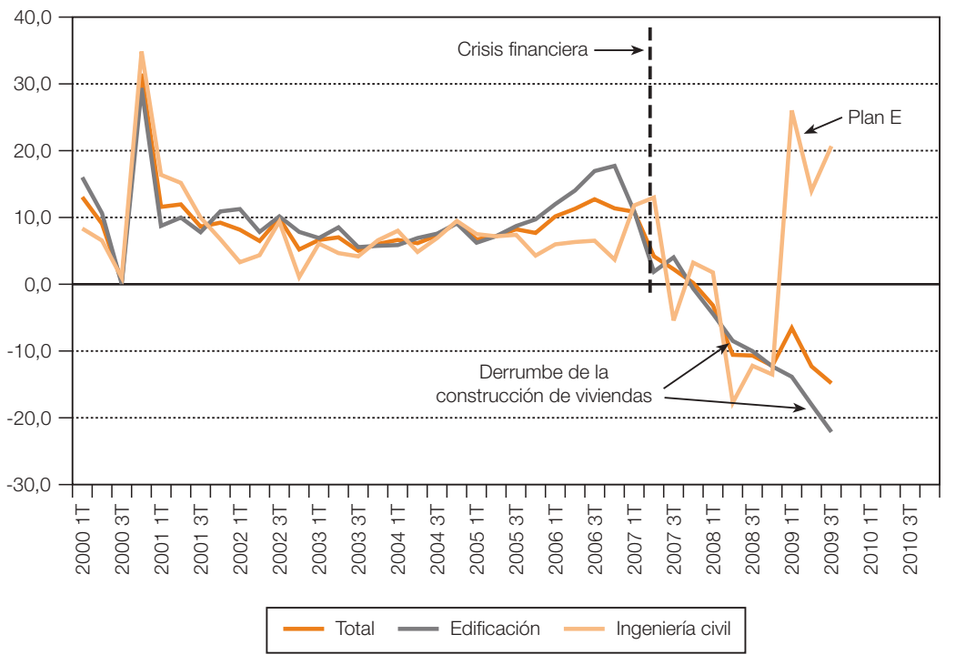
Sin embargo, la construcción de viviendas ha continuado reduciéndose a ritmos del 22% en valor con respecto al año anterior. Como se ve en el gráfico mencionado, la edificación en España ya experimentaba el inicio del período recesivo en 2006, como resultado del empeoramiento de la accesibilidad de los hogares, pero la desaceleración más fuerte se produce desde 2008, con el impacto más duro de la restricción en el crédito. El gráfico 2 refleja, en la evolución del número de licencias concedidas viviendas, la dureza de la crisis con caídas de hasta el 60% (4). El año 2009 parece recortar esas cifras, mostrando el fin del *shock* y cierto inicio en la recuperación, aún alejada del crecimiento normal de las nuevas obras. Este final de ciclo se ve con más claridad en la edificación no residencial (gráfico 3), mostrando una menor caída en los grupos más importantes de construcciones de edificios para usos industriales, logísticos o agrícolas. Estos grupos de inversión están relacionados con la actividad de la industria y actividad productiva en general. La reducción en la caída de la edificación puede bien estar sumándose a este inicio de recuperación.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 91

GRÁFICO 1

CICLO DE ACTIVIDAD EN CONSTRUCCIÓN, 2000-2010

(En porcentaje de crecimiento anual del valor de la producción)

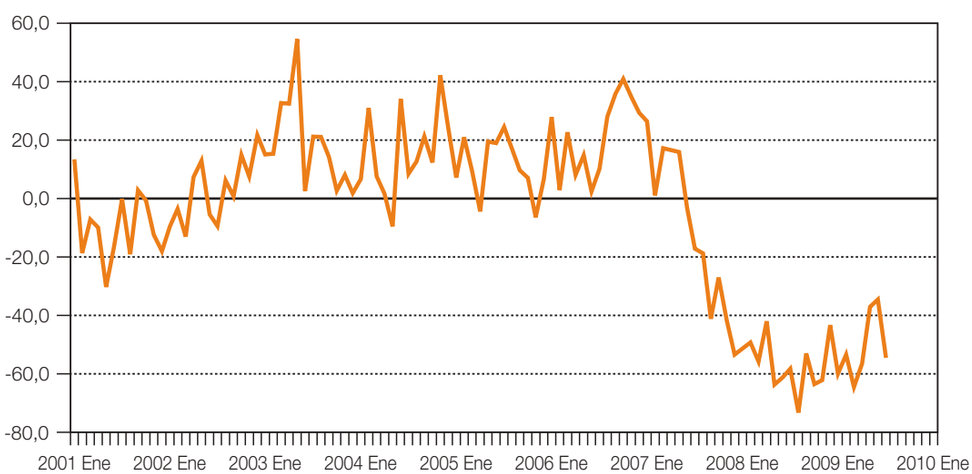


Fuente: Ministerio de Fomento y elaboración propia.

GRÁFICO 2

CICLO DE EDIFICACIÓN EN ESPAÑA

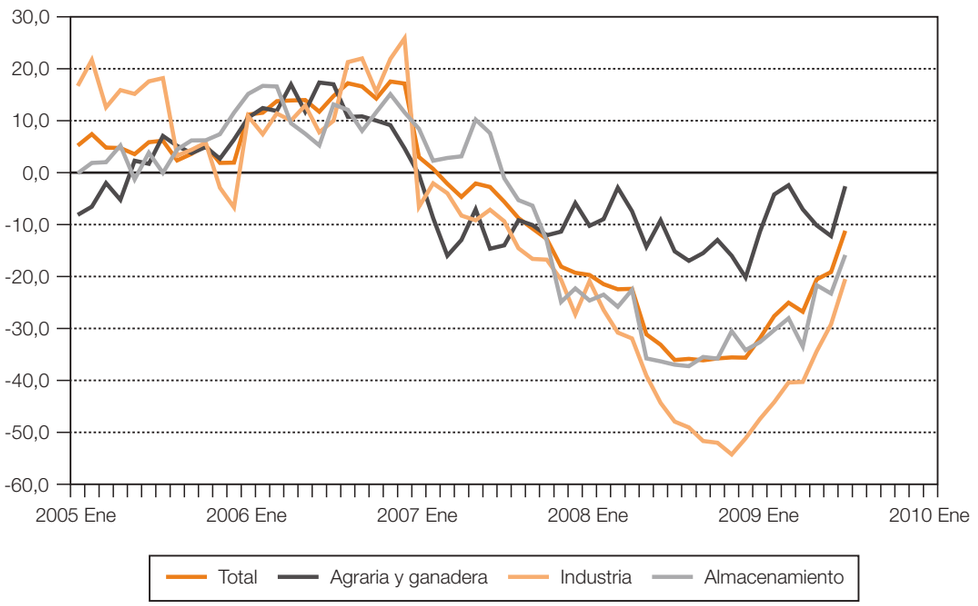
(En porcentaje de variación anual del número de viviendas a construir)



Fuente: MFOM.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 92

GRÁFICO 3
CICLOS DE EDIFICACIÓN NO RESIDENCIAL EN ESPAÑA
(En porcentajes anuales de variación sobre la serie en medias móviles centradas)



Fuente: MFOM.

Transacciones y precios, los dos indicadores de ajuste en el corto plazo del mercado de las viviendas, sustentan esta evolución y muestran cómo 2009 es el año en el que se produce el cambio cíclico. El gráfico 4 refleja una recuperación del número de transacciones de viviendas de segunda mano durante 2009 y un aumento del de viviendas nuevas. Aunque es muy débil, el nivel de transacciones se sitúa en cifras equivalentes al 2004 en cuanto a nuevas unidades (5), aunque en la mitad en el caso de las de segunda mano. Esta evolución tiene un gran número de implicaciones, por ejemplo, las transacciones de iniciadas son similares a las de un año de expansión, lo que implica que el mercado sigue absorbiendo las unidades nuevas (6). En segundo lugar, el menor número de nuevas se deriva de la drástica reducción en los inicios y la finalización acelerada de las obras en construcción que, tras la absorción, deja un menor número de unidades en el mercado cada vez (el gráfico 5 lo refleja), lo que puede estar indicando una situación de escasez que se cierne en un futuro próximo si la recuperación de la demanda se produce.

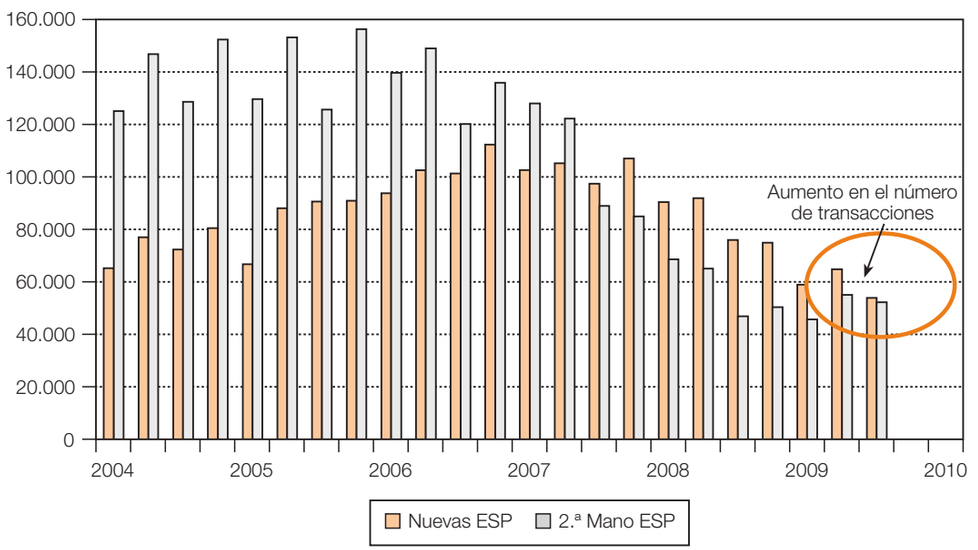
La evolución de los precios (gráfico 6) refrenda la información que aportan las transacciones. En términos reales, la máxima caída se ha situado en un –9%, lo que sugiere una reducción pequeña de los precios residenciales agregados y desajustada con el hundimiento nivel de producción. De nuevo, la teoría económica del mercado de vivienda orienta para explicar estos fenómenos aparentemente contradictorios. Es ampliamente reconocido que los precios de las viviendas son *sticky*, es decir, tienen inflexibilidad a la baja en períodos de crisis (7). Los precios se forman fundamentalmente asociados a la percepción del valor de largo plazo que tiene el bien inmobiliario, y no de corto plazo (8), razón por la que, a pesar de la dureza de la crisis, los propietarios consideran que los valores de los activos inmobiliarios no se ajustarán a la baja mucho más. Sólo en los casos en que peligre la estabilidad de la unidad económica (en el caso de los promotores que puedan quebrar o de los hogares que no tengan trabajo, entre otros), los precios se ajustarán, por necesidad, a la baja. Éstos son una minoría dentro del agregado de la

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 93

GRÁFICO 4

TRANSACCIONES DE VIVIENDAS EN ESPAÑA

(En número de transacciones)

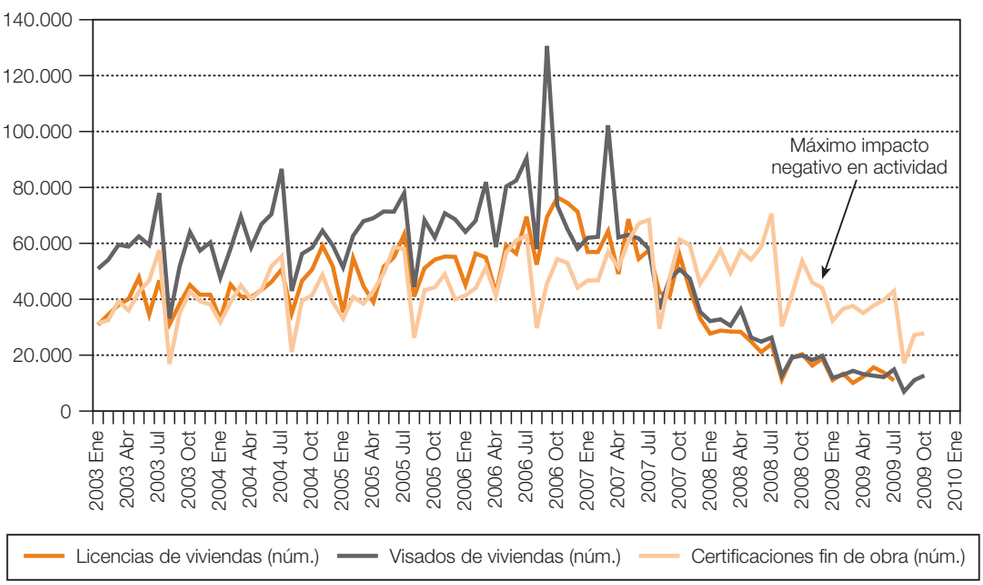


Fuente: MFOM.

GRÁFICO 5

VIVIENDAS A CONSTRUIR SEGÚN EL NÚMERO DE LICENCIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS

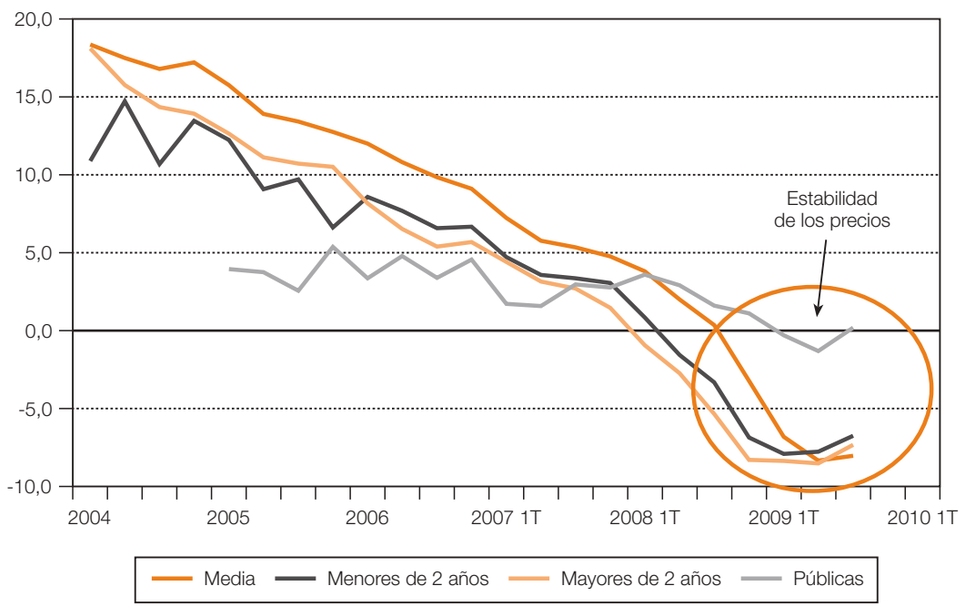
(En número por meses)



Fuente: MFOM.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 94

GRÁFICO 6
PRECIOS DE LAS VIVIENDAS
(En porcentaje de crecimiento anual descontada la inflación del precio por m²)



Fuente: MVIV.

economía, razón por la que su ajuste se ha trasladado en un porcentaje pequeño.

Durante el último trimestre la deflación ha empezado a remitir, posiblemente reflejando la recuperación de las transacciones.

4. Factores de demanda

La generalización de la crisis en todos los países ha frenado el proceso expansivo de las distintas fuentes de demanda. Hablando del componente demográfico, los grupos que alimentaban la demanda real de viviendas en España eran: el crecimiento endógeno de la población, con los segmentos de población en edad de formar hogar siendo los mayores en la estructura de cohortes; una extraordinaria movilidad de la población por razón de trabajo, que había multiplicado por casi tres el flujo de personas que cambiaban de residencia en España; y la inmigración del exterior y la movilidad intraeuropea procedentes, como antes se ha dicho, del centro y del norte de la UE.

En el cuadro 1 se refleja la información de los últimos años correspondiente a las tres fuentes principales de demanda. En él se muestra cómo una parte importante de los flujos que sostenían la demanda residencial mostraban ya un debilitamiento en 2007 y reducción real en 2008. En este último año, límite de las estadísticas disponibles, la movilidad desde el extranjero se había reducido un 24,24% con respecto a las llegadas de 2007, y la de los hogares procedentes de los países europeos adelantados casi un 29%. Todo ello es una buena muestra del debilitamiento de la demanda a la que antes se hacía referencia.

Las condiciones que sostienen la demanda efectiva, rentas y factores financieros, se han comportado de forma contradictoria. Los tipos de interés se han reducido al mínimo histórico (más el de referencia que el tipo efectivo aplicado a las hipotecas), con lo que han dejado de contribuir al encarecimiento del crédito que pudiera obtenerse para la compra de una vivienda. Sin embargo, la concesión de créditos ha caído al mínimo histórico, un 32% y un 33%, respectivamente, en los dos últimos años (9) lo que refleja la contracción crediticia que está experimentando este mercado especialmente, que imposibilita la transformación de la demanda potencial existente todavía en efec-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 95

CUADRO 1

CAMBIOS EN LOS FACTORES DE DEMANDA RESIDENCIAL EN ESPAÑA

	2006	2007	2008	2009
Demográficos: movilidad residencial				
Movilidad interior (entre ciudades). Total personas	1.908.782	1.956.390	1.909.670	nd
Porcentaje sobre el año anterior	14,28	2,49	-2,39	
Movilidad exterior (llegadas del extranjero). Total personas	840.844	958.266	726.009	nd
Porcentaje sobre el año anterior	16,90	13,96	-24,24	
Sólo Inmigrantes EU15 + países desarrollados europeos	131.328	137.611	97.973	nd
Porcentaje sobre el año anterior	9,46	4,78	-28,80	
Financieros: créditos y tipos de interés				(a diciembre)
Tipos de interés				
Euribor a un año	3,44	4,45	4,81	1,65
Tipo de referencia del mercado hipotecario	4,17	5,24	5,86	3,50
Créditos hipotecarios a la compra de viviendas				(a octubre)
Número de hipotecas concedidas	1.324.522	1.235.212	835.056	553.263
Porcentaje	7,43	-6,74	-32,40	-33,75
Importe unitario por hipoteca (miles de euros)	140,27	149,01	139,78	117,68
Renta y capacidad de pago				(tercer trim.)
Empleo en la economía				
Tasa de ocupación	91,49	91,74	88,66	82,26
Tasa de paro	8,51	8,26	11,34	17,74
Empleo en la construcción				
Tasa de ocupación	94,01	93,61	85,27	73,55
Tasa de paro	5,99	6,39	14,73	26,45
Ingresos salariales (promedio mensual, ambas jornadas, en euros de cada año)	1.640,95	1.707,09	1.799,99	1.812,87
Porcentaje variación en términos reales	1,48	1,10	1,57	3,18
Porcentaje variación de los precios residenciales (reales)	6,56	5,78	0,74	-7,73

Fuente: INE, EVR, EPA, Banco de España.

tiva. Si se tiene en cuenta que esto significa una paralización simultánea de la demanda, el bloqueo en el mercado lleva asociado un relevante freno en el crecimiento de los precios de las viviendas. Los bajos tipos de interés, si existiese financiación, muestran en 2009 una idílica situación en la que la demanda existente es suficientemente solvente como para seguir demandando viviendas. Pero no hay un aumento sustancial (sí pequeño) de las transacciones. Esto implica que lo que reflejan los indicadores de actividad, entonces, es el efecto casi único de una situación de restricción crediticia que se manifiesta tanto en la ausencia de financiación como en la restricción en el importe unitario prestado (como se ve en el cuadro 1). En estas condiciones, la rebaja en los precios mayores no es solución (afectaría como atractivo de la demanda básica), lo cual es otra razón para no ver decrecer más los precios. Estas presiones acelerarían, según la teoría, los cierres en los mercados residenciales, postergando cualquier expectativa de compra para el futuro.

Además, la evolución de la ocupación no incentiva a las familias para que tomen decisiones de inversión en la compra de una vivienda. La inseguridad en el empleo, con la destrucción de puestos de trabajo y el aumento generalizado en el paro, y las expectativas inciertas de recuperación de una economía que ha sido fuertemente afectada por el frenazo en la actividad constructora y, en una segunda instancia, en los procesos económicos en general (afectados también por la falta de créditos), han modificado las expectativas de los demandantes, haciéndoles retroceder en esta decisión. Sin embargo, el efecto de la deflación ha mejorado la capacidad de compra de los ingresos salariales reales (que crecen un 3.18%), especialmente en términos de la compra de viviendas, lo que constituye un incentivo adicional para entrar en el mercado.

A final del año 2009, las transacciones empezaban a recuperarse, posible síntoma de esta situación, a la par que de la estrategia financiera para dar salida a los crecientes volúmenes de activos inmobiliarios que han entrado en sus balances con los impagos de 2008. No es, posiblemente, ajeno a la recuperación, el volumen de inversión relacionado con los fondos asignados por las AA.PP. en construcciones.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 96

5. Situación de la oferta y sus perspectivas

Ya se ha comentado la situación de la construcción de viviendas, en mínimos históricos en España, y del resto de las actividades del sector. La cuestión en este apartado es evaluar si existen condiciones que dificulten la recuperación de la edificación una vez las circunstancias que mantienen constreñidos los factores de demanda, desaparezcan.

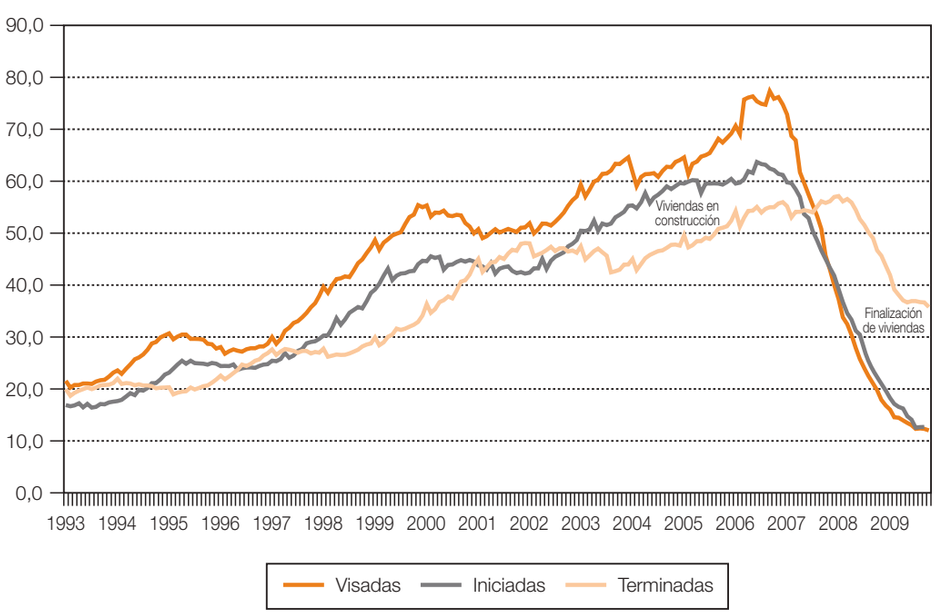
La recuperación de la edificación puede venir desde dos ámbitos. Desde la demanda, que es el de mayor efecto, con la restitución de las condiciones crediticias y económicas normales, como ya se ha dicho, pero también desde la oferta, con incentivos procedentes de la política de vivienda que pueden, también, actuar en favor del aumento de actividad, especialmente en las primeras fases, restituyendo la confianza e iniciando el proceso, como ocurrió al principio de los ochenta y tras la crisis de los noventa.

Por otro lado, como es sabido, un excesivo número de viviendas en *stock* dentro del mercado impide la recuperación de la actividad productiva. Esto es así dado que la acumulación de vacantes (es decir, las unidades excedentarias en el mercado de viviendas) a los precios estabilizados por la crisis, constituyen una bolsa que será la primera en ser absorbida por la demanda en la recuperación. Una opinión generalizada es que existen gran número de vacantes (y caras) en el mercado español tras el gran ciclo edificador. La estimación del número de vacantes es difícil en España dado que no hay estadísticas que las computen. No obstante, en el gráfico 7 da una idea de la bolsa (aproximada por la diferencia entre la serie de viviendas iniciadas y terminadas) existente. Durante 2009, las terminadas redujeron su número como resultado de la caída en las iniciadas del año anterior. El número de viviendas terminadas se reducirá más en el próximo año y el de vacantes, si la absorción continúa, también. Esto implica que, posiblemente, se de una escasez de viviendas en un plazo de dos años que reactivará la edificación, aunque lentamente de acuerdo con el comportamiento cíclico habitual en este sector, y con dinámicas diferentes en cada mercado local.

GRÁFICO 7

UNA VISIÓN DEL *STOCK* EXISTENTE DE VIVIENDAS EN CONSTRUCCIÓN

(En miles de unidades de viviendas)



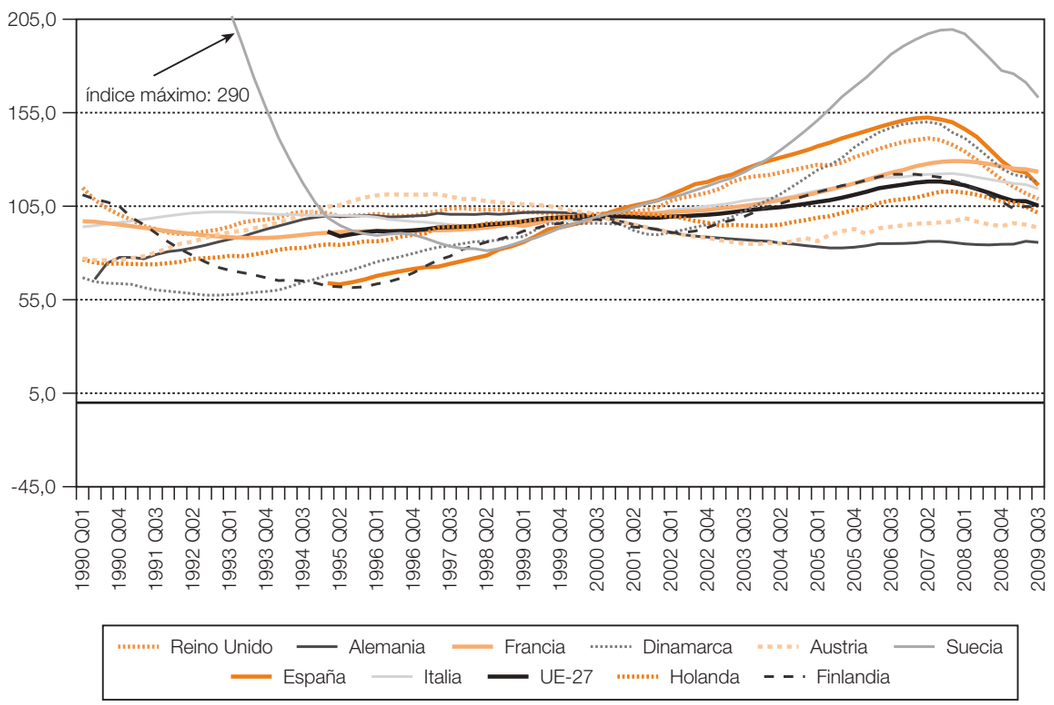
Fuente: DG de Arquitectura y Vivienda, MFOM.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 97

GRÁFICO 8

EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN RESIDENCIAL EN EUROPA

(Indice base 2000=100, en medias móviles bianuales del índice)



Fuente: Eurostat.

Por último, como pincelada adicional, hay que decir que el proceso de recesión en la edificación es un elemento común a casi todos los países de la Unión Europea. El gráfico 8 recoge la evolución de la inversión en edificación de algunos países seleccionados y la media de la UE-27, y puede observarse como, salvo Alemania y Austria, el resto de los países experimentan una pauta similar de expansión-recesión en la formación bruta de capital fijo residencial. En el caso de España (también en Dinamarca y Finlandia), la progresión ha sido resultado de un menor nivel de inversión inicial en los noventa, es decir, el resto de los países de nuestro entorno dedicaban un volumen mayor del PIB a la vivienda históricamente, nivel al cual ha habido una tendencia a converger. Los ciclos danés y británico son similares al español en intensidad, aunque en el caso del Reino Unido ya partían de niveles de inversión mayores, y el de Suecia ha sido mucho más agudo tras la grave crisis de inicios de los noventa.

6. Conclusiones y perspectivas de futuro

Según los indicadores, el 2009 parece ser el testigo de un incipiente cambio en el ciclo. La causa fundamental que ha provocado la grave crisis en el sector residencial (y en el resto de la construcción, a la vez que en los sectores productivos) ha sido el corte en la financiación. Aunque es cierto que el inicio de la recesión en el mercado residencial estaba ya en marcha, debido fundamentalmente a una reducción en la accesibilidad derivado del encarecimiento residencial y la elevación de los tipos de interés, las restricciones de fondos han insertado elementos diferenciales haciendo cambiar, radicalmente, las expectativas de los inversores/promotores y de los hogares. Ha sido el efecto que estas restricciones han tenido, finalmente, sobre el mercado de trabajo lo que más ha modificado las expectativas de los hogares y ha podido influir en la reducción en la movilidad territorial por razones de empleo, junto con

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 98

la rápida caída en la demanda de los extranjeros (parte por similares razones, pero otra parte por cambios en las condiciones de la inversión internacional), lo que ha vaciado la demanda residencial contribuyendo a un menor funcionamiento del mercado, que ha llegado, desde sus aspectos de oferta, a los mínimos históricos de actividad.

En el año 2009 parece que se están recuperando los niveles de transacciones aunque el proceso de recuperación es todavía incipiente y fuertemente dependiente de lo que le ocurra a la economía en su conjunto. La recuperación en la normalidad financiera es un requisito fundamental. La existencia de demanda residencial básica (nuevos hogares y necesidades mínimas de movilidad) hace que sea necesaria una vía de financiación mínima a la edificación, que debería llegar de manera normalizada a través del mercado y sin sobrecostes que lo penalicen. Otros períodos del pasado enseñan cómo el mercado residencial absorbió los excedentes resultantes de similares proceso de crisis. Actualmente, algunos mercados están castigados por un exceso de vacantes, aunque otros no, y es necesario el análisis en detalle para evaluar la vuelta de incentivos (de mercado) a la construcción que son requisito ineludible para la recuperación. En las condiciones actuales (y sin penalizaciones en términos de costes financieros), los hogares tienen capacidad de acceso al mercado (es el incentivo necesario aunque no suficiente), lo que es una oportunidad que permitiría la recuperación en el mercado de viviendas. Las cuestiones relacionadas con el empleo y la disponibilidad financiera quedan fuera de la capacidad de actuación de este sector, y su evolución marcará las circunstancias, condiciones y celeridad en la reparación de los mecanismos residenciales. Otros subsectores también dependen de la actividad productiva general, aunque la inversión pública menos, y ésta es la única que está manteniendo en la actualidad los niveles y ritmos de producción.□

NOTAS

(1) Atraídos, también, por unos precios relativos muy favorecedores de la compra de viviendas y un tipo de cambio, en el caso de los británicos, muy favorable para la inversión.

(2) Similares a las que impulsaron la creación de los CDO y CDS en los mercados americanos.

*(3) Hay distintas referencias de John Quigley que pueden ser consultadas sobre la teoría del comportamiento de los mercados residenciales. Una obra que reúne los escritos fundamentales es Quigley, J, **The Economics of Housing**, Edward Elgar ed. Northampton, 1997, en Mills and Nijkamp, **Handbook of Regional and Urban Economics**, vol. II-Urban Economics, North Holland, Amsterdam, 1987, en Miller, N y Geltner, D, **Real Estate Principles for the New Economy**, Thomson, 2005, o en Meen, G, **Modelling Spatial Housing Markets. Theory, Analysis and Policy**, Kluwer Academy Publ, Netherlands, 2001.*

(4) Esta es una proporción calculada sobre el máximo del ciclo.

(5) Año en el que no había consideración de crisis, aunque sí es verdad que los niveles de edificación, programados para plazos mayores de dos años, eran fuertemente crecientes.

(6) En parte, la política de las instituciones financieras sacando a la venta con crédito las unidades que tienen en stock puede estar sosteniendo la absorción.

(7) Esto es lo mismo que afirmar que el mercado de vivienda ajusta en precios y cantidades sólo en expansión y exclusivamente en cantidades en contracción.

(8) Esto implica que la formación de precios no se realiza mediante la acción de las expectativas como se les conoce en el mundo financiero. Las «expectativas» del precio de las viviendas se forman atendiendo a factores distintos y son objeto de una amplia investigación en estos años.

(9) Evaluando solamente el número de operaciones hipotecarias concedidas para la compra de viviendas.

BIBLIOGRAFÍA

Baker, Kate (2003): Informe sobre la oferta de viviendas en el Reino Unido, http://www.treasury.ac.uk

*Meen, G. (2001): **Modelling Spatial Housing Markets. Theory, Analysis and Policy**, Kluwer Academy Publ, Netherlands.*

*Miller, N. y Geltner, D. (2005): **Real Estate Principles for the New Economy,** Thomson.*

*Mills, J. y Nijkamp, P. (1987): **Handbook of Regional and Urban Economics,** vol. II-Urban Economics, North Holland, Amsterdam.*

*Quigley, J. (1997): **The Economics of Housing,** Edward Elgar ed. Northampton.*

*Taltavull, P. (2001): **Economía de la construcción**, Civitas.*

RESUMEN

El artículo evalúa la situación del mercado de la vivienda y la actividad constructora en la economía española a lo largo de 2009. Basa su razonamiento en las condiciones que provocaron la crisis en la edificación y sus implicaciones sobre los factores de oferta y de demanda. Analiza estos factores utilizando los datos más actualizados para ilustrar los principios teóricos en el comportamiento del mercado de viviendas. Concluye que la actividad constructora se mantiene en 2009 como resultado de la inversión pública derivada de la política contracíclica aplicada (Plan E, entre otros) y de cierta recuperación incipiente de la demanda de viviendas, que está absorbiendo una parte del excedente existente y de viviendas nuevas.

Palabras clave: *Vivienda, Construcción, Crisis inmobiliaria.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 99

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

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 100

Turismo español… ¿Y si no hubiera habido crisis?

Óscar Perelli
Director del Área de Estudios de Exceltur

1. Una panorámica de un año para olvidar

1.1. La crisis ha afectado al turismo con mayor intensidad que al conjunto de la economía española

Como no podía ser de otra forma, en 2009 el sector turístico español se ha visto intensamente afectado por los efectos de crisis la económica y financiera, que ha impactado de lleno tanto en el turismo vacacional como, incluso en mayor medida, en el turismo de negocios. Como expresión agregada de la profundidad de la recesión, el PIB turístico en España habría descendido en 2009 un –5,6%, según el indicador sintético que elaboramos trimestralmente en Exceltur, caída muy por encima a la estimada para el conjunto de la economía española, cifrada por el consenso de analistas en torno al –3,7%.

La extensión del desempleo y la contracción del consumo, por la reducción de la renta disponible y el deterioro de los niveles de confianza de las familias, han provocado que en los principales mercados turísticos para España un menor porcentaje de personas hayan podido viajar en 2009 y que, las que lo han hecho, su número de viajes y su gasto hayan sido muy inferiores a los de un año 2008, que ya empezó a ser testigo de caídas. El descenso del turismo vacacional en España en 2009 ha sido de tal magnitud que la mayor parte de indicadores disponibles se sitúan en los niveles registrados en el año 2005, e incluso para el turismo extranjero algunos como las pernoctaciones en el conjunto de la oferta reglada en valores nunca vistos en la última década.

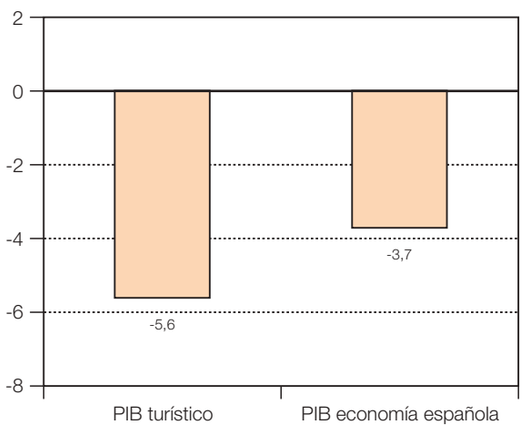
1.2. Desciende con fuerza la demanda extranjera hacia España, mientras resiste la demanda española de proximidad

Los viajeros en 2009 han adaptado sus hábitos de consumo y comportamiento turístico a los condicionantes impuestos por la contracción económica, reduciendo sus presupuestos de viaje y extremando su sensibilidad al precio. Concretamente, este año hemos asistido a la elección de destinos más próximos y una mayor preferencia por la utilización del coche particular para desplazarse con el fin de minimizar los costes de transporte. A su vez, los turistas han primado la búsqueda de alojamientos más económicos, multiplicándose el uso de casas propias de familiares y amigos y la compra de último minuto de alojamientos reglados, para aprovecharse de las

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 101

GRÁFICO 1

CRECIMIENTO COMPARADO DEL TURISMO Y LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN 2009
(Tasa de variación interanual del PIB 2009/2008)



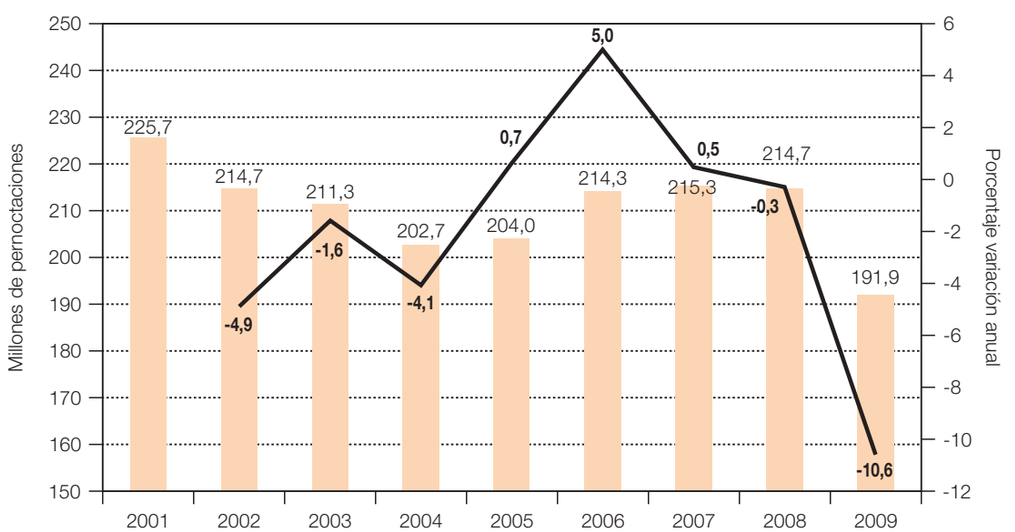
Fuente: Elaboración propia a partir de ISTE (Exceltur) y Consensus Forecast.

bajadas de precios derivadas de las innumerables ofertas y descuentos aplicadas por las empresas, apretándose también el cinturón en gastos de restauración, recuerdos y ocio en destino.

La traslación a España de esta tendencia observada en toda Europa en favor de los destinos más próximos y de los productos turísticos más baratos, se ha manifestado en caídas mucho más intensas del turismo extranjero que del doméstico. El consumo turístico extranjero en España y especialmente el realizado por turistas procedentes de Alemania y Reino Unido (1), en este caso agravado por la depreciación de la libra esterlina frente al euro, se ha contraído intensamente en 2009. Las cifras son concluyentes: con datos acumulados hasta el mes de noviembre de 2009 del INE, el número de pernoctaciones realizadas por los extranjeros en el conjunto de la oferta alojativa reglada localizada en España ha descendido un –10,6%, lo que supone 22,7 millones de noches menos que en 2008, derivado de una reducción del –8,9% en el número de llegada de turistas (4,9 millones inferior a los volúmenes de 2008). Este descenso en el volumen del turismo extranjero se ha traducido en una caída del –9,6%

GRÁFICO 2

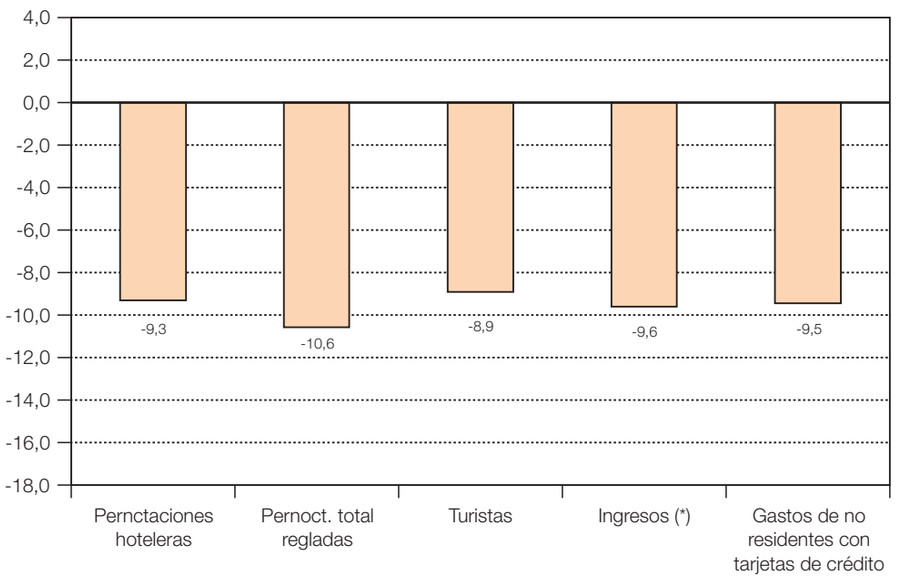
NÚMERO DE PERNOCTACIONES DE LOS TURISTAS EXTRANJEROS EN ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO REGLADO
(Enero-Noviembre)



Fuente: Elaborado por Exceltur a partir de EOH e INE.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 102

GRÁFICO 3
INDICADORES DE DEMANDA EXTRANJERA EN ESPAÑA
(Porcentaje de variación Enero-Noviembre 2009/2008)



(*) Datos de ingresos hasta octubre.
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Banco de España, IET, SERMEPA y 4B.

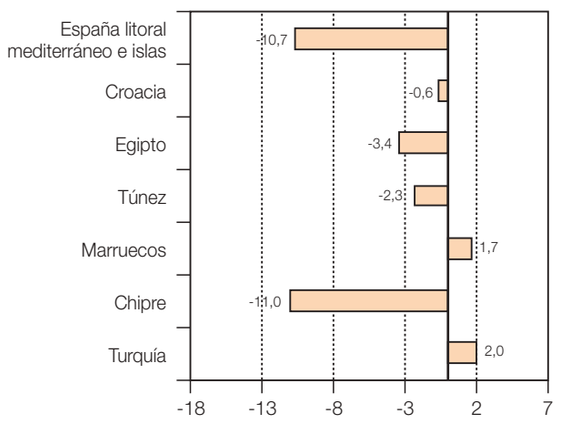
en los ingresos por turismo que contabiliza el Banco de España en la balanza de pagos.

Mientras esto ha sucedido en España, los países competidores del Mediterráneo oriental han aguantado mejor, concluyendo el año 2009 con cifras similares a las de 2008. De hecho, estos destinos, con estructuras de costes y tarifas inferiores a las españolas, se han visto favorecidos por la mayor sensibilidad al precio que ha imperado en esta temporada en los mercados turísticos, consolidando su posición como serios competidores de la oferta española de sol y playa, a la que año a año le ganan cuota de mercado. Así, mientras en las comunidades autónomas españolas del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias la llegada de turistas extranjeros ha descendido un –10,7% hasta noviembre, Turquía, como principal competidor, ha visto aumentado el flujo de visitantes internacionales un 2,0% en 2009, Egipto ha sufrido una caída del –3,4%, Croacia apenas ha reducido sus volúmenes de demanda extranjera (–0,6%) y Marruecos ha conseguido aumentar el número de llegadas de extranjeros un 1,7%.

La contracción igualmente vivida por el consumo turístico de los españoles en 2009 ha tenido una traslación, sin embargo, distinta por destinos. Si bien la caída ha sido generalizada en todos los indicadores, las zonas del interior y los destinos del litoral peninsular más cercanos a las grandes ciudades no se ha resentido tanto, especialmente durante los meses de verano. La preferencia por viajes más baratos para el disfrute de las vacaciones se ha traducido en un menor ritmo de caídas de los indicadores de afluencia de la demanda española a estos destinos domésticos, mientras han bajado de forma notable sus viajes al exterior (un –14,9%, según el Banco de España), lo que ha perjudicado especialmente a las compañías aéreas y a las agencias de viajes emisoras (la liquidación de billetes aéreos que realizan ha descendido un –22,3% en 2009). Los pocos datos fiables de los que se disponen para el mercado español cifran el descenso en el número de pernoctaciones de la demanda española en la oferta alojativa reglada durante el año 2009 en el –3,1%, incluso con ligeros aumentos en las

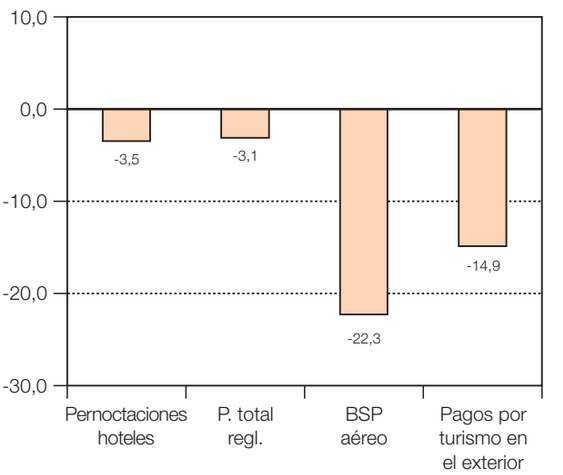
Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 103

GRÁFICO 4
ESPAÑA FRENTE A LOS DESTINOS EMERGENTES DEL MEDITERRÁNEO (*)
(Porcentaje de variación 2009/2008 acumulado)



(*) Datos para Chipre, España y Egipto hasta noviembre, Turquía, Marruecos y Túnez hasta octubre y Croacia hasta septiembre.
Fuente: IET e Institutos de Estadística Nacionales.

GRÁFICO 5
INDICADORES DE LOS VIAJES DE LOS TURISTAS ESPAÑOLES
(Tasa de varición interanual 2009-2008 en porcentaje)



Fuente: Exceltur a partir encuestas ocupación del INE, UNAV y Banco de España.

casas rurales y los campings, bien es cierto que todo ello propiciado por una fuerte caída en los precios medios de todos los subsectores que componen la cadena de valor del turismo.

1.3. Sufren intensamente los beneficios de las empresas turísticas por la caída de la demanda y la espiral deflacionista que se ha instalado en 2009

La falta de empuje de la demanda y la incertidumbre por perder un producto que en turismo siempre es perecedero ha disparado las ofertas y descuentos en todos los subsectores turísticos, lo que ha sido uno de los rasgos más notables de esta temporada. Los precios de los hoteles españoles han descendido un –5,5% en media durante 2009, mientras los paquetes turísticos registraban caídas del –2,0% y el transporte aéreo del –1,3% en los meses de verano, en todos los casos por encima de los descensos registrados por el conjunto de bienes de consumo en España (–1,0%).

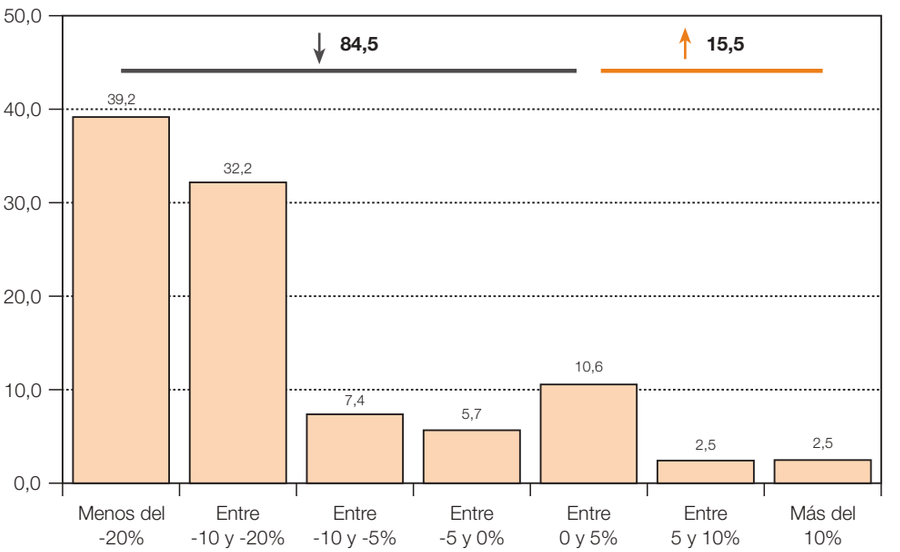
La espiral deflacionista para propiciar compras de último minuto ha multiplicado la caída de la actividad turística en términos de ingresos empresariales, provocando un descenso generalizado de los beneficios de la gran mayoría de compañías turísticas, que ha colocado en pérdidas a un creciente porcentaje de ellas. Los datos de cierre de año de la Encuesta de Clima Turístico Empresarial de Exceltur, a lo que responden cada trimestre más de 2.500 unidades de negocio turísticas desde el año 2002, refleja que el 89,7% de las empresas turísticas españolas han experimentado un descenso en los beneficios en 2009 que se viene a sumar al que ya sufrieron, el 75,3%, en 2008. La magnitud del descenso en 2009 tiene su máxima expresión en el hecho de que las caídas han sido superiores al 10% en el 71,4% de las empresas turísticas españolas, con un 39,2% en las que la contracción se ha situado incluso por encima del 20%.

Este escenario ha provocado a lo largo del año el cierre adelantado de hoteles, la continuada desaparición tanto de agencias de viajes como de sus puntos de venta, de touroperadores y de empresas de alquiler de coches, así como el cese de actividad de compañías aéreas. La reestructuración que se está produciendo en todos los subsectores turísticos como consecuencia del impacto de la crisis ha generado notables ajustes en la oferta, que seguirán y serán un factor clave en el devenir del año 2010.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 104

GRÁFICO 6

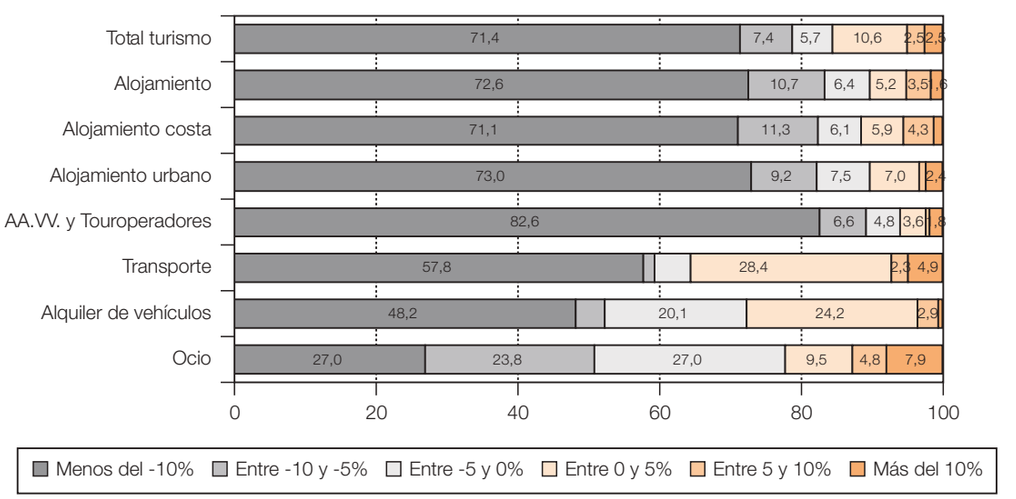
BALANCE DE LA EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIOS EN 2009. TOTAL SECTOR TURÍSTICO
(Porcentaje de variación de beneficios)



Fuente: Encuesta de Clima Turístico Empresarial, Exceltur.

GRÁFICO 7

OPINIONES EMPRESARIALES SOBRE EL CRECIMIENTO DE LOS BENEFICIOS EN 2009
(Variación porcentual en beneficios, 2009/2008)



Fuente: Encuesta de Clima Turístico Empresarial, Exceltur.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 105

1.4. El turismo de negocios registra los peores resultados de la cadena de valor turística

Los malos registros del turismo vacacional en España durante 2009 se han visto superados incluso por la caída del turismo de negocios. La mortalidad empresarial que ha sufrido el tejido empresarial español junto con la generalizada aplicación de planes de recorte de costes que han afectado a los viajes de las empresas de todo tipo de sectores ha dañado de manera notable las ventas y márgenes de la actividad del llamado *business travel*. Como reflejo de esta respuesta a los condicionantes de la crisis, en 2009 hemos asistido a la eliminación de viajes de incentivos, la cancelación de reuniones o su sustitución por fórmulas alternativas no presenciales, como las videoconferencias, así como la generalización de normas de ahorro en los viajes de empleados, primando servicios de menor categoría (hoteles de tres estrellas frente a los de cuatro, alquiler de coches de menor gama, clase turista en aviones).

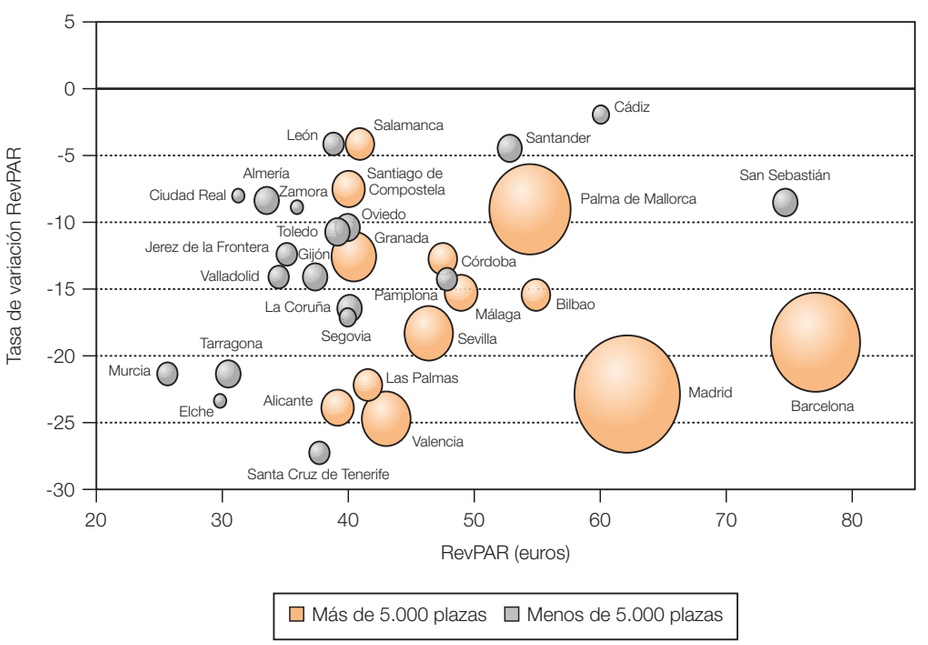
Todo ello ha provocado una fuerte contracción en los ingresos de los hoteles urbanos, así como en el conjunto de empresas y profesionales dependientes de esta actividad (organizadores de congresos, servicios de transporte, taxis, catering y restauración, etcétera). El balance del año 2009 recogido en la Encuesta de Confianza Turística Empresarial que elaboramos en Exceltur, revela que han sido los hoteles urbanos los más afectados por el contexto recesivo. Nada menos que un 89,7% de los mismos han visto menguado sus beneficios en 2009 respecto a los niveles de 2008 y en el 57,8% de los casos con caídas superiores al 20%.

En 2009 se ha vivido la paradoja de ver caídas de ingresos y beneficios por encima del 20% en hoteles de muchas ciudades españolas, a la vez que se abrían nuevos, fruto de decisiones de inversión tomadas en el año 2007. Allí donde la apertura de nuevos establecimientos ha sido mayor los ingresos se han resentido con mayor virulencia. Especialmente significativo ha sido el descenso del –22,9% que han experimentado los ingresos

GRÁFICO 8

REVPAR TOTAL HOTELES 5, 4 Y 3 ESTRELLAS

(TV/valores/plazas. Acumulado Enero-Noviembre 2009/2008)



Fuente: Elaborado por Exceltur a partir de la Encuesta de Ocupación Hotelera (INE).

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 106

por habitación disponible en los hoteles de tres cuatro y cinco estrellas de Madrid, del –19,0% en los de Barcelona y del –24,8% en Valencia, según los nuevos datos que ha empezado a elaborar el INE en 2009.

2. Los retos de futuro del sector turístico español no están en las causas de la crisis

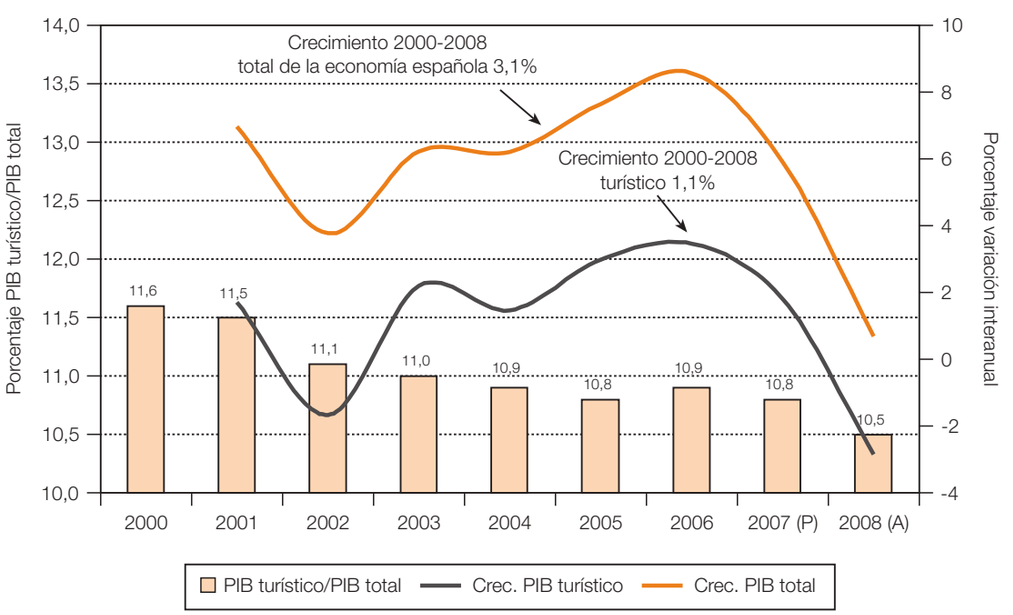
2.1. El turismo muestra síntomas de sector estancado ya en los años previos a la crisis (2000-2008)

A pesar de la complejidad y la preocupación generalizada que suscitan los comentados resultados del conjunto del sector turístico español en 2009, éstos no deberían desviar la atención de dónde realmente se juega su futuro el que ha sido uno de los motores de la economía española de las últimas cuatro décadas del siglo XX. Un repaso a la dinámica del sector turístico español de los últimos años previos a la crisis permiten observar que su debilidad no procede de ésta, sino principalmente de los problemas de competitividad estructural de la oferta localizada en el litoral mediterráneo y los archipiélagos de Baleares y Canarias, que el patrón de crecimiento y las lógicas imperantes en la economía española durante los últimos tres lustros no han ayudado a resolver, sino en todo caso a agravar.

Es más, las dimensiones de la crisis económica internacional de este año 2009, su vertiente española y su traslación sobre el consumo habrían provocado en cualquier caso un efecto más o menos similar sobre la actividad turística en España al que se ha acabado produciendo. Y es que no hay que olvidar que el turismo todavía es para el consumidor un bien superior. En este sentido, si bien la crisis ha empeorado la situación de empresas y destinos en España, colocando a las más endeudadas en peligro por problemas de solvencia, sin su eclosión en 2009 los retos del sector turístico español seguirían siendo hoy los mismos a los que se enfrentaba antes de la misma.

GRÁFICO 9

CRECIMIENTO COMPARADO DEL PIB TURÍSTICO CON EL DEL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2000-2008



(P) Previsión, (A) Avance
Fuente: Elaborado por Exceltur a partir de la CSTE (INE).

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 107

De hecho, el factor más positivo que puede introducir el profundo deterioro del sector que se ha observado en 2009 es empezar a disfrutar del interés requerido y la prioridad política para emprender, con la ambición necesaria, las medidas con las que acometer en estas zonas la reconversión y el reposicionamiento que requieren para volver a ser competitivas a medio y largo plazo. Por el momento, en julio de 2009 ya ha servido para que se celebre un Consejo de Ministros monográfico sobre el turismo, de escaso contenido transformador, pero que puede servir de primer paso en un camino que en cualquier caso deberá ser largo. Previamente es necesario asumir que la mejor apuesta para el sector de cara a ejercer de motor de la economía española no puede pasar por el mismo paradigma y las mismas lógicas que han imperado en España en estos últimos años.

Y es que como demuestran los últimos datos disponibles de la Cuenta Satélite de Turismo publicados en diciembre de 2009 por el INE, el sector turístico español ya ha venido mostrando síntomas de falta de competitividad por madurez de su línea de producto más importante durante los años de bonanza. Según esta crucial fuente de información, por cuanto mide el conjunto de actividad económica que realmente se ha generado en España, respecto a los tradicionales indicadores de meras llegadas de turistas con los que se ha venido evaluando el éxito del sector, el PIB turístico se incrementó en España a una tasa media anual del 1,1% durante el período 2000-2008 (con una caída ya en 2008 del –2,8%), un tercio del crecimiento del 3,3% registrado en los mismos años por el conjunto de la economía española. Como consecuencia de este tenue crecimiento, explicado mayormente por la inversión en nueva oferta, el consumo de la demanda española y el gasto público, el turismo ha perdido más de un punto de participación en el tejido productivo español, pasando del 11,6% que representaba en 2000 al 10,5% con que concluyó 2008.

2.2. El gasto turístico real ya comenzó a reducirse desde 2001 por los problemas de competitividad de los destinos del litoral mediterráneo, Baleares y Canarias

La información sobre el gasto turístico derivado de las estadísticas Familitur, Frontur y Egatur elaboradas por el Instituto de Estudios Turísticos (IET) es concluyente respecto al retroceso del impacto económico derivado del consumo realizado por el conjunto de los turistas vivido en los años de bonanza, así como a los destinos españoles donde se ha concentrado. Concretamente, según las citadas fuentes, del año 2001 al año 2008 el total del gasto realizado en España por el conjunto de la demanda turística y medido en términos reales se ha venido reduciendo a ritmos del –0,9% anual, pasando de 72,2 mil millones de euros en 2001 a los 67,9 mil millones registrados en 2008. Su análisis por comunidades autónomas es concluyente; el conjunto de la citada caída del gasto turístico se concentra en las comunidades autónomas del Mediterráneo y las islas de Baleares y Canarias (2), que pierden en el citado período precrisis, 2001-2008, cinco mil millones de euros (a un ritmo del –1,4% anual) en gasto turístico. Se trata de una pérdida económica que no ha podido ser compensada por el crecimiento que se ha producido en las comunidades del interior y la llamada España Verde, que han disfrutado de un positivo comportamiento en estos años.

2.3. En el litoral mediterráneo y las islas han llegado más turistas para estar menos días y gastar cada vez menos, lo que ha provocado la caída del impacto económico

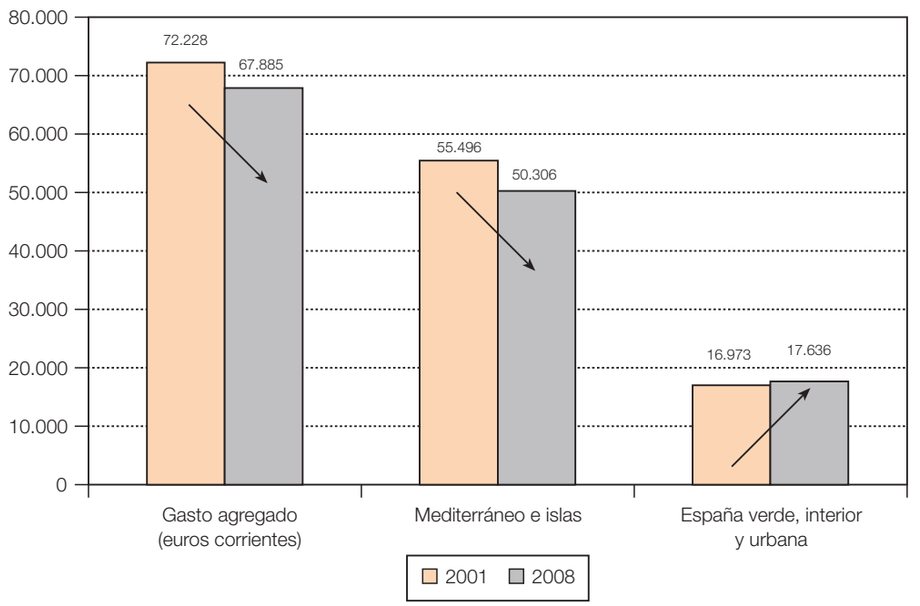
Y es que en estos territorios especializados en el mal llamado producto de *sol y playa* hemos vivido de la ilusión de pensar que el aumento en el número de turistas (españoles y extranjeros) que se venía produciendo año a año (se han incrementado en veinte millones de 2001 a 2008) era sinónimo de continuidad de nuestro éxito. En realidad, lo que ha sucedido es que el número de noches que pasaban en los destinos (el verdadero indicador de volumen de demanda que debe utilizarse) se reducía de 868,2 millones en 2001, a 844,8 millones en 2008 y, lo que es peor, su gasto medio diario real también descendía, pasando de los 63,93 euros de media registrados en 2001 a los 59,63 euros de 2008. Estos datos no hacen sino traducir la atracción de un perfil de turista de cada vez de menor capacidad de gasto, derivada del deterioro que se ha producido en la oferta integral de muchos destinos de estas zonas.

La pérdida de estos cinco mil millones de gasto turístico ha sido contemporánea, por no decir que ha estado muy afectada, por la máxima expresión del modelo de urbanización residencial español, que ha elevado la oferta de viviendas secundarias en estas zonas, muchas veces justificadas como supuestas promociones turísticas, en 1,2 millones de 2001 a 2008. A este volumen de segundas residencias construidas se han venido a sumar otras 275.000 de alojamientos reglados entre los nuevos

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 108

GRÁFICO 10

EVOLUCIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO DERIVADO DEL GASTO DE LOS TURISTAS EN ESPAÑA POR DESTINOS 2001-2008
(En millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del IET.

hoteles, apartamentos, cámpings y alojamientos rurales. Para dar medida del fenómeno urbanizador residencial, en siete años se han construido en las comunidades del Mediterráneo, Baleares y Canarias casi el mismo número de plazas en viviendas secundarias que las plazas hoteleras construidas en España en toda su historia. Y lo que es más preocupante, su confrontación con la caída en el volumen total de pernoctaciones en este territorio refleja que incluso no han servido para gene-

CUADRO 1

COMPORTAMIENTO TURÍSTICO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL LITORAL MEDITERRANEO, BALEARES Y CANARIAS DE 2001 A 2008

	2001	2008	Var. media anual 2001-2008 (%)
Turistas	107.826.520	127.874.095	2,5
Pernoctaciones	868.239.480	844.754.051	-0,4
Gasto medio diario real (euros)	63,93	59,63	-1,0
Impacto económico real (euros)	55.496.234.974	50.305.679.245	-1,4
Oferta alojativa turística	10.497.605	11.962.352	1,9
Plazas residenciales	8.415.998	9.605.175	1,9
Plazas regladas	2.081.608	2.357.177	1,8
Ocupación del total de la oferta alojativa (%)	22,7%	18,7%	-2,7
Índice de carga ambiental (2001=100)	100,0	110,0	1,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INE, IET y Ministerio de Fomento.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 109

rar un mayor flujo de demanda, lo que ha provocado una caída agregada de sus niveles de ocupación, asimilable a la eficiencia en su uso. Sin embargo, el exagerado proceso urbanizador del litoral sí ha producido un aumento de la carga ambiental y ha ayudado al deterioro de sus valores paisajísticos y territoriales de los destinos, aspectos clave de su atractivo.

No puede haber un modelo de supuesto desarrollo turístico más paradójico y empobrecedor para el turismo como el que se ha alentado inercialmente en estos destinos del litoral. Mientras se ha construido más oferta alojativa de uso turístico, principalmente residencial, y no se han resuelto los problemas de reconversión y atractivo de la oferta existente, entendida como tal los espacios públicos degradados de los destinos de primera generación y la oferta de servicios de alojamiento, comerciales, de restauración y de ocio con crecientes problemas de obsolescencia, el número de estancias de los turistas se ha reducido y los resultados económicos vinculados al gasto turístico también. Para poder entenderlo, hay que ser consciente de que lo que ha sustentado económicamente esta aparente paradoja no ha sido el desarrollo turístico, sino los beneficios y efectos multiplicadores de la promoción y la construcción inmobiliaria, que la crisis ha frenado drásticamente en 2009.

¿Y ahora qué? ¿Qué sector va a ejercer de motor del crecimiento en estos territorios? ¿Debemos esperar a que se recupere el sector de la edificación residencial para retomar la misma senda para los resultados del sector turístico o asumimos la necesidad de apostar por la revalorización de los destinos y el incremento de la apuesta de valor de los servicios empresariales para atraer un turista de cada vez mayor capacidad de gasto?

3. Por un nuevo de paradigma en el sector turístico español ante el cambio global

3.1. España no se puede permitir, tras la crisis, seguir por la senda empobrecedora de mayor construcción de plazas alojativas y menor impacto económico que ha imperado de 2001 a 2008

La crisis debería servir para acabar de asumir que los destinos turístico del litoral mediterráneo y los archipiélagos de Balares y Canarias no pueden afrontar el futuro bajo las mismas lógicas de mayor carga ambiental, mayor oferta alojativa, más afluencia y menor impacto económico y rentabilidades empresariales, en un contexto donde la competencia va a seguir creciendo por parte de países con costes muy inferiores a los españoles, a los que no podemos vencer por precio, pero sí por valor añadido. El escenario tendencial que resultaría de repetir lo sucedido de 2001 a 2008, los años de bonanza, de aquí a 2020, no nos lo podemos permitir como país, tal y como queda de manifiesto en el gráfico 11.

3.2. El escenario de cambio global exige reconvertir la apuesta de valor de los destinos para que el turismo recupere su capacidad para ejercer de motor del crecimiento

Este cambio es especialmente necesario, por cuanto el agotamiento del modelo turístico español del litoral coincide con el proceso de cambio global que la crisis económica y financiera ha acelerado. Estamos ante un nuevo contexto que conjuga dimensiones sistémicas que tienen que ver con la eficiencia energética, el soporte ambiental y nuevos valores de los ciudadanos, todos ellos *drivers* determinantes de la competitividad turística, que han de ser integrados en la propuesta de valor del sector turístico español y la reconfiguración de sus espacios y servicios.

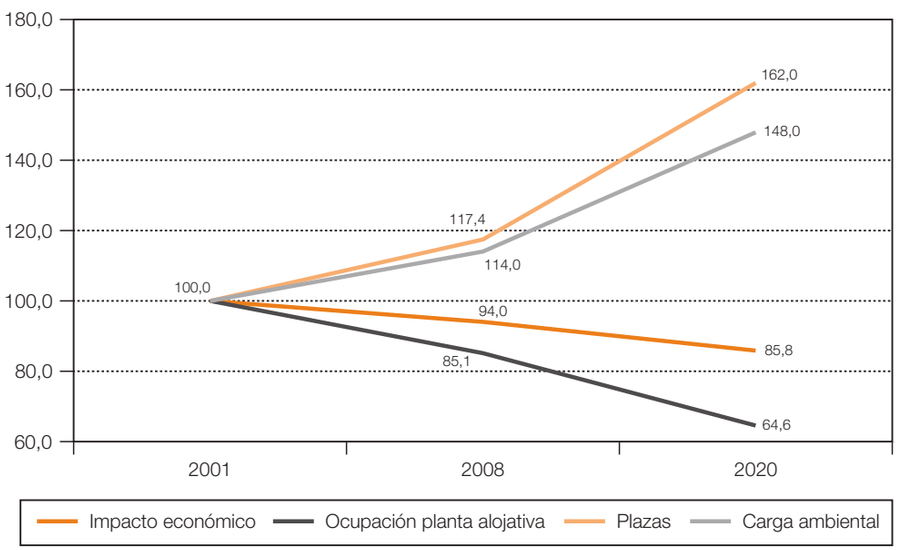
Este contexto exige una nueva cultura de crecimiento del turismo basado en un paradigma sostenible y rentable socioeconómicamente, que descanse sobre pilares prácticamente opuestos a los que han marcado los últimos años. Sin ánimo de ser exhaustivo en las propuestas, las líneas maestras de esa nueva cultura de crecimiento turístico en el litoral debieran ser, como primer pilar, la apuesta por la rehabilitación integral de los espacios urbanos garantizando la reducción de la carga ambiental, frente al desarrollo de nuevos crecimientos urbanísticos. Como segundo pilar es determinante invertir, como se ha hecho en muchas ciudades españolas con excelentes resultados turísticos, en la puesta en valor de la oferta natural y cultural existente o en la generación de nuevos iconos de capacidad diferenciadora y transformadora vinculados a la identidad local. Y como tercer pilar, impulsar la reconversión de aquella oferta alojativa, comercial, de restauración y ocio obsoleta frente a los gustos y preferencias de los turistas que queremos atraer por su mayor capacidad de gasto.

Se trata de un reto costoso pero enormemente rentable, por ser uno de los pocos sectores de especialización de la economía española que debería tener garantizada la demanda futura en la consolidada sociedad del ocio. Una sencilla simulación

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 110

GRÁFICO 11

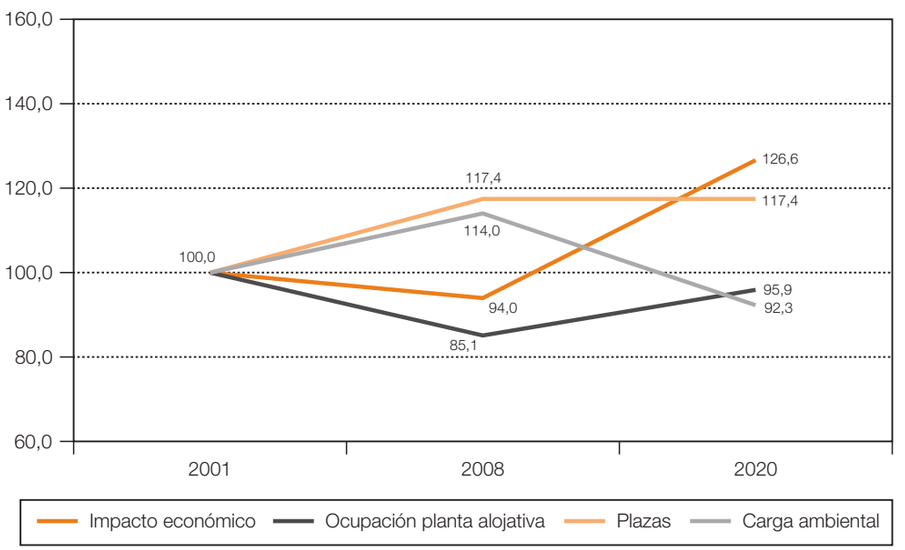
ESCENARIO TENDENCIAL DEL SECTOR TURÍSTICO ESPAÑOL, 2008-2020
(Índice 2001 = 100)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 12

ESCENARIO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL DEL SECTOR TURÍSTICO ESPAÑOL
(Índice 2001 = 100)



Fuente: Elaboración propia.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 111

de lo que supondría conseguir a través de está estrategia de revalorización de la oferta turística española elevar poco a poco el gasto medio diario real de los turistas (un 1,5% anual) por la atracción de un perfil de renta algo más alta, y el número de estancias (un 1,0%, distribuidas de forma más homogénea a lo largo del año) por el atractivo de los nuevos atributos a ofrecer, permitiría al sector turístico retomar su capacidad para ejercer de motor del crecimiento de la economía española a ritmos del 2,5% anual como se observa en el gráfico 12. La opción por trabajar sin un crecimiento de nuevas plazas alojativas a medio plazo supondría, además, una mayor eficiencia en la utilización de la oferta ya construida (mayor ocupación) y una menor carga ambiental, cada vez más percibida como un atributo de la oferta por parte de los turistas de mayor capacidad de gasto.

3.3. Es el momento del liderazgo institucional y la implicación empresarial

Afrontar el cambio de paradigma, no obstante, requiere transformar la cultura que ha imperado en las dos últimas décadas en España, lo que implica la puesta en marcha de instrumentos y sistemas de gestión ambiciosos y con capacidad transformadora y trabajar con plazos adecuados al reto que nos ocupa. Se trata de asumir los plazos de los procesos de cambio global con programas operativos de cinco años, pero con objetivos de una década (2020) para responder a una visión deseada para mitad de siglo (2050). Estamos hablando de una apuesta país que debería superar el actual Plan Estratégico del Turismo Español Horizonte 2020, diseñado para tiempos de bonanza, con acciones de calado pero no de la dimensión transformadora que se requieren.

Lo que demanda el cambio de modelo es comprometer decididamente políticas de Estado. Involucrar, entre otras, la ordenación del territorio para garantizar la preservación del suelo no urbanizado y facilitar la rehabilitación de los espacios urbanos de los destinos, la transformación del sistema de financiación de los municipios turísticos para desvincularlos de la necesidad de urbanizar para mantener su solvencia, la priorización de los destinos turísticos en los planes públicos de inversión previstos, como el nuevo Plan de Empleo Local 2010, y su integración en tantas de las estrategias públicas hoy vigentes (movilidad sostenible, sostenibilidad de la costa, lucha contra el cambio climático, puesta en valor del patrimonio natural y cultural, Plan de Infraestructuras, etc.) con capacidad para avanzar en este reto.

La propia configuración del sector turístico y la distribución de algunas de estas competencias que afectan a la competitividad de los destinos entre diferentes niveles de la Administración pública y dentro de ésta en diversos departamentos, junto a la implicación de un conjunto de sectores de características muy diversas que condicionan la experiencia de los turistas (empresas de transporte, de alojamiento de ocio, de restauración, pequeño comercio, etc.) hacen del liderazgo institucional y el consenso e implicación empresarial una condición necesaria, pero no suficiente para avanzar con éxito en el cambio de paradigma. Y es que orientar la producción de un nuevo modelo de vehículo eléctrico se puede decidir y acordar en el despacho de un gran fabricante de coches, que controla la producción de sus productos, pero reconvertir la playa de Palma en Mallorca, la playa del Inglés en Gran Canaria o la Costa del Sol en Málaga (3), donde se venden experiencias en las que participan una multiplicidad de agentes, seguro que no.□

NOTAS

(1) Ambos mercados representan el 55,6% del total de las pernoctaciones hoteleras de extranjeros en España.

(2) Es necesario mencionar que en estos datos están incorporados los resultados de las ciudades (como Barcelona, Valencia, Málaga, Sevilla, etcétera) no vinculados al turismo de litoral y cuyo desempeño de 2001 a 2008 ha sido en términos de gasto turístico notablemente mejor. Esto implica que es probable que la situación de los destinos especializados en turismo de sol y playa sea todavía más preocupante.

(3) Se trata de los tres proyectos piloto de reconversión de destinos maduros impulsados por el Gobierno de España en 2008.

RESUMEN

El sector turístico español se ha visto fuertemente impactado por los efectos de la crisis en 2009. El PIB turístico ha descendido un –5,6%, por encima de la caída de la economía española, como ya sucediera en 2008. Sin, embargo, los problemas del turismo en España no proceden de los impactos de la crisis. El turismo lleva comportándose peor que la economía española por noveno año consecutivo. Lo que ha sustentado el desarrollo turístico en España, los llamados destinos de sol y playa*, muestran profundos problemas de competitividad que se reflejan en su desempeño de la última década. Es necesaria una nueva cultura de trabajo en estos destinos basada en la revalorización integral de su oferta turística para adaptarse a los retos del cambio global y las exigencias de los turistas de mayores efectos multiplicadores que sólo se conseguirá con el liderazgo institucional y el compromiso empresarial.*

Palabras clave: *Turismo, Competitividad.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 112

La industria en la crisis

Rafael Myro
Catedrático de Economía Aplicada, UCM

1. Introducción

En los países desarrollados, las manufacturas han sido, junto con la construcción, los sectores más afectados por la crisis. En España, el valor añadido industrial es el que más ha descendido no sólo en 2009 sino también en 2008. La restricción financiera y el desplome de los niveles de consumo y de formación bruta de capital han sido factores determinantes de ese retroceso y lo serán también de la vuelta a un escenario de crecimiento industrial en los próximos dos años. Para algunos, la evolución descrita ha sido también el reflejo de las debilidades competitivas que posee el sector que analizamos en España. Sin embargo esta idea no encuentra apoyo en los datos disponibles para los años anteriores, ni aún en los más negativos correspondientes a 2009, pues tanto la dinámica del producto industrial, como la de las exportaciones, muestran trayectorias ligeramente más positivas que en los países europeos más avanzados, augurando una perspectiva cuando menos similar de crecimiento en el futuro, una vez recuperados los niveles de confianza de consumidores e inversores.

2. La evolución de la industria en 2009

El crecimiento industrial español se desaceleró ya a comienzos de 2007, dando paso a una disminución del valor añadido de las manufacturas desde el inicio de 2008, que se hizo muy profunda en el primer trimestre de 2009 (gráfico 1). La tasa anual de descenso en 2008 fue del 2,1%, superior a la del sector de la construcción y también a la registrada por los países de la zona euro, pues España se enfrentó ya en ese año a un ajuste a la baja más intenso de los niveles de consumo y de formación bruta de capital. Por grupos de bienes, los más afectados, tanto en 2008 como en 2009, fueron el de consumos duraderos, seguido del de bienes de equipo (gráfico 2). Pero en ambos grupos se ralentizó sensiblemente la tendencia al descenso en la mitad del año 2009, como consecuencia de la recuperación de las ventas de automóviles y de cierto repunte en las exportaciones.

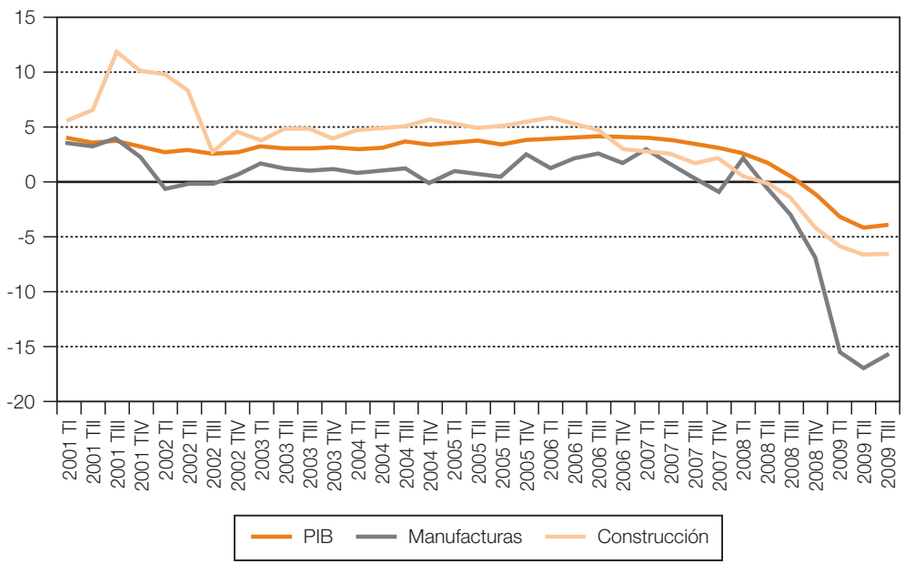
La evolución prevista para el conjunto del año 2009 es de un abultado descenso del valor añadido, del 15%, que puede considerarse una cifra catastrófica, pero es la respuesta a una reducción de más de 5 puntos porcentuales en el consumo y del 25% en la formación bruta de capital, valores que multiplican por cinco y por dos, respectivamente

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 113

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL VALOR AÑADIDO EN ESPAÑA

(Tasas porcentuales sobre el mismo trimestre del año anterior)

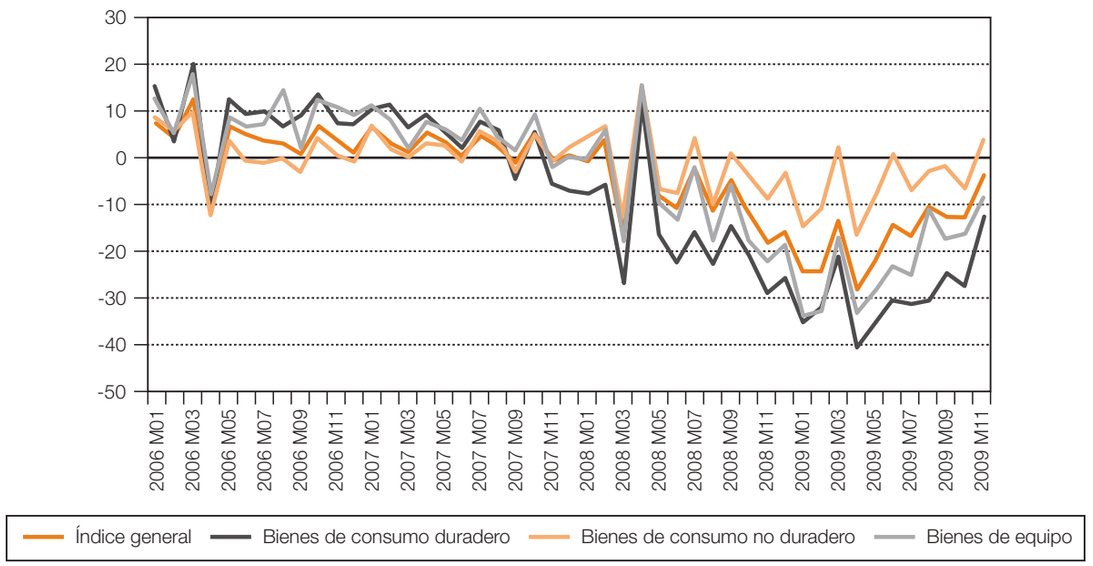


Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

GRÁFICO 2

ÍNDICES DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

(Tasas porcentuales sobre el mismo mes del año anterior)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 114

los descensos que registra el área euro. Como ya se ha señalado, esta evolución tan negativa se ha repartido de forma desigual a lo largo del año, centrándose sobre todo en el primer semestre, aunque sin dejar de ser importante en el segundo, pero en un paulatino proceso de ralentización.

El retroceso industrial que muestran los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral de España (CNTE) difiere en dimensión y en el tiempo del que ofrecen los Índices de Producción Industrial, que anotan descensos más pronunciados y tienden a adelantar temporalmente las evoluciones, por lo que anticiparon la fuerte caída de la actividad ya en 2008, y si bien vuelven a indicarla en 2009, no lo hacen de forma tan intensa, pareciendo anunciar ya en los últimos meses el inicio de la recuperación, aunque de forma muy tímida (gráfico 3).

Precisamente son estos índices los que podemos utilizar para comparar con los demás países comunitarios. Como muestra el gráfico 4, la trayectoria de las manufacturas en España durante 2009 no difiere de la del área euro en su conjunto, ni siquiera de la de Alemania, el país con una industria más potente. El mismo gráfico parece mostrar que la recuperación se acerca a paso tan vacilante, que aún en el undécimo mes del año apenas se observan signos claros de ella. Subyace detrás la falta de confianza de consumidores e inversores.

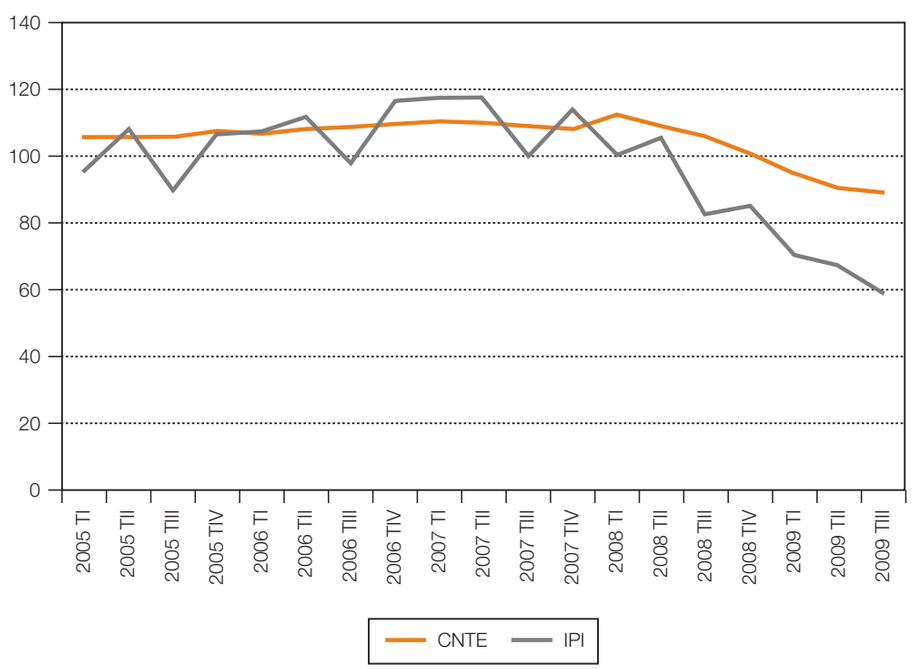
Sin embargo, las exportaciones, auspiciadas por una economía mundial que en su conjunto ofrece mejores perspectivas, gracias a la expansión de los nuevos países industrializados, ofrecen señales más esperanzadoras de recuperación para Europa, creciendo desde el primer trimestre de 2009. Lo hacen las intracomunitarias y las extracomunitarias. Lo mismo ocurre en España, e incluso a tasas ligeramente más elevadas.

Pero cuando se comparan los Índices de Producción Industrial de España y del resto de los países de la UE, que tienen base en 2005, también se observa que nuestro tejido industrial ha sufrido más intensamente en los años transcurridos desde este año de referencia, lo que debe imputarse a

GRÁFICO 3

LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL SEGÚN LA CNTE Y EL IPI

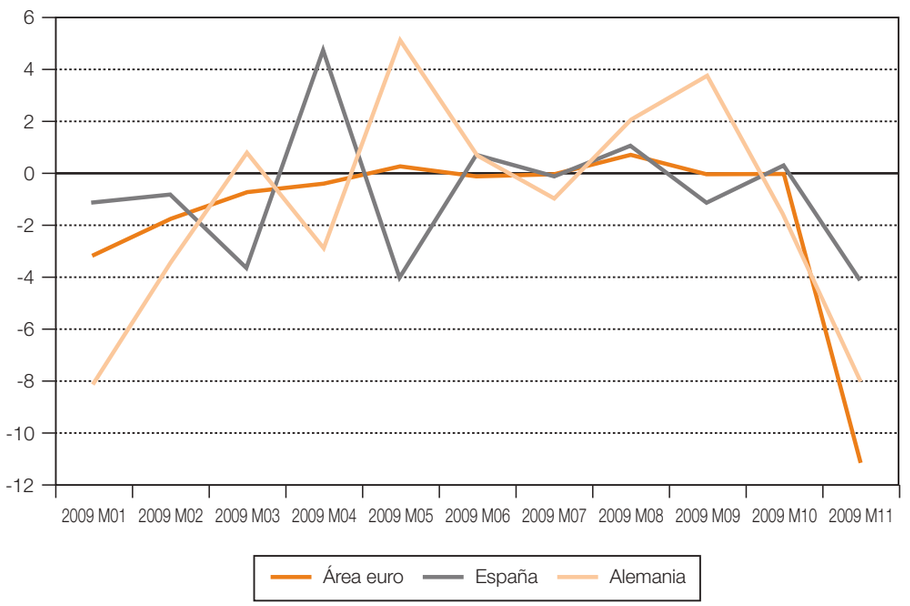
(Índices trimestrales)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 115

GRÁFICO 4
ÍNDICES DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN 2009
(Serie desestacionalizada. Tasas porcentuales sobre el mes anterior)



Fuente: EUROSTAT.

la mayor profundidad de la disminución de la demanda interior española, que en última instancia remite a la importante crisis inmobiliaria que ha puesto de relieve el sobreendeudamiento de las familias, y ha desencadenado una restricción financiera intensa, motivada por la acumulación de activos inmobiliarios en las entidades financieras, su elevado endeudamiento exterior y tal vez un cierto retraso en el reconocimiento de las dificultades por las que atraviesan algunas de ellas.

En efecto, mientras que el Índice de Producción Industrial del área euro en noviembre se encontraba en 93, y en Alemania en 96, en España se situaba en 82, a poca distancia de los de Francia e Italia, pero por debajo.

Ante esta trayectoria, resulta lógico preguntarse si, más allá del notable efecto de la caída diferencial en la demanda agregada, la industria española no revela una especial debilidad competitiva. Pues bien, la respuesta es que no, primero por la evolución ligeramente más positiva de nuestras exportaciones, en un escenario de deterioro comparativo de los costes, pues aunque a nadie parezca sorprender mucho, ni siquiera al Gobierno, los salarios españoles han crecido un 4,5% en 2009, en un contexto de intensa disminución del empleo y de muy lento aumento de los precios.

A pesar de ello, y como en crisis anteriores, las exportaciones de la industria española desempeñarán un papel activo en el inicio de la recuperación, pero no de forma tan intensa, pues esta vez no contarán con la ayuda de una depreciación de la moneda. Al ascenso de salarios señalado, se une ahora un euro fuerte.

3. La crisis en la perspectiva de los años anteriores

Una segunda razón para responder negativamente a la pregunta formulada acerca de si la trayectoria reciente de la industria española es al menos parcialmente la expresión de su especial debilidad competitiva es su positiva evolución en términos comparados durante los años precedentes. Afortunadamente, disponemos para juzgarla de un reciente documento de la Comi-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 116

sión Europea (European Communities, 2009) que ofrece una comparación entre los diferentes Estados miembros para el período 1995-2007.

Pues bien, la participación de la producción industrial en el PIB en la EU de los 27 era en 2007 de un 17%, habiendo registrado un descenso del 3,4% desde 1995. El retroceso en España fue sólo del 2,6%, que también contrasta con los de Francia e Italia, del 3,9%, y aún más con el del Reino Unido, del 8,1%, que llevó el peso de su industria en el valor añadido agregado a una cifra tan reducida como el 13,6%. Alemania, Austria y la República Checa fueron los únicos países que mostraron aumentos.

El buen comportamiento comparativo de España destaca aún más si se tiene en cuenta que el PIB español creció a ritmos superiores al del conjunto del área, así como por el hecho de que la industria española está especializada en sectores de menor intensidad en el crecimiento. Detrás pues de las cifras señaladas se encuentra un mayor ascenso del valor añadido industrial y un aumento del empleo.

El superior crecimiento de la industria española fue acompañado de un incremento en el peso porcentual en el producto manufacturero de las ramas de alta y media-alta intensidad en capital humano, pero este ascenso tuvo un menor relieve que en el conjunto de los países integrantes de la UE-27, de forma que se acentuó la especialización de la industria española en actividades de media-baja y baja intensidad cualificación laboral. Esta pauta, que responde al *shock* inmigratorio y a las favorables condiciones de evolución de los salarios derivadas de él, así como a los reducidos costes de despido que conlleva la contratación temporal, debe alterarse en el futuro para construir una industria de mayor intensidad en tecnología y en trabajo cualificado. La pervivencia de amplios incentivos a la contratación temporal no contribuirá a que crezca la cualificación de los trabajadores. Con contratos temporales, ni empleadores ni empleados tienen incentivos para formarse.

El largo período estudiado por la Comisión Europea en el informe citado no es uniforme, y la década que comienza en 2001 ofrece peores registros industriales en todos los países, debido a la mayor competencia en los mercados internacionales como consecuencia de la expansión china. Pero la industria española, que al igual que las restantes vió empeoradas sus cifras, a pesar del mayor crecimiento del mercado interior, mostró también un comportamiento más positivo en este período, generando empleo industrial, mientras que Francia, el Reino Unido e Italia lo perdían.

4. La política industrial olvidada

En definitiva, la industria española parece haber tocado al final de 2009 un suelo situado a una gran profundidad, tras una caída en su actividad que se inició en 2007 y que ha destruido el tejido creado en la primera parte de la década actual. Aunque resulta necesario indagar en sus posibles debilidades competitivas, los datos comparados no revelan que sean alarmantes ni destacadas, pudiendo atribuirse la causa de su trayectoria descendente al hundimiento de la demanda española, que ha alcanzado una inusitada intensidad en términos comparados. Podría decirse así que la industria ha sido el principal pagano de la crisis española, que tiene sus orígenes en la hecatombe financiera internacional y en el colapso de la actividad inmobiliaria. Para ser un gran damnificado, no ha recibido mucha atención de las autoridades económicas, que podrían haber extendido a otros sectores los planes *renove* bien y justamente aplicados al sector del automóvil, incrementado en una mayor medida la financiación a las empresas medianas y pequeñas e intensificado las ayudas a la exportación.

En todo caso, es tiempo para hacerlo si quiere favorecerse la recuperación de la economía, que la industria está en condiciones de afrontar con solvencia. Más importante que ampliar las ayudas monetarias procedentes de la Administración, es poner en marcha una reforma de los mecanismos de apoyo que ofrece ésta, de forma que se aumente la eficacia del gasto público. Se acumulan parcelas en las que la superposición de organismos, la descoordinación y la indefinición de objetivos proliferan y perviven durante largos años, desanimando a quienes se acercan a ellas con afanes de renovación. La política de I+D es una de las más claras, de la mano de la educación superior. Sin embargo, otra no menos importante en materia de industria es el apoyo a la exportación y a la implantación exterior de las empresas, clave para elevar ligeramente nuestra cuota exportadora y equipararnos a Francia o al Reino Unido en términos de propensión a la exportación de bienes, así como para superar la paralización de las inversiones exteriores industriales que observamos desde 2003. En este ámbito, la red de oficinas exteriores no se coordina adecuadamente con el ICEX, y la oficina de atracción de inversiones exteriores *Invest in Spain* avanza

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 117

por su cuenta, aunque con creciente eficiencia, mientras permanece en la oscuridad el apoyo de la Administración Central a la implantación productiva en el exterior (parcialmente encomendado a una agencia por definir bien, y desarrollar en cometidos, COFIDES).□

BIBLIOGRAFÍA

European Communities (2009): ***EU industrial structure 2009, performance and competitiveness****, European Commission, Enterprise and Industry.*

RESUMEN

En este artículo se examina la evolución de la industria española en 2009, que puede ser calificada de muy negativa, como resultado del acusado descenso en España de las demandas de consumo y de formación bruta de capital. A pesar de ello, se inscribe en una tendencia bastante general a los países de la UE. En realidad, comparando su trayectoria en el año con la de otros países europeos, no aparecen signos de una especial debilidad competitiva, algo que a menudo se le atribuye a la hora de valorar sus posibilidades de contribuir a la recuperación.

Palabras clave: *Crecimiento Económico, Competitividad, Industria.*

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 118

La financiación pública de la I+D+i en la encrucijada

José Molero
Universidad Complutense de Madrid

1. Antecedentes: una estructura de producción poco intensiva y un esfuerzo tecnológico débil

Una cuestión ampliamente debatida en el último trimestre de 2009 ha sido el proyecto de los Presupuestos Generales del Estado para 2010 y la reducción que se planteaba con relación a los fondos destinados a financiar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+i). Las razones del debate eran considerables, pues dicho proyecto se presentaba, en general, como un instrumento de salida de la crisis económica en la que está sumida la economía española, a la vez que como una herramienta de transformación de la estructura productiva o, en términos más coloquiales, el famoso *cambio de modelo*.

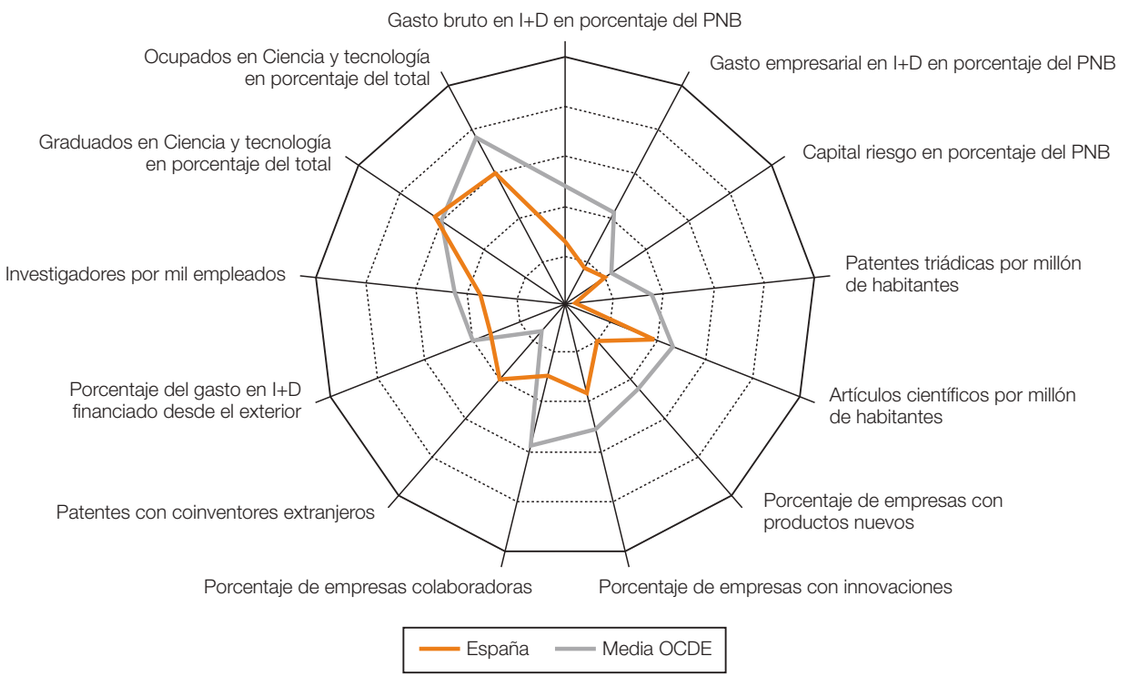
No es propósito de estas páginas analizar en extensión la cuestión de la profundidad de la crisis o sus causas remotas; el objetivo es evaluar los presupuesto para 2010 y ver en qué medida responden a los planteamientos enunciados. Estas reflexiones deben contextualizarse en un marco definido por dos características sustanciales de la estructura económica española: por un lado, la débil situación de la competitividad de la economía y su relación con el desarrollo tecnológico y, por otro, la evolución de los recursos dedicados a la I+D+i en los últimos años.

El primer aspecto se refiere al escaso desarrollo que tienen los sectores de mayor intensidad o contenido tecnológico dentro de la estructura económica de España; en términos de la nomenclatura de la OCDE de sectores de alta, media-alta, media-baja y baja tecnología, el peso en el valor añadido bruto de la industria de los sectores de alta tecnología suponía en 2005 un 6,37% del total y los de media-alta un 28,81%. Además de que son porcentajes claramente inferiores a los de los países más avanzados, el hecho más preocupante es que esa estructura apenas ha cambiado en los últimos veinte años (Molero, 2009; Myro, 2008).

Desde un punto de vista cualitativo debe subrayarse que es en esos sectores donde las oportunidades de innovación son más altas y, por tanto, donde se concentra la producción y absorción de conocimiento tecnológico que luego se irradia al conjunto de la economía. El menor peso específico de este tipo de actividades es consecuencia de la escasa presencia de empresas en esos sectores, lo que es preocupante de cara a la competencia con las economías más desarrolladas y también supone una dificultad para competir con países emergentes de Asia, América o Europa central y oriental donde esos sectores están cono-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 119

GRÁFICO 1
COMPARACIÓN DE DIFERENTES DIMENSIONES DE LA INNOVACIÓN DE ESPAÑA FRENTE A LA OCDE, 2006



Fuente: OCDE.

ciendo importantes procesos de crecimiento. Por otro lado, en este tipo de sectores hay una especial concentración de empresas multinacionales que en gran medida lideran el cambio tecnológico. España ha perdido en los últimos años capacidad de atracción para que aquellas empresas instalen en nuestro territorio filiales que lleven a cabo tareas innovadoras de alto nivel, siendo su orientación estratégica más frecuente la orientada hacia el mercado en lugar de hacia la creación de nuevos activos empresariales.

El atraso relativo en la innovación tecnológica a lo largo del desarrollo de la economía española se refleja también en los distintos indicadores de los recursos dedicados a la I+D+i y de los resultados alcanzados. Es suficientemente conocido que el esfuerzo en I+D está alejado del que realizan los países más dinámicos en esta materia, pues si en 2008 España dedica el 1,35% de su PIB, la media de la OCDE se sitúa en el 2,2% y los países más dinámicos superan el 3%.

Más allá de las cifras globales, la posición española es más preocupante si se atiende a las diferentes dimensiones en que se puede descomponer el esfuerzo innovador. Como ilustración puede verse el gráfico 1 en el que se aprecia que los peores resultados se alcanzan en aquellos tipos de indicadores que miden la actividad desarrollada por el aparato productivo, siendo por el contrario mejores en lo que se refiere a la investigación de carácter público.

2. El presupuesto de gastos en I+D+i para 2010 y su comparación con el de 2009

2.1. El contexto en el que se configuran los presupuestos

La crisis actual no hace sino poner especialmente de manifiesto con mayor crudeza nuestra debilidad en cuanto a la producción y difusión de

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 120

conocimiento y capacidades tecnológicas. De aquí la unanimidad —al menos en forma— en solicitar un cambio de modelo económico en el que la innovación debe jugar un papel trascendental.

Hay que subrayar que en los últimos años el interés por ese asunto ha aumentado de manera notable, lo que se concretó en la puesta en práctica de actuaciones políticas ambiciosas como la iniciativa INGENIO 2010, integrada en el Programa Nacional de Reformas presentado a la Comisión Europea en 2005 y que supuso el objetivo de elevar los recursos dedicados a la I+D al 2% del PIB en 2010 y la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCYT) aprobada en la Conferencia de Presidentes Autonómicos de 2007 y en la que se alcanzó un compromiso de coordinación y cooperación de la AGE con las CCAA y que propuso el horizonte del 2,5% del gasto en I+D sobre el PIB para el año 2015. El Plan Nacional de I+D+i 2008-2011 es la expresión más concreta de ese compromiso que se explicita en el objetivo de que los recursos dedicados a la I+D+i crezcan un 16% anual en el período de vigencia del plan (Molero, 2008).

Si se atiende al comportamiento del sector público y particularmente lo referente a la Administración General del Estado, ese compromiso venía cumpliéndose hasta el pasado presupuesto de 2009. En este último año, las partidas correspondientes a la I+D+i (Política de Gasto 46, antes Función 46) aprobadas en el Congreso tan sólo crecieron un 2,5% en valores corrientes, lo que deja en casi testimonial el crecimiento en valores constantes.

Con estos antecedentes, las graves dificultades presupuestarias, derivadas de la crisis, han marcado la elaboración de los presupuestos. En este sentido es razonable albergar dudas sobre la posibilidad de un cambio sustancial del horizonte presupuestario en los próximos años que facilite una recuperación extraordinaria del gasto en innovación. Además, la experiencia de momentos pasados, en los que también se produjeron recortes en los presupuestos para la ciencia y la innovación, enseña que después de haberse producido parones, es difícil retomar un ritmo de crecimiento sostenido.

A nuestro entender, lo más trascendente del recorte que se expondrá a continuación es el mensaje poco alentador que se lanza tanto al sector público (universidades y OPIS) como al privado (empresas). Cuando ambos colectivos estaban aceptando que los cambios eran de verdad y con perspectiva de futuro, el recorte de los presupuestos puede afectar a las expectativas y, por ello, a las decisiones de inversión en I+D+i.

De hecho y aunque la reducción afecta más a la investigación pública, es un error deducir de ello que las empresas no van a verse afectadas porque ellas dependen más de los créditos. Las cosas son más complejas, al menos por dos razones: de una parte, el sistema de I+D+i es uno y los problemas de una parte inciden en el resto y, de otra, falta por ver si los créditos se concretan. En efecto, hay otros factores a considerar que influyen en la demanda de los créditos, vinculados a la situación general de las empresas, así como requisitos para su solicitud y concesión no despreciables.

2.2. El presupuesto para 2010. La PG 46

Lo primero a considerar en un análisis de los recursos destinados a I+D+i (Programa de Gasto 46) en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2010 es su comparación con el referente del año anterior (véase el cuadro 1). Dicha comparación pone de manifiesto una caída en la financiación del 4,1% respecto a 2009, en términos de euros corrientes. Si bien la disminución en los fondos destinados a la denominada I+D+i *civil* es inferior (del 1,5%), estas cifras suponen un serio distanciamiento respecto a las previsiones de crecimiento anual del 16% que establece el Plan Nacional de I+D+i, siendo el segundo año consecutivo de incumplimiento de las mencionadas previsiones.

Aunque el total del gasto no financiero de los Presupuestos de la AGE para 2010 ha aumentado sobre el de 2009, en el caso de los fondos destinados a I+D+i, el componente no financiero ha disminuido más del 14% (de 4.175,5 millones de euros en 2009 a 3.571,8 millones de euros en 2010). Este descenso se produce tanto en la investigación militar (–25%) como en la investigación civil (–13,6%).

El descenso de los recursos para la investigación militar merece un comentario particular porque más allá de consideraciones ideológicas o políticas sobre la conveniencia de la investigación militar, es un hecho que su descenso se acumula a otros también importantes acaecidos en años recientes, lo que puede poner en cuestión la sustentabilidad en un futuro no muy lejano de estos esfuerzos. La valoración que de ello se haga tiene que recoger, entre otras, las siguientes consideraciones. Primero, los efectos de rebosamiento y difusión hacia actividades civiles de una investigación cada vez más caracterizada por su carácter dual y no exclusiva de usos militares. Segundo, las necesidades de unas fuerzas arma-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 121

CUADRO 1
CIFRAS GLOBALES DE LA PG46 PARA EL AÑO 2010
(En millones de euros)

	2009		2010		Variación 2010/2009	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Operaciones no financieras (capítulos 1 a 7)	4.175,55	100,00	3.571,88	100,00	-603,67	-14,46
Investigación civil	3.867,17	92,61	3.340,32	93,52	-526,85	-13,62
Investigación militar	308,39	7,39	231,56	6,48	-76,83	-24,91
Operaciones financieras (capítulos 8 y 9)*	5.497,49	100,00	5.702,29	100,00	204,80	3,73
Investigación civil	4.347,23	79,08	4.751,05	83,32	403,82	9,29
Investigación militar	1.150,25	20,92	951,24	16,68	-199,02	-17,30
Totales	**9.673,04**	**100,00**	**9.274,17**	**100,00**	**-398,87**	**-4,12**
Total civil	**8.214,40**	**84,92**	**8.091,37**	**87,25**	**-123,03**	**-1,50**
Total militar	**1.458,64**	**15,08**	**1.182,80**	**12,75**	**-275,84**	**-18,91**

Fuente: PGE 2010 y elaboración a cargo del Grupo de Trabajo de la Confederación de Sociedades Científicas de España, COSCE.

das y de seguridad que están redefiniendo su papel nacional e internacional en función de amenazas de seguridad y de una política exterior española en Europa y en el mundo cada vez más compleja.

En definitiva, la disponibilidad económica para el conjunto de las operaciones no financieras previstas para 2010 es inferior a la correspondiente al presupuesto de 2007 (3.783 millones de euros). De manera que, en lo que concierne a operaciones no financieras el presupuesto de 2010 significa un retroceso superior a tres años sobre la base de euros corrientes.

Por lo que se refiere a las operaciones financieras, hay que destacar que crecen en conjunto un 3,7%. Sin embargo las destinadas a la investigación militar descienden un 17,3%; sólo aumentan las operaciones financieras para investigación civil (+9,29%). Este distinto comportamiento de las operaciones financieras y no financieras es otro aspecto preocupante en que deben considerarse dos elementos complementarios: el primero, que el peso de las operaciones financieras sigue aumentando hasta superar el 60% del total, en contra de las sugerencias ampliamente compartidas desde hace unos años acerca de reducir este porcentaje. El segundo, que la gravitación sobre los créditos sitúa en peor posición a las universidades y centros públicos para hacer frente a sus necesidades de recursos para la I+D+i.

Analizando los distintos programas incluidos en la PG46, hay que señalar que sólo aumentan tres: el 467C, Tecnología Industrial (+8,22%), el 463B, Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica (+1,32%) y el 467G, Sociedad de la Información (+19,8%). Por cierto, este último de dudoso contenido en I+D. Todos los demás programas ven reducidas sus dotaciones, siendo los descensos más destacados los siguientes: 467B, Transporte e Infraestructura (–95,69%); 467F, Geología Minera y Medio Ambiente (–67,06%); 467H, Energía y Medio Ambiente (–21,22%); 464A, Investigación y Estudios de las Fuerzas Armadas (–24,89%); 466A, Investigación Educativa (–23,73%); 464B, I+D relacionada con la Defensa (–17,31%); 463A, Investigación Científica (–12,4%); 465A, Investigaciones Sanitarias (–8,8%); 467E, Investigación Oceanográfica y Pesquera (–6,82%) y 467I, Telecomunicaciones (–9,04%).

En apretada síntesis, los presupuestos del Estado para I+D+i en 2010 han sufrido un serio recorte, a pesar de las mejoras introducidas en el debate parlamentario sobre el proyecto de presupuestos que contemplaban una reducción todavía mayor, superior al 5,5%, lo que cuestiona la viabilidad real de la apuesta decidida por una economía donde la innovación tenga un mayor protagonismo. En este sentido, la tesis de que el desarrollo del Fondo de Economía Sostenible y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, van a suponer recursos adicionales para la I+D+i no deja de ser un futurible que habrá que comprobar, aunque los primeros datos de las propuestas de las entidades locales para el segundo de ellos no son muy alentadores, pues sólo un escaso porcentaje de las propuestas tienen contenidos de actividad innovadora.

Finalmente, una reflexión acerca de que el gasto en I+D+i no es la panacea para salir de la crisis. A nuestro juicio, no es sobre esta base como debiera enfocarse el análisis de los correspondientes

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 122

recursos pues sus objetivos son de medio y largo plazo. Para salir de la crisis hay opciones de mucho mayor impacto inmediato, tales como la resolución de los problemas del sistema financiero y el aumento de productividad de las empresas que existen aquí y ahora.□

BIBLIOGRAFIA

COSCE (2009): ***PGE 2009 Análisis de los recursos destinados a I+D+i (Política de Gasto 46) contenidos en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2009****, marzo 2009 (www.cosce.org/informes.htm).*

Molero, J. (2008): «Innovación: entre el cambio de modelo productivo y el Plan Nacional de I+D». ***Mi+d,*** *monografía 21, Junio*

Molero, J. (2009): «El futuro de la industria española: un análisis desde la perspectiva de la innovación tecnológica». ***Mediterráneo Económico****, 16.*

Myro, R. y cols. (2008): ***Globalización y deslocalización. Importancia y efectos para la industria española****, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.*

RESUMEN

En este artículo se ofrece una síntesis de la situación comparativa española en materia de esfuerzo tecnológico como marco para el posterior análisis del presupuesto para 2010 en materia de gasto público en I+D+i, que supone un serio recorte sobre el presupuesto ya limitado del año anterior, lo que podría interpretarse como una renuncia a los objetivos de crecimiento establecidos en los cinco últimos años, que habían recibido confirmación en las iniciativas adoptadas aún en 2008. Con esta aparente renuncia no se pone en peligro la salida de la crisis, pero sí la creación de un modelo de crecimiento sostenido más estable.

Palabras clave: *Innovación, Política tecnológica, Gasto en I+D.*

Donde la leen, se nota

MINIM COMUNICACIÓN



Revista de Responsabilidad Social de la Empresa

Para todas aquellas personas y empresas que quieren comprender, conocer y analizar en profundidad el concepto de responsabilidad social de la empresa y las últimas novedades y tendencias en la materia.

Porque la Revista de Responsabilidad Social de la Empresa aúna el conocimiento del mundo académico y la experiencia empresarial, para proporcionar una amplia visión sobre este ámbito. Una nueva publicación científica, de reflexión y análisis, que persigue divulgar trabajos, experiencias y estudios sobre la responsabilidad social corporativa, fomentando la interacción entre investigación-acción, ámbito académico y empresarial.

El conocimiento que necesita para aplicar la RSE en su empresa y su día a día se encuentra en la Revista de Responsabilidad Social de la Empresa, editada por la organización independiente Fundación Luis Vives.

EDITA Y PROMUEVE

Fundación Luis Vives

www.fundacionluisvives.org

Precio del ejemplar: 12 € - Suscripción anual: 30 €

INFORMACIÓN Y SUSCRIPCIONES: **revistarse@fundacionluisvives.org • Tel.: 91 540 08 78**

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 124

El sector de la energía

Miguel Ángel Lasheras
Economista, Presidente de IMEnergía, S.A. y de W2M, S.A., Grupo CIMD

1. Introducción

El mundo se debate en 2010 entre el éxito de las medidas adoptadas para sostener el sistema financiero y lanzar la economía hacia la recuperación, y el fracaso de que al hacerlo se genere una burbuja inflacionista, impulsada por los déficits públicos, que distorsione el precio de los activos, convirtiendo esta recuperación en algo efímero y ficticio. La realización de inversiones en activos materiales de generación eléctrica renovable, de inteligencia de redes y de vehículos no contaminantes aparece, ante esta dicotomía, como una estrategia de salida relativamente segura. Aumentos de precios que correspondan a bienes y servicios destinados a cubrirnos frente a los riesgos del cambio climático y que trasladen hacia generaciones posteriores un esfuerzo (eficiente) por un mundo mejor (sostenible) parece menos peligroso que destinar los escasos recursos crediticios, por ejemplo, a renovar los activos financieros.

El papel de la energía como sector dinamizador en la estrategia de recuperación de la recesión económica actual ha sido destacado en no pocas ocasiones. Tanto los dirigentes políticos europeos como la nueva administración americana han insistido unas cuantas veces que un crecimiento económico sostenible sólo es posible bajo un nuevo modelo de producción y consumo de energía muy diferente del que hemos conocido hasta ahora. Las razones no son sólo medioambientales, sino también de eficiencia económica y social.

Pero hace falta algo más que enunciar estrategias políticas. La realidad es terca y no se deja conducir fácilmente por las conclusiones de un proceso deductivo. Una intervención continuista, manteniendo problemas heredados del pasado más algún otro que ha aparecido con el cambio de ciclo, pudiera compensar esta racionalidad largamente anunciada y neutralizarla. La economía del sector de la energía y, con ella, muchas de las esperanzas depositadas en su transformación, se estancarían en un pozo que nos mantendría bajo mínimos económicos más tiempo del deseado.

Los procesos que se iniciaron en los noventa, en la Unión Europea y en EE.UU., de consolidación de instituciones de mercado en sectores que tradicionalmente operaban bajo una regulación total de tarifas, entre ellos los energéticos, manteniendo una compleja convivencia entre precios y tarifas, deben adaptarse a un mundo con más renovables, nuevas tecnologías y recursos financieros muy selectivos. Puesto que la vuelta atrás

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 125

no es posible (pese a que aparentemente haría más fácil la vida de muchos), sólo una intervención pública bien enfocada, complementando y regulando la actuación de los agentes económicos en los mercados que formen precios, tiene sentido para evitar tanto la recesión como la burbuja en los sectores de la energía.

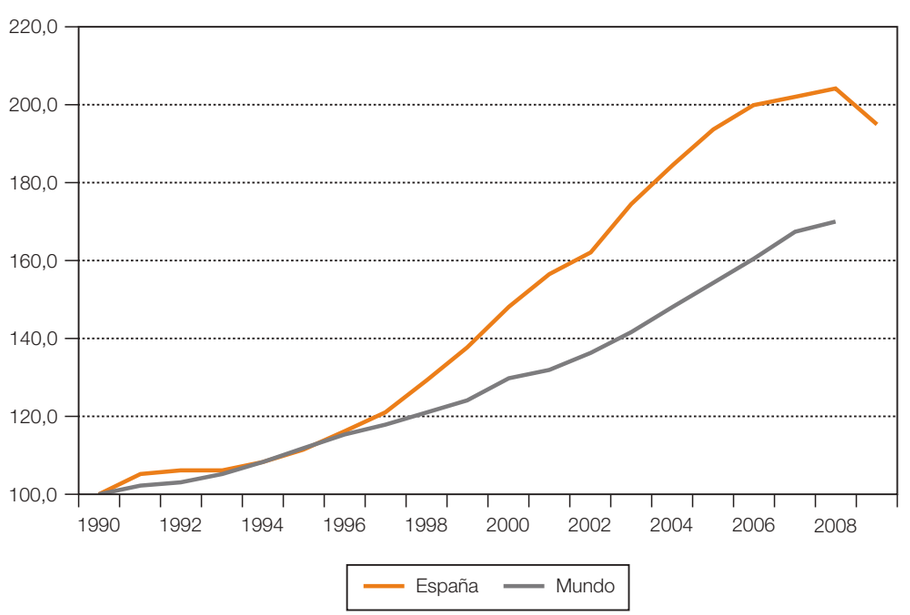
2. La crisis global y el mundo de la energía

En 2009 el mundo se ha visto sometido a uno de los períodos de recesión más duros del último siglo. La crisis de confianza en el sistema financiero, desatada a raíz de la caída de Lehman Brothers, se trasladó al conjunto de la actividad económica hasta provocar una caída en el PIB mundial durante doce meses equiparable a la que tuvo lugar en la Gran Depresión de los años treinta (1). Los mercados de energía recibieron a lo largo de 2009 el impacto de esta recesión mediante caídas en la demanda y ralentización en el proceso inversor que venía sosteniéndose en años anteriores.

En los países de la OCDE, la Agencia Internacional de la energía, estimaba una tasa negativa en la evolución de la demanda de energía eléctrica del 5,2% entre enero y septiembre de 2009. Aun con las estadísticas definitivas pendientes de cierre, es fácil anticipar que se ha roto la tendencia de crecimiento constante y sostenido, en la producción y consumo de energías primarias y secundarias (2), de los últimos quince años.

Este cambio de signo en la evolución anual de la demanda, bien es cierto que se produce tras un período de más de diez años de crecimiento sostenido, especialmente acelerado en los últimos cinco. El crecimiento constante durante los años noventa y 2000 impulsó un proceso de inversiones en centrales de generación eléctrica en todo el mundo y, en especial, en los países con mayor dinamismo económico, como China e India. En Europa, las tecnologías elegidas para este proceso de inversión fueron, mayoritariamente, el ciclo combinado de gas natural y la eólica. Ambas son tecnologías no utilizadas en décadas anteriores y su uso resulta complementario. La primera da

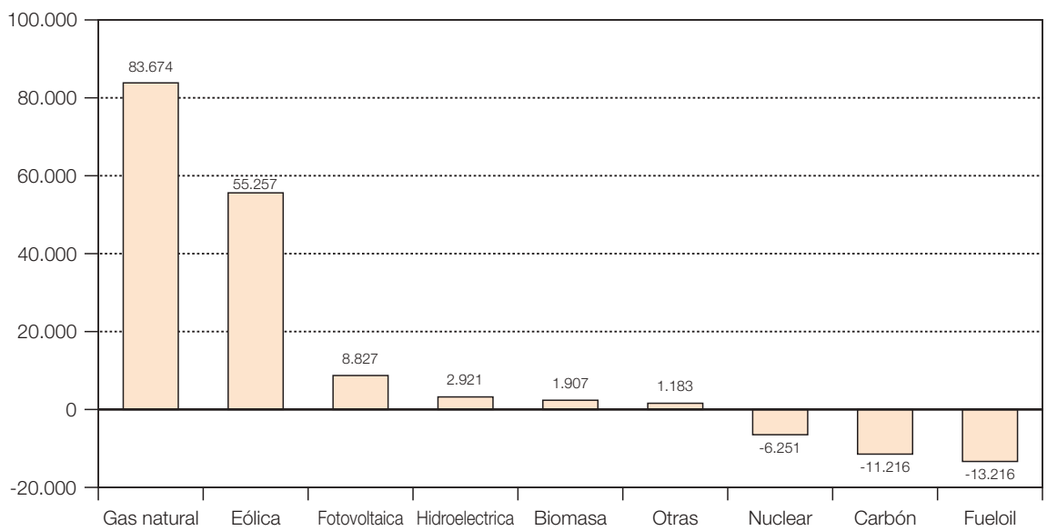
GRÁFICO 1
VARIACIÓN DE GENERACIÓN ELÉCTRICA (1990 = 100)
(En TWh/año)



Fuente: BP Statisitical Review 2009.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 126

GRÁFICO 2
VARIACIÓN NETA DE TECNOLOGÍAS DE GENERACIÓN EN EUROPA, 2000-2008
(En MW)



Fuente: EWEA, EPIA y Platts Powervision.

seguridad y respaldo a la segunda, que produce energía sólo cuando el viento lo permite.

En el año 2009 este proceso de inversión en capacidad sufrió una brusca parada. Durante este año, las inversiones previstas (presupuestadas) en activos relacionados con la extracción de crudo y gas natural cayeron un 19% (3) respecto a las inversiones de 2008. También en el sector eléctrico los capitales orientados a activos de generación se recortaron sustancialmente. Las inversiones en renovables se redujeron aproximadamente un 30% para el conjunto del área de la OCDE. La orientación de las ayudas públicas hacia el sector financiero, la reducción en la demanda de energía y la carencia de recursos de financiación por parte del sector privado han causado este cambio drástico respecto a las pautas inversoras de 2008 y anteriores.

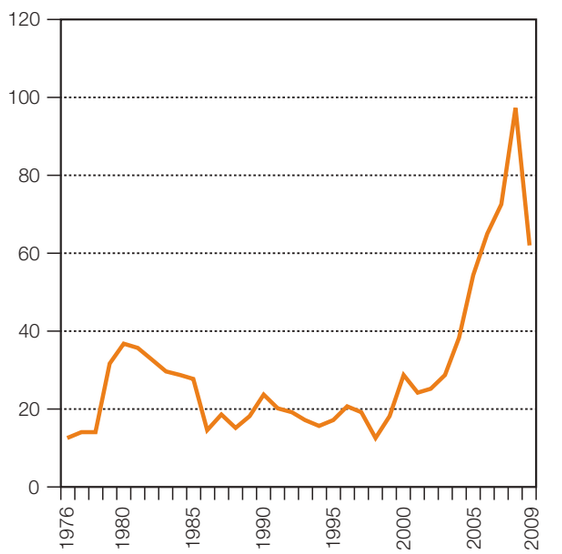
3. La sostenibilidad del modelo energético

La desaceleración de las inversiones ha coincidido con un mayor cuestionamiento del modelo energético apoyado en el uso masivo de combustibles fósiles. El ciclo inversor previo a 2009 no consiguió modificar el modelo de aprovisionamiento energético y puso en evidencia los puntos débiles de su excesivo apoyo en combustibles fósiles agotables y cuya combustión produce efecto invernadero. Así, asociados a su fuerte demanda, los precios de estos combustibles, y en particular los del crudo, alcanzaron en el año 2008 sus valores históricos mas altos en términos monetarios. El precio del gas natural, también impulsado por el crecimiento de la demanda para generar electricidad en los nuevos ciclos combinados, siguió esta tendencia del crudo y alcanzó su máximo en 2008.

Los precios elevados de los combustibles fósiles y las conclusiones derivadas del acuerdo de Kioto hicieron que el mundo, y fundamentalmente el mundo occidental, mirase a las energías alternativas como una solución para romper la dependencia económica de unos recursos con tendencia al agotamiento y corregir así los daños causados al medioambiente por las emisiones de gases de efecto invernadero. Cuando a finales de 2008 estalla la crisis financiera, la Unión Europea tiene ya funcionando su esquema de *cap and trade* que limita las emisiones de determinadas industrias y organiza el comercio de derechos. Este sistema,

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 127

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DEL CRUDO
(Precio del crudo en US$/bbl)



Fuente: IEA Statisitcal Review of Worl Energy y Platts.

en aplicación del Protocolo de Kioto, se ha considerado tímido e insuficiente por quienes exigen la necesidad de un cambio en la influencia del hombre sobre el ecosistema. Pero Europa en solitario tampoco podía ir mucho más allá.

La COP-15 o Conferencia de las Partes celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, debería haberse convertido en el nuevo Kioto, pero no fue así. Muy al contrario, la conferencia evidenció las enormes dificultades que el mundo actual va a encontrar para diseñar primero, e implantar después, políticas comunes y globales que impongan sacrificios e impliquen transferencias de renta de unas áreas mundiales a otras. Un nuevo modelo de crecimiento sostenible no va a resultar fácil de consolidar.

El modelo de desarrollo económico vigente se apoya en una fuerte correlación entre riqueza (medida, por ejemplo, en renta per cápita) y consumo de energía (medido en unidades de energía por habitante). Si aplicamos una relación directa y determinamos los consumos de energía que se derivan de esta relación para un mundo futuro, que no fragmente entre países desarrollados y países pobres o en vías de desarrollo, e incorporamos a China e India al conjunto de países con niveles de renta y pautas de comportamiento similares a las que hoy observamos en EE.UU. y Europa, en el año 2030 necesitaríamos producir un 40% más de energía primaria que en 2007. Los escenarios de *Business as usual* o escenarios de referencia, como se denominan por la Agencia Internacional de la Energía, además de aproximarnos a la posible extenuación de los recursos energéticos en los próximos veinte años, tienen el inconveniente de que nos sitúan por encima de las 450 partículas por millón de CO_2 equivalente, lo que según el acervo científico al uso puede traer graves e irreversibles consecuencias sobre el clima, el medio ambiente y la salud humana.

4. Perspectivas y estrategias de salida

Así pues, del 2010 en adelante no parece posible ni deseable una recuperación de la actividad económica simplemente dando continuidad al modelo de consumo y producción energética que prevalecía en los años noventa y en la primera década de los 2000. Un modelo de consumo energético no sostenible, como éste, sólo es compatible con el crecimiento económico si ignoramos la respuesta a preguntas como: ¿hasta cuando podemos seguir consumiendo recursos que no se pueden renovar? o ¿qué costes recaerán sobre las generaciones futuras si se demuestran ciertas las previsiones de calentamiento global motivadas por la acumulación de gases de efecto invernadero?

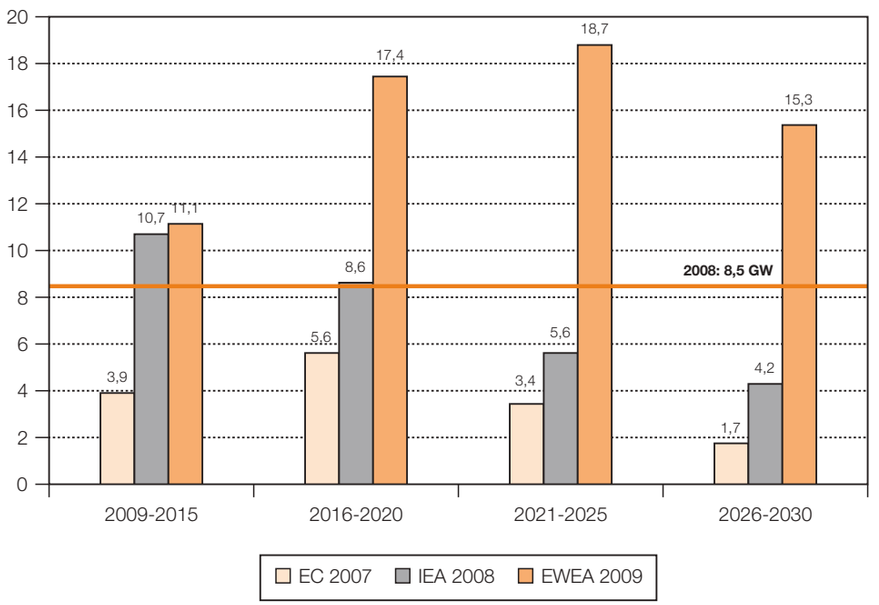
Pero poner en práctica una respuesta a estas preguntas, bajo la realidad de la actual crisis económica va a resultar complicado. Un nuevo modelo que requiere inversiones, y estas inversiones necesitan recursos financieros que cada vez son más escasos, significará una alteración de precios relativos dentro de cada mercado y redistribución de rentas en el mundo global que provocarán una fuerte resistencia al cambio.

Las necesidades futuras de inversión en activos energéticos se estimaban en el entorno de los veintiséis trillones de dólares americanos de 2008 por los organismos internacionales dedicadas a la planificación. La mitad de estas inversiones aproximadamente encontrarían su destino en los países menos desarrollados, allí donde el crecimiento de la demanda de energía se espera mayor. Estas inversiones se refieren fundamentalmente a pozos de extracción, plantas de generación, almacenamientos, redes de cables, plantas de regasificación y tubos de transporte y distribución.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 128

GRÁFICO 4

MEDIA ANUAL DE AUMENTO EN CAPACIDAD DE ENERGÍA EÓLICA EN EU-27 SEGÚN PREVISIONES DE COMISIÓN EUROPEA, IEA Y EWEA (En GW)



Fuente: IEA, EC y EWEA.

Uno de los sectores que más recursos va a requerir es el de las energías renovables y, en particular, los de la energía eólica y solar. Estas energías, además de ser más caras que las tecnologías convencionales, requieren estar respaldadas por energías que puedan funcionar cuando no hay sol o viento. Las energías renovables están provocando un cambio sustancial en las pautas de comportamiento de los sistemas energéticos, en lo que se refiere a su predictibilidad, seguridad y fiabilidad. La experiencia acumulada en estos últimos años deja patente la capacidad de los actuales sistemas eléctricos para incorporar grandes volúmenes de energía eólica y solar sin que se hayan apreciado problemas especialmente graves en la operación del sistema en el muy corto plazo de tiempo. En períodos de tiempo inferiores a los cinco minutos, la energía renovable tiene una fuerte inercia y resulta bastante estable. Sin embargo, su capacidad para modular carga y adaptarse a la evolución de la demanda es prácticamente nula. El comportamiento de la eólica requiere el respaldo de otras tecnologías de generación (como el gas o el agua) (4) que puedan variar su producción según evolucione, hora a hora, el hueco que queda entre la energía demandada y la producida por plantas de generación de origen renovable (5). Un anticiclón que detenga el viento o una helada generalizada se refuerzan como fuentes de riesgo para el sistema eléctrico. Y un suave vendaval en horas de baja demanda lo hace como un riesgo de exceso de energía. Por primera vez resulta imprescindible, como elemento de seguridad, contar con grandes cantidades de potencia a subir y a bajar para evitar sucesos de fuerte inestabilidad en los sistemas eléctricos. Cumplir los objetivos de un nuevo modelo requiere nuevas inversiones y precios capaces de cubrir el coste de los riesgos asociados a estas nuevas inversiones.

Con todo, la eficiencia energética de los consumos, el consumir mejor, se vislumbra como uno de los factores más prometedores para un modelo futuro de consumo sostenible. Uno de los objetivos mas ambiciosos en los que tanto el sector público como el privado han estado trabajando durante 2009 ha sido cambiar el consumo de

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 129

petróleo por consumo de electricidad mediante coches con motor eléctrico o híbrido (electricidad y gasolina). Ciertamente, una gestión eficiente requiere incorporar a las redes, y en particular a los equipos de medida y lectura, la revolución digital, aún pendiente en este segmento del sistema eléctrico (6). Si esta revolución tecnológica no se ha producido hasta ahora es, básicamente por un problema de incentivos. Poner a funcionar un nuevo esquema de incentivos requiere o mayores precios o reasignación de rentas y, nuevamente, más recursos financieros.

Pero la demanda, desde el sector privado, de recursos financieros para inversión no parece que pueda tener respuesta inmediata en un sector financiero convaleciente del empacho de inversiones de años anteriores, sobre todo cuando el sector público absorbe la mayor parte de los recursos disponibles. Las fuentes de costes asociados a estas inversiones (potencia de respaldo, tecnología de redes) aún no tienen un marco de regulación compatible con incentivos a una gestión eficiente. Pero sobre todo, las economías occidentales, no parecen dispuestas a asumir los precios de la energía, las redistribuciones de renta y la disponibilidad de recursos financieros que requieren. La aplicación industrial de nuevas tecnologías sólo resulta posible si se obtienen unas rentas que retribuyan el riesgo asumido, pero los países y sectores menos desarrollados de nuestro mundo reclamarán compensaciones suficientes por abandonar la única vía de crecimiento hasta ahora conocida y apuntarse a un nuevo modelo, sin duda más sostenible, pero también más caro.

Lo ocurrido durante 2009, no deja mucho terreno al optimismo. La Ley de Energía de Obama, aún pendiente y objeto de amplias críticas, puede enfrentarse a un trámite parlamentario aún mas duro que el sufrido por el Proyecto de Ley de Sanidad; la Conferencia de Copenhague ha resultado incapaz de cerrar un acuerdo sobre compromisos concretos en el control de emisiones y el precio de productos energéticos (principalmente de gas natural (7), electricidad y CO_2), respondiendo a la atonía de la demanda y a la abundancia de oferta, y está lejos del que resultaría conveniente para incentivar la transición a un modelo más racional y sostenible.

5. Las inversiones de energía en España

Las empresas energéticas y los consumidores españoles, inmersos en la situación internacional que se acaba de describir, han superado 2009 con la inercia de los años anteriores. Pero a las incertidumbres provenientes del entorno exterior, se han añadido algunas más, no por más locales menos relevantes, con efectos sobre la ralentización de las decisiones de inversión sobre todo en los activos energéticos situados en nuestro país.

En 2009 se pusieron en funcionamiento 545 MW de ciclos combinados, 2.220 MW de energía eólica y unos 100 MW de termosolar. Además, Iberdrola consolidó su adquisición de Scottish Power y su expansión por EE.UU., Gas Natural su absorción de Unión Fenosa y el panorama accionarial de Endesa se clarificó al quedar ENEL como su principal accionista, una vez que Acciona, en ejecución de la opción que tenían firmada, le vendió el 25% a cambio de activos renovables y efectivo.

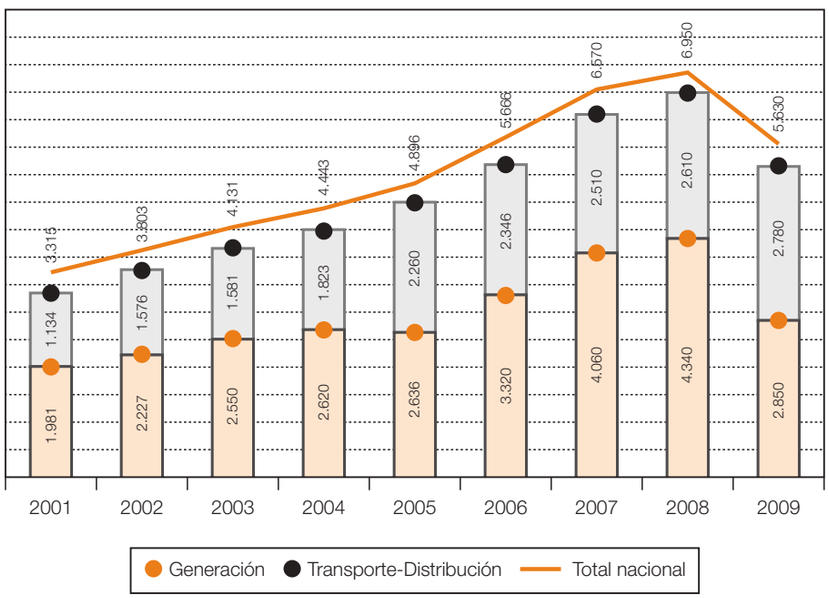
Todas estas inversiones representan los últimos coletazos de un ciclo que comenzó a principio de los 2000, tras la consolidación de la Ley 54/1997 y las normas reglamentarias publicadas en su desarrollo. Este ciclo ha tenido, al menos, tres consecuencias relevantes para el panorama energético de nuestro país: 1) El tejido empresarial se ha fortalecido e interconectado fuertemente con el exterior; 2) Nos hemos convertido en poco tiempo en una potencia mundial en la instalación e integración de renovables en el sistema eléctrico; y 3) Hemos creado la posibilidad de conectar la red europea de gas natural con nuestras plantas de regasificación y con el gas del Magreb.

En efecto, en este último año de 2009, los grupos empresariales energéticos en España han rematado los flecos de las operaciones corporativas que se habían iniciado y financiado en años anteriores. Con independencia de las opiniones que cada una de estas operaciones pueda suscitar, lo cierto es que han modificado el *statu quo* o mapa de intereses consolidado en nuestro país desde los años ochenta y noventa. Hoy día, los intereses de los propietarios de nuestras empresas energéticas se entrelazan y abren a la globalidad internacional. Nuestro sector energético queda mucho más expuesto a lo que ocurra en los reequilibrios de poder en Europa y en el mundo, a los vaivenes de los precios de los combustibles en los mercados internacionales o a la pelea por los recursos financieros disponibles para inversiones en cualquier parte del mundo. El mapa energético en España es muy distinto del que existía cuando en los noventa se iniciaron los procesos de liberalización energética en Europa. Nuestro sector energético cuenta hoy con empresas más sólidas que se mueven en un entramado de relaciones e interese más complejo que los que exis-

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 130

GRÁFICO 5

EVOLUCIÓN DE INVERSIONES DEL SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL, 2001-2009
(En millones de euros)



Fuente: UNESA (2009).

tían a comienzos de los noventa. Esta mayor fortaleza y esta apertura hacia el exterior han hecho a las empresas de energía más fuertes de lo que lo eran hace diez o quince años. Esto no impide que convivan mejor con nuevos entrantes en los mercados nacionales. El que la fortaleza de las empresas se haya visto reforzada en estos últimos años, no significa que el potencial de rivalidad y competencia en el mercado se haya debilitado. Por el contrario, el comportamiento empresarial está hoy más acostumbrado a la competencia que el de hace años (8).

Además de esta consolidación empresarial, en 2009 perduró el impulso del desarrollo de la industria dedicada a la construcción, instalación y mantenimiento de generadores eólicos, junto a las inversiones relacionadas con la integración de renovables en el sistema eléctrico. Estas inversiones nos habían situado, en la fase alcista del ciclo anterior, a la vanguardia europea y mundial. El Centro de Control de Energías Renovables de REE, los distintos centros de control conectados al anterior, así como los modelos y herramientas de predicción de viento y energía y la gestión de los agentes de mercado como agregadores y minimizadores de desvíos ha constituido una experiencia única y vanguardista en la gestión e integración de renovables.

Estas inversiones en generadores eólicos no hubieran podido sostenerse sin que hubiera coincido en el tiempo con un fuerte esfuerzo inversor en infraestructuras gasistas. El respaldo de los ciclos combinados o centrales de generación mediante gas natural, en los momentos en que, impredeciblemente, varía la fuerza del viento y la generación volcada a la red necesita gas, tubos y plantas de regasificación. Estos activos comenzaron a construirse en los años 2000 y 2009 mantuvo todavía un cierto dinamismo.

Pero dos de los principales *drivers* que en estos años atrás han colaborado en el sostenimiento de este ciclo inversor privado han desaparecido en 2010. En primer lugar, la evolución de la demanda, impulsada básicamente por el crecimiento económico, estrechamente vinculado, como sabemos, al desarrollo del sector inmobiliario. El crecimiento

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 131

del crédito al sector privado ha sido un segundo *driver* hoy ausente y que, probablemente, no pueda volver ser un elemento impulsor hasta muy avanzada la recuperación económica.

Una fotografía nítida de lo que ha sido el sector eléctrico durante 2009 se recoge en el avance estadístico de UNESA (2009): en este año la demanda ha bajado un 4,3%, las inversiones han caído un 19% y el endeudamiento del sector ha subido un 9,37%.

El crecimiento de la demanda y unas amplias disponibilidades de crédito permitieron hasta 2009 mantener una política de tarifas bajas y simultáneamente unos buenos resultados de las empresas de energía. Los próximos años nos van a mostrar un mundo en el que, agotados la demanda y el crédito al sector privado como factores de dinamización de las inversiones, corresponderá a la regulación y al sector público aportar un marco de incentivos y unos recursos capaces de compensar la escasez de estos dos factores determinantes del ciclo inversor que finalizó en 2009.

6. Adaptación del marco regulatorio

Conviviendo con la explosión de inversiones entre 2005 y 2008, la regulación en España ha soportado alteraciones sustanciales del marco legal que se empezó a adaptar a mediados de los noventa. Los fundamentos de este marco legal han sido las directivas europeas. Sobre esta base, el régimen de retribución de las energías renovables, algunas reglas de los mercados mayoristas y las tarifas y reglas de competencia en el suministro al consumidor final se han ajustado incluso varias veces durante estos años.

En lo que se refiere al ámbito del mercado relevante, en Europa seguimos situándonos a medio camino del mercado europeo de la energía. El mercado continúa fraccionado en múltiples áreas o zonas geográficas (9). Los impulsos regulatorios de los órganos europeos de decisión son objeto de adaptaciones heterogéneas por parte de cada Estado miembro a un ritmo y con unos contenidos según cada cual considera oportuno. Por ello, la regulación nacional, competencia de cada Estado, sigue siendo el ámbito de regulación que más condiciona los *ebitdas* y los riesgos de las empresas europeas suministradoras o consumidoras de energía.

Bajo un ámbito de decisión nacional, la regulación que ha definido cada Estado miembro en Europa es heterogénea y no suficientemente armonizada. Los Esta dosmiembro han regulado buscando su bienestar más inmediato al coste, en no pocas ocasiones, del bienestar futuro. España por ejemplo, ha decidido avanzar en la liberalización propuesta por las directivas europeas, pero mantener tarifas por debajo de los costes de generación, provocando un déficit que deberán pagar los consumidores futuros directamente como una deuda financiera e indirectamente viendo limitada su capacidad de elección en la medida en que este déficit es uno de los principales obstáculos a la aparición de nuevos comercializadores y nuevos contratos de comercialización. Pese a los intentos en 2009 de la regulación por eliminar este déficit (10), las caídas de demanda y el elevado coste de capital por las inversiones recientes dificultan su desaparición en el futuro en los segmentos que queden bajo tarifas reguladas. La CNE ha estimado que el desajuste entre precios y costes estaría a finales de 2009 en aproximadamente un 15% del nivel actual de tarifas. Aunque los precios al por mayor se ajusten a la baja, y así ha sido desde el último trimestre de 2009, será difícil que las tarifas reguladas, las denominadas Tarifas de Último Recurso, aguanten sin adaptarse a estos precios bajos hasta la eliminación de este déficit. El déficit no es sino la expresión de la contradicción entre un segmento minorista con tarifas reguladas y un mercado mayorista de precio libre.

Como respuesta a esta contradicción, en medio de una crisis compleja y profunda, pudiera parecer conveniente cambiar el rumbo de los procesos de liberalización comenzados en los años noventa, eliminar los precios al por mayor y volver a integrar todas las actividades bajo un marco regulado según la información que tengan los reguladores de los costes incurridos en el suministro de energía. Esto, podría argumentarse, ayudaría a consolidar un *mix* energético adecuado desde la perspectiva de la seguridad de suministro y a promocionar energías alternativas al menor coste posible para el consumidor. Aunque ha sido en EE.UU. (11) donde más se han escuchado estas ideas *revisionistas* del modelo de organización de los mercados de energía definido en los años noventa y primera década de los 2000, en algunos de los Estados miembro europeos, precisamente en aquellos con una mayor experiencia en el terreno de la liberalización, también han surgido periódicamente con más o menos fuerza. Los organismos de decisión europeos y en especial la Comisión, sin embargo, continúan manteniendo como postura oficial la necesidad de avanzar y profundizar en el proceso de liberalización iniciado a mediados de los años noventa. No parece factible ni deseable, en consecuencia, una vuelta atrás.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 132

Bajo este ambiente, durante 2009 el marco regulatorio en España ha emitido, por un lado, claras señales de continuidad en la orientación iniciada con la Ley 34/97 (LOSEN) y con la Ley 54/97 (LSE), desarrollando la regulación de los comercializadores de último recurso y afianzando la participación de las energías renovables en el mecanismo de ofertas del mercado diario, pero por el otro, se ha redactado una propuesta de real decreto para alterar por razones de *seguridad de suministro* el despacho diario de energía y forzar la generación mediante centrales que utilicen el carbón de origen nacional para crear y mantener una demanda artificial del mismo (12).

Esta indefinición, bajo la actual incertidumbre no parece ayudar a que, nuevamente, se aborden las inversiones en renovables, redes y tecnología que demanda un sector que se quiere encaminar hacia un modelo energético sostenible en medio de una recesión internacional. Hasta 2009 la regulación en Europa ha estado centrada en adoptar medidas estructurales para promover competencia, en diseñar marcos de incentivos para intensificar la rivalidad entre las empresas y en promover las inversiones en renovables y nueva capacidad. Esta regulación, en particular en España, debería dar por finalizada esta etapa de adaptación del marco legal que se puso en marcha a mediados de los noventa y permitir abordar cuanto antes una adaptación del marco regulatorio para hacerlo compatible con el comienzo de un nuevo ciclo inversor. En este sentido, hay tres grandes áreas de regulación que resultan imprescindibles para amparar un relanzamiento de las inversiones:

— Adaptar el marco normativo para que los incentivos a la operación del sistema y a la inversión en activos renovables o en redes sean compatibles con la seguridad de suministro en los niveles requeridos. El 2010 y siguientes demandan un marco regulatorio y de mercado en el que se ponga en valor no sólo la energía, sino también la capacidad de inyectar o retirar energía, como seguro frente a los cambios imprevistos de la generación mediante recursos renovables.

— Asumir que la única protección al consumidor compatible con un esfuerzo de inversión en tecnología de redes, consiste en ampliar sus posibilidades de elección, más que en controlar los precios que paga por la energía que consume. La inexistencia de los déficits, las inversiones en telemedida y la aparición de formas de contratación adaptadas a las necesidades y requerimientos de la demanda resultan imposibles bajo un marco de tarifas uniformes y reguladas. Los únicos consumidores que se deberían proteger mediante precios administrativos son aquellos que resulten especialmente vulnerables por razones de renta.

— Facilitar las mejores condiciones posibles para que los activos energéticos compitan, en los mercados nacionales e internacionales, por unos de recursos financieros que serán escasos y, por tanto, caros. La regulación debe ser especialmente cuidadosa en conseguir que la retribución de los activos, tanto de los regulados como de los sometidos a prima o de los no regulados, ofrezca garantías suficientes e ingresos suficientemente predecibles, para que sus costes de financiación resulten los menores posibles.

7. Conclusión

El sector de la energía, a principios de 2010, no parece de los peores situados para abordar la recuperación y superar la crisis financiera y la recesión económica padecidas durante 2009. Pero esto requiere algo más que una declaración de intenciones. El año pasado fue un año de cambio de ciclo que vivió de la inercia de años anteriores. Esta inercia se irá ralentizando en años próximos. Además de las incertidumbres propias del cambio de ciclo, el mundo actual de la energía está a medio camino en un proceso de cambio de modelo, plagado de riesgos de definición implementación. En esta situación, un objetivo regulatorio debe ser mitigar estos riesgos; diseñar un esquema de incentivos y garantías que aporte eficiencia a las inversiones en renovables y en redes, facilitando el acceso al escaso crédito disponible y manteniendo la continuidad del marco regulatorio definido en Europa desde mediados de los noventa. Si, por el contrario, la falta de definición del modelo energético sostenible o su inviabilidad práctica refuerzan las incertidumbres que han conducido a paralizar el ciclo inversor anterior, lejos de que el sector energético se configure como uno de los principales motores de una recuperación sostenida y sostenible, el sector se insertará en el corazón o núcleo de la recesión económica y será un lastre más que un catalizador de la economía en general.□

NOTAS

(1) Ver Eichengreen y O'Rourke (2009).

(2) Energía primaria es la contenida en fuentes naturales de energía que no ha sido sometida a un proceso de transformación. Energía secundaria, como la energía eléctrica, es la que se utiliza también como fuente de energía pero se ha obtenido de la transformación de fuentes primarias.

Economistas Núm 123 1 24/2/10 07:37 Página 133

(3) *Estimaciones de IEA (2009).*
(4) *El agua puede considerarse como una tecnología de generación que a la vez que es renovable y puede adaptarse a la demanda, siempre que se cuente con volúmenes embalsados suficientes.*
(5) *Ver DeCesaro, Porter y Milligan (2009) para una clara descripción del efecto de la energía eólica en el funcionamiento de los sistemas eléctricos.*
(6) *La tecnología utilizada mayoritariamente en las redes de energía eléctrica es aún la tecnología analógica. Como afirma Kiesling (2008) si Edison levantara la cabeza y mirase el mundo actual de las redes de transporte y distribución de energía prácticamente no encontraría ninguna tecnología que le pudiera resultar desconocida.*
(7) *El* shale gas *es un tipo de gas recientemente puesto en explotación en EE.UU. proveniente de formaciones de pizarra y esquistos de baja permeabilidad. Este tipo de gas ha inundado el mercado durante 2009 y ha hundido los precios.*
(8) *Como se argumenta en Lasheras (2007) la competencia exige comportarse como rivales y el tamaño no siempre está directamente relacionado con la rivalidad.*
(9) *El último informe de la Unión Europea sobre el mercado único de la energía identificaba en 2007 como ámbito en el que se debería intervenir para que la liberalización diera sus frutos el de* la falta de integración del mercado (incluida la falta de supervisión normativa de los aspectos transfronterizos).
(10) *El último ha sido la publicación del Real Decreto-ley 6/2009 definiendo las normas requeridas para la titulización de los déficits acumulados en años anteriores y un conjunto de normas regulatorias para establecer tarifas que carezcan de déficit en el futuro.*
(11) *Desde la crisis de California en 2000, representantes y gobernadores de distintos estados de los EE.UU., fundamentalmente de los estados del medio oeste, importadores de energía, periódicamente han manifestado su oposición a los procesos de organización de mercados mayoristas y de competencia al por menor en el suministro de energía.*
(12) *En el momento de cerrar la redacción de este artículo, el real decreto estaba en el Consejo de Estado pendiente de informe.*

BIBLIOGRAFÍA

Comisión de las Comunidades Europeas (2007): Investigación de Conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE), núm. 1/2003, en los sectores europeos del gas y la electricidad (Informe final), COM (2006) 851 final.

*DeCesaro, Porter y Milligan (2009): «Wind Energy and Power System Operations: A Review of Wind Integration Studies to Date», **The Electricity Journal**.*

*Eichengreen, Barry and Kevin H. O'Rourke (2009): **A Tale of Two Depressions,** http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421*

*EWEA (2009): **Pure Power. Wind Energy Targets for 2020 and 2030**, European Wind Energy Association.*

*Kiesling, Lynne. (2009): «Deregulation, Innovation and Market Liberalization. Electricity regulation in a continually evolving environment», **Routledge Studies in Business Organizations and Networks**.*

*Lasheras, Miguel A. (2007): «Rivalidad y competencia», **Cuadernos de la Fundación Alternativas**.*

*OCDE/IEA (2009): **World Energy Outlook, 2009**, International Energy Agency.*

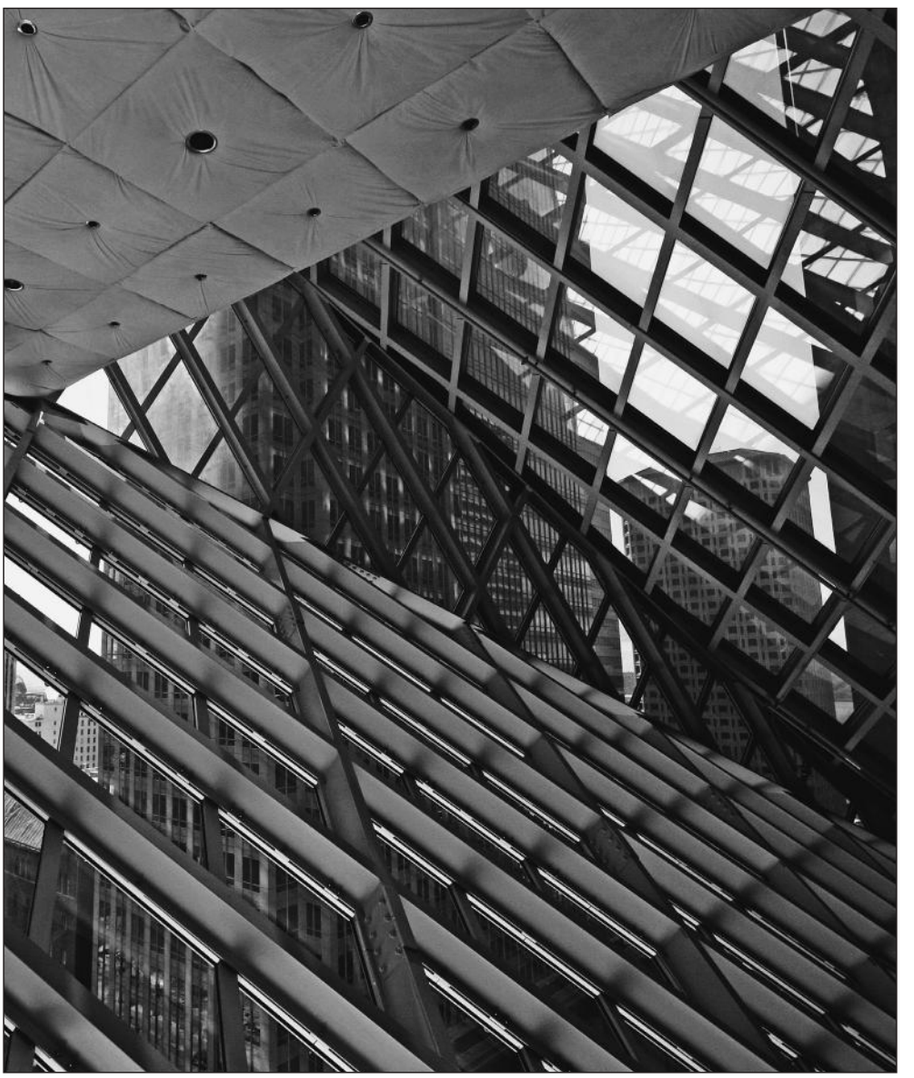
*UNESA (2009): **La industria eléctrica: avance estadístico**, Asociación Española de la Industria Eléctrica. UNESA.*

RESUMEN

El sector de la energía, a principios de 2010, no parece de los peores situados para abordar la recuperación y superar la crisis financiera y la recesión económica padecidas durante 2009. Pero esto requiere algo mas que una declaración de intenciones. El año pasado ha sido un año de cambio de ciclo que ha vivido de la inercia de años anteriores. Esta inercia se irá ralentizando en años próximos. Además de las incertidumbres propias del cambio de ciclo, el mundo actual de la energía está a medio camino en un proceso de cambio de modelo, plagado de riesgos de definición e implementación. En esta situación un objetivo regulatorio debe ser mitigar estos riesgos; diseñar un esquema de incentivos y garantías que aporte eficiencia a las inversiones en renovables y en redes, facilitando el acceso a escaso crédito disponible y manteniendo la continuidad del marco regulatorio definido en Europa desde mediados de los años noventa. Si, por el contrario, la falta de definición del modelo energético sostenible o su inviabilidad práctica refuerzan las incertidumbres que han conducido a paralizar el ciclo inversor anterior, lejos de que el sector energético se configure como uno de los principales motores de una recuperación sostenida y sostenible, el sector se insertará en el corazón o núcleo de la recesión económica y será un lastre más que un catalizador de la economía en general.

Palabras clave*: Regulación económica, Energías renovables, Regulación mediante incentivos, Sector eléctrico, Gas natural, Riesgo regulatorio, Política regulatoria.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 134



SISTEMA FINANCIERO

Coordinadores:

Ángel Berges

Francisco J. Valero

Socios de Analistas Financieros Internacionales. Grupo Afi.
Catedráticos de la UAM

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 135

Por segundo año consecutivo, esta sección se centra monográficamente en la crisis por la que estamos pasando, que ha condicionado significativamente la evolución en 2009 de los principales sistemas financieros del mundo, y seguirá influyendo todavía en ellos durante algún tiempo, de modo particular en el de nuestro país.

El alcance y profundidad de la crisis explican que las instituciones competentes, nacionales e internacionales, se hayan tenido que ocupar de la misma, de sus efectos y de sus posibles soluciones. Por este motivo, al igual que el año anterior, hemos acudido a representantes cualificados de algunas de esas instituciones para que los lectores de esta sección dispongan de suficientes elementos de juicio sobre las implicaciones derivadas de la que viene siendo calificada como la mayor crisis financiera desde el *crash* de 1929 y su inmediata etapa posterior.

La sección se abre con una revisión del conjunto de medidas que se han adoptado para estabilizar, como se afirma en el título, el sistema financiero en España. Dichas medidas han sido múltiples y variadas, dentro de ese objetivo. Una de ellas, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, está todavía por estrenar, pero, en cuanto que afecta al mapa de entidades bancarias en nuestro país, será la que mayor impacto tenga para el futuro.

A continuación se analiza la nueva supervisión financiera que se proyecta en estos momentos en la Unión Europea (UE) como respuesta a una de las causas a las que se atribuye la crisis: algunas deficiencias en el marco regulador y supervisor de los sistemas financieros. No obstante, la supervisión va a continuar siendo una competencia nacional, especialmente por lo que respecta a las entidades objeto de la misma.

Las medidas expuestas conllevan una dimensión que ya existía previamente, pero a la que no se le había dado mucha importancia en nuestro país: la provisión de ayudas públicas a las entidades financieras, que están sometidas al control de la Comisión Europea en aplicación de lo que es ahora el Tratado de Funcionamiento de la UE. Éste, desde sus orígenes, ha perseguido evitar que la acción de los Estados pueda modificar indebidamente a favor de sus empresas la igualdad de las reglas de juego que se derivan de un mercado único europeo.

El sistema financiero español, más concretamente el sistema bancario, se ha visto afectado por esta crisis de una manera diferenciada frente a otros países de nuestro entorno, con un considerable retardo temporal, que explica que afloren las debilidades justo cuando otros sistemas bancarios se encuentran ya en fase de recuperación. En todo caso, una de las soluciones a esas debilidades que va a actuar de inmediato es un importante proceso de reestructuración de las entidades, que va a ser especialmente intenso en el ámbito de las cajas de ahorros, hasta el punto de que el mapa de este sector va a ser muy diferente al que tenía antes de la crisis.

La sección se cierra con un análisis sobre los efectos de la crisis en la inversión colectiva en España, tanto desde un punto de vista cuantitativo como desde la perspectiva de la normativa que la regula en la UE y en nuestro país. Este ámbito está también en primera línea de preocupación en la presente crisis, en la medida en que sus partícipes han *sufrido* de una forma especialmente intensa los avatares de las cotizaciones en los mercados de valores, y en otros casos los problemas de valoración en activos cuya operativa en los mercados ha sufrido fuertes contracciones.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 136

Medidas para la estabilización del sistema financiero en España

Soledad Núñez
Directora general del Tesoro y Política Financiera

1. Los efectos de la crisis económica y financiera internacional

Durante el pasado año, la agenda de las autoridades económicas ha estado dominada por la lucha contra la crisis internacional. La transformación de su carácter inicialmente local en global, el rápido contagio desde el sector inmobiliario a la economía financiera y de ésta al conjunto de la actividad productiva, así como la ruptura con algunas de las ideas aceptadas en la moderna teoría económica, son responsables de que la actual crisis, sin duda el mayor desafío que ha sufrido la economía mundial en las últimas décadas, haya liberado fantasmas que se tenían por domesticados desde la Gran Depresión.

Mucho se ha escrito en los últimos meses sobre las causas de la crisis. La gradual evolución de los sistemas financiero, monetario y productivo de la economía ha provocado alteraciones sutiles, pero decisivas, en la naturaleza de las fluctuaciones económicas (1). La relajación de la política monetaria, junto con la liberalización financiera, las burbujas registradas en los mercados de ciertos activos y la globalización de la economía real son comúnmente citadas como circunstancias concurrentes en la gestación de la crisis.

Transcurridos casi dos años desde el inicio de la crisis, el sistema financiero español ha mantenido su relativa fortaleza, explicable en gran medida por su elevada solvencia, su amplia base de depósitos y sus prudentes prácticas de financiación, que han privilegiado la obtención de recursos a largo plazo, en el marco de las labores regulatoria y supervisora desarrolladas respectivamente por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y el Banco de España.

Pese a ello, en la medida en que las turbulencias en los mercados han distorsionado los flujos entre agentes financieros, la falta de liquidez se ha traducido en disfunciones en la disponibilidad de crédito de empresas y hogares (2). Por tal motivo, normalizar la provisión de liquidez ha sido una de las principales preocupaciones de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera durante el pasado año. Así, ha adoptado desde el primer momento un enfoque proactivo, tratando de anticipar las dificultades que pudieran sufrir nuestras entidades financieras y desplegando toda una batería de actuaciones dirigidas a tres frentes. En primer lugar, fortalecer la confianza en el sistema financiero español y mejorar la protección de depositantes e inversores. En segundo lugar, favorecer el acceso a la financiación a corto y medio plazo de nuestras entidades de

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 137

crédito. Y, por último, facilitar la reestructuración ordenada del sistema financiero español para lograr su adaptación al nuevo entorno financiero y mejorar su competitividad.

Esta actividad se ha plasmado en diversas medidas de carácter extraordinario, cada una con características y normativa específicas, de las cuales cabe destacar las siguientes: la ampliación de la cobertura de los Fondos de Garantía de Depósitos, la creación del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros, la concesión de avales del Estado sobre emisiones de deuda bancaria y la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

2. Ampliación de la cobertura de los Fondos de Garantía de Depósitos

La protección de depositantes e inversores es un aspecto crucial desde el punto de vista de la estabilidad financiera y con amplias repercusiones sociales, por lo que las autoridades financieras españolas han mostrado una profunda sensibilidad ante este tema. Nuestro país cuenta con un Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) para cada una de las tres categorías de entidades de depósito: bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito. La adhesión a los respectivos FGD es de obligado cumplimiento para todas las entidades de depósito que operen en España.

El patrimonio de los FGD está formado por contribuciones anuales de las entidades integradas en los mismos, que deben aportar el 2 por 1.000 del valor de los depósitos garantizados al final de cada ejercicio. Estas contribuciones, como efectivamente ha sucedido, pueden minorarse cuando el patrimonio de los FGD se estime suficiente para cubrir eventuales necesidades de actuación. A cierre de 2008, el patrimonio acumulado de los FGD ascendía a 3.971 millones de euros para cajas de ahorro, 2.641 millones para bancos y 588 millones para cooperativas de crédito, siendo los mejor dotados de la Unión Europea.

Este modelo de protección, puesto en marcha durante el período de reestructuración y liberalización de la actividad crediticia de 1975-1985, nació con un doble objetivo que la actual regulación ha conservado. Por un lado, asegurar los ahorros de los depositantes en entidades de crédito con dificultades hasta un determinado límite de cobertura. Por otro, suministrar apoyo financiero a entidades que atraviesen dificultades puntuales, con el fin de minimizar los riesgos económicos derivados de su función de garante de los depósitos. Desde una perspectiva histórica, lo cierto es que los FGD han sido instrumentos tan eficaces para la reestructuración financiera que sus intervenciones como garantes han sido limitadas (3).

La decisión de aumentar la protección ofrecida a los depositantes e inversores (4) está más ligada a la pérdida de confianza en el sistema financiero internacional (5) que a la propia existencia de dificultades en nuestras entidades de crédito. Por otra parte, el aumento de la garantía hasta 100.000 euros por depositante y entidad resulta coherente con la posición, siempre mantenida por España, favorable a ofrecer una respuesta coordinada a la crisis en el ámbito comunitario. En este sentido, la medida desarrolla el acuerdo alcanzado en el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea (ECOFIN) del 7 de octubre de 2008 (6), en respuesta a acciones unilaterales de algunos Estados miembros que introducían importantes distorsiones en el mercado interior (7).

Esta mejora de la garantía sobre depósitos ha contribuido eficazmente a mantener la confianza de depositantes e inversores. Por un lado, el depositante individual ha visto reforzada la seguridad de sus ahorros. Por otro, se ha neutralizado el posible efecto perverso que podrían causar las excesivas diferencias en niveles de protección en el entorno comunitario al incentivar el desplazamiento del ahorro hacia otros países, quizá incluso con sistemas financieros globalmente menos sólidos que el español.

3. El Fondo para la Adquisición de Activos Financieros

La actual crisis financiera puede calificarse como la primera gran crisis de liquidez, por su alcance global y por el número de mercados afectados. La práctica sequía de los mercados de capitales ha supuesto para los bancos la necesidad de atesorar recursos en respuesta al repentino incremento de la percepción del riesgo de contrapartida reflejada en cada operación. Naturalmente, este retraimiento de las entidades financieras se ha traducido en menor crédito a empresas y hogares, lo que ha tenido un claro impacto en la actividad económica general. Por ello, las autoridades económicas han adoptado medidas tendentes a reforzar las vías de provisión de liquidez a las entidades de crédito. En particular, los bancos centrales han flexibilizado volumen, frecuencia y plazo de sus operaciones. El Banco Central Europeo, por ejemplo, ha ampliado el plazo de vencimiento de sus operaciones de financiación, otorgando fon-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 138

dos a tipo de interés fijo y sin restricciones de cantidad, hasta satisfacer totalmente la demanda en cada subasta *(full allotment).*

Estas medidas, sin embargo, si bien contribuyen a aliviar las necesidades de liquidez a corto plazo, no bastan para resolver las dificultades de financiación desde una perspectiva temporal más amplia, con el consiguiente riesgo de desequilibrio para la estructura financiera de nuestras entidades. Por este motivo, el Gobierno español puso en marcha el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF) (8), un fondo sin personalidad jurídica propia, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, cuya finalidad consiste en apoyar la oferta de crédito a empresas y familias. El fondo se configura como un instrumento de financiación a través de la adquisición de activos financieros de las entidades de crédito mediante el mecanismo competitivo de subastas. Se trata, pues, de una medida coyuntural, que se justifica por la escasez de recursos a medio plazo en los mercados de capitales y cuya vida está ligada a la recuperación de las condiciones de normalidad en los mismos.

Debe señalarse aquí que, por su propia naturaleza, el FAAF es netamente distinto de los fondos que han constituido otros países para sanear sus bancos o adquirir activos tóxicos, dañados o dudosos. Las diferencias son fáciles de identificar. En primer lugar, el FAAF adquiere únicamente activos de máxima calidad (9). En segundo lugar, no se prevé que esta medida suponga coste neto alguno para las arcas públicas, pues, aunque el FAAF se dota con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, ingresa los rendimientos que devengan los activos adquiridos, superiores, en cualquier caso, al coste de financiación equivalente del Estado por imposición de la normativa que regula el FAAF. En tercer lugar, no está dirigido a una entidad o a un grupo de entidades financieras específico, sino que pueden participar en las subastas todas las entidades de crédito españolas. Además, la normativa del FAAF recoge la posibilidad, utilizada en las dos últimas subastas llevadas a cabo, de destinar, al menor coste de cada subasta, el 25% de los fondos subastados a aquellas entidades que en mayor grado hayan contribuido a la concesión de crédito a la economía en los meses precedentes, apoyando así directamente la oferta de crédito a familias y empresas.

El FAAF ha realizado cuatro subastas, en las que se han adquirido activos por un importe de 19.341 millones de euros al plazo máximo de tres años, correspondientes a ofertas presentadas por 54 entidades de crédito. Con ello, el FAAF se ha mostrado como un mecanismo eficaz en la provisión de financiación a medio plazo a las entidades de crédito españolas. Esta perspectiva no parece sino refrendada por el similar enfoque adoptado por el Banco Central Europeo, con posterioridad a la creación del FAAF, al ampliar el plazo de sus operaciones de financiación hasta doce meses y lanzar un programa de adquisición de títulos hipotecarios *(covered bonds).* Esta nueva estrategia de la autoridad monetaria, junto con la puesta en marcha de otras medidas por parte del Gobierno español que permitían el acceso de las entidades a otras fuentes de financiación y la lenta, pero gradual, normalización del funcionamiento de los mercados de capitales, ha determinado que no se llevasen a cabo subastas del FAAF a partir de febrero de 2009.

4. Avales del Estado sobre emisiones de nueva deuda bancaria

El otorgamiento de avales sobre el crédito recibido por distintas entidades está regulado en la Ley General Presupuestaria, que permite al Estado afianzar las obligaciones derivadas de operaciones de crédito de entidades tanto públicas como privadas (10). Lo novedoso, en este caso, es su aplicación para la resolución de las dificultades de acceso a la financiación no del sector de empresas no financieras, sino de las propias entidades de crédito.

El fin último de la concesión de avales del Estado a la emisión de bonos por las entidades de crédito españolas era contribuir a la reactivación del crédito al sector privado, tal y como se reflejó en la normativa reguladora de la medida (11).

Mediante el otorgamiento de avales, el Estado garantiza las emisiones de distintos instrumentos de deuda de bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito. Esta garantía se caracteriza por la renuncia al beneficio de excusión, su irrevocabilidad y su carácter incondicional. Para poder acceder al aval del Estado se han establecido una serie de requisitos que persiguen eliminar los diferentes elementos que pudieran dificultar la valoración del riesgo asumido por el Estado. Así, sólo se podrá avalar la emisión de pagarés, bonos y obligaciones admitidos a cotización en mercados oficiales españoles, que constituyan deuda no subordinada ni estén respaldados por otros garantes, amortizables mediante un pago único y que no incorporen opciones ni otros instrumentos derivados o complejos. Además, el plazo de venci-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 139

miento máximo de las operaciones avaladas es de cinco años. Los avales devengan una comisión en el momento de la emisión que refleja el riesgo que asume el Estado en cada operación.

Por otra parte, los avales no constituyen un instrumento de saneamiento de entidades, por lo que únicamente pueden acceder a ellos instituciones solventes. Asimismo, tampoco pretenden erigirse en una nueva fuente de financiación para las entidades, sino paliar la sequía temporal de una vía ya utilizada por éstas en el pasado, de modo que se exige a las entidades que hayan emitido en los cinco años anteriores instrumentos similares a aquellos para los que solicitan aval. Además, el volumen máximo de deuda garantizada que puede emitir una entidad está limitado en función de su cuota de crédito.

La concesión de avales sobre emisiones ha tenido un impacto positivo sobre el mercado de deuda bancaria. De hecho, hasta inicios de diciembre de 2009, el Estado había avalado 135 emisiones de 39 entidades por un importe ligeramente superior a los 45.000 millones de euros.

5. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

Casi dos años después de iniciada la crisis financiera internacional, la capacidad de resistencia del sistema financiero español se mantiene patente. Las entidades que, por su tamaño o su actividad, son consideradas más determinantes para la estabilidad del conjunto del sistema han mantenido una posición sólida que les ha permitido afrontar la crisis haciendo un uso razonable y limitado de apoyos públicos.

La mejora de la protección instrumentada a través de los FGD, la financiación provista por el FAAF y la reactivación de los mercados de deuda privada mediante el otorgamiento de avales son medidas destinadas a evitar que algunas entidades, sin dejar de ser solventes, pudieran verse adversamente afectadas por la volatilidad, incertidumbre y falta de liquidez que han castigado a los mercados financieros internacionales desde la caída de Lehman Brothers. No obstante lo anterior, el Gobierno ha ido más allá. El final de la crisis traerá un nuevo entorno financiero al que nuestras entidades de crédito tendrán que adaptarse rápidamente, lo cual supone la necesidad de que dichas entidades adecuen su capacidad instalada y sus estructuras de costes a las nuevas condiciones del mercado. Por ello, se ha articulado una estrategia que pretende mejorar la eficiencia y la viabilidad a largo plazo de las entidades, de forma que se encuentren en condiciones óptimas para aprovechar la recuperación económica.

Es en este sentido como debe interpretarse la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) (12), que viene a configurarse como un elemento complementario, nunca sustitutivo, del papel tradicionalmente asumido por los FGD. Así pues, la estrategia de reordenación del sector crediticio desplegada en el Real Decreto-ley 9/2009 distingue dos mecanismos para facilitar la reestructuración de las entidades financieras españolas: el primero, liderado por el sector privado con la participación de los FGD; el segundo, conducido por el sector público mediante el FROB.

La solución privada es, sin lugar a dudas, la prioritaria. La iniciativa en este caso parte de las propias entidades, a las que corresponde en primera instancia definir y ejecutar las acciones que mejor favorezcan el reforzamiento de su solvencia. Únicamente cuando una entidad sufra dificultades tales que amenacen su propia viabilidad, y previa aprobación por el Banco de España del Plan de Reestructuración de la entidad, los FGD podrán decidir si otorgan su apoyo financiero al proceso, siempre y cuando el análisis coste-beneficio lo justifique. Éstos, en cuanto instrumentos tradicionales de reestructuración de entidades financieras, pueden desplegar una amplia batería de actuaciones de corte financiero, organizativo y de gestión (13).

El mecanismo público tiene carácter meramente subsidiario. Se pone en marcha cuando una entidad con problemas de viabilidad se revela incapaz de remediar por sí misma sus deficiencias; es entonces el propio FROB quien asume su gestión y reestructuración. Esta intervención puede tener como fin bien la liquidación de la entidad o su integración en un grupo de entidades, a través del traspaso de su negocio mediante la cesión total o parcial de sus activos y pasivos. Para ello, el FROB está facultado a tomar las mismas medidas que los FGD, y particularmente a brindar financiación en condiciones de mercado y adquirir participaciones preferentes y cuotas participativas de la entidad intervenida. En todo caso, la legislación prevé mecanismos adecuados para la reversión de las posiciones asumidas por el FROB en un plazo razonable.

Asimismo, el FROB tiene como objetivo favorecer los procesos de integración de las entidades de crédito dirigidos a mejorar su eficiencia a medio plazo. Su apoyo a la capitalización transitoria de entidades de crédito que inicien un proceso de

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 140

integración se considera crucial en la situación actual, caracterizada por la considerable dificultad de obtener recursos propios en los mercados mayoristas. Dicho apoyo del FROB se puede llevar a cabo mediante la adquisición de participaciones preferentes convertibles en acciones, en cuotas participativas o en aportaciones al capital social emitidas por las entidades participantes y que permitan acometer los procesos de integración con una base suficiente de capital, incrementando así la fortaleza y solvencia del sistema en su conjunto.

El FROB ha sido dotado inicialmente con 9.000 millones de euros, de los cuales 6.750 son aportados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y otros 2.250 por el sector privado a través de los FGD. Además tiene capacidad para financiarse en los mercados (14), contando para ello con el aval del Estado, con el límite de 27.000 millones de euros. Con la creación del FROB, el Gobierno ha venido a fortalecer los instrumentos tradicionales de reestructuración del sector crediticio y a acelerar su recuperación.

Por último, hay que señalar que desde los primeros compases de la crisis, el Gobierno español ha defendido la necesidad de articular una respuesta coordinada desde las instituciones económicas internacionales, reformando la arquitectura financiera internacional para prevenir la repetición de episodios similares. España ha sido un agente activo en las últimas cumbres del G-20, donde ha colaborado en la revisión del marco de solvencia de Basilea II, la reforma del Fondo Monetario Internacional, la constitución del Consejo de Estabilidad Financiera, la modificación del marco regulatorio financiero y la lucha contra los paraísos fiscales, entre otras cuestiones. En el ámbito comunitario, y desde el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) y del Eurogrupo, ha contribuido al debate sobre materias como los propuestos Comité Europeo de Riesgo Sistémico y Sistema Europeo de Supervisores Financieros, la armonización del sistema de garantía de depósitos o el nuevo Plan de Acción de Servicios Financieros.

6. Perspectivas

La tormenta financiera ha demostrado la complejidad de la gestión de una crisis, el activo papel que debe asumir el Estado para su resolución y la necesidad de actuar simultáneamente corrigiendo causas y paliando síntomas. En consecuencia, a lo largo de 2009 se ha desplegado un abanico de actuaciones económicas orientadas a conformar un entorno financiero de mayor confianza y a restablecer las condiciones para el correcto funcionamiento de la función de intermediación de las entidades de crédito.

A medio plazo, y a medida que la crisis vaya siendo superada, parece natural que el foco de interés se desplace hacia las ahora denominadas *estrategias de salida.* Las autoridades económicas han de afrontar el reto de implementar políticas que mejoren la sostenibilidad del sistema financiero. España, coincidiendo con la presidencia rotatoria de la Unión Europea que le corresponderá en el primer semestre de 2010, tiene una buena oportunidad para liderar este proceso.□

NOTAS

(1) Ver Borio (2009) y Blundell-Wignal y otros (2008).

(2) Ver Elmeskov (2009).

(3) En el segmento bancario, por ejemplo, con anterioridad a la actual crisis, el coste histórico de las operaciones de reestructuración podía estimarse en torno a 4.161 millones de euros, mientras que los pagos a depositantes apenas sumaban 168 millones. Ver Analistas Financieros Internacionales (2008).

(4) Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre, por el que se fijan los importes garantizados a que se refiere el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, y el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores.

(5) Como es sabido, la decisión de las autoridades estadounidenses de permitir la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers el 14 de septiembre de 2008 supuso la virtual paralización de los mercados de capitales. En los siguientes días se sucedieron, tanto en Estados Unidos (Merril Lynch, AIG, Washington Mutual) como en Europa (Fortis, Dexia, Bradford & Bingley, Hypo Real Estate, Roskilde Bank), intervenciones en distintas entidades representativas.

(6) El acuerdo establecía ciertas condiciones mínimas para la armonización de los sistemas de garantía de depósitos y preveía la elevación conjunta de las garantías a los particulares al menos hasta 50.000 euros, si bien permitía que los Estados que lo desearan pudieran aumentar la protección hasta 100.000 euros.

(7) A finales de septiembre, Irlanda decidió establecer una garantía ilimitada sobre la totalidad de los depósitos de las seis mayores entidades de crédito del país. Esta medida tendría pronto efectos transfronterizos adversos. Reino Unido se vio obligado a aumentar la protección sobre sus depósitos bancarios para evitar una fuga de ahorros a la isla vecina. En los siguientes días se sucedieron los anuncios en el mismo sentido de distintos Estados miembros.

(8) Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros. Véase también la Orden EHA/3118/2008, de 31 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto-ley

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 141

6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.

(9) Calificación crediticia mínima de AAA para las compras en firme y al menos de AA para las operaciones simultáneas.

(10) Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Capítulo V, De los avales del Estado.

(11) Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro.

(12) El FROB se creó en el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

(13) Los FGD, a pesar de tener un funcionamiento regulado, son fondos privados que se financian con cargo a las entidades adheridas a las que representan. Históricamente, han tenido una experiencia insustituible en el saneamiento de instituciones financieras, a veces como preludio a su adquisición o absorción por entidades del mismo o de otro sector.

(14) En la primera emisión de valores, realizada en noviembre de 2009, el FROB colocó en el mercado bonos por valor de 3.000 millones de euros.

BIBLIOGRAFÍA

*Analistas Financieros Internacionales (2008): «Los Fondos de Garantía de Depósitos en España», **Análisis Bancario, Nota Técnica**, núm. 92, 6 de octubre.*

Borio, C. (2009); «The Financial Crisis of 2007-?: Macroeconomic Origins and Policy Lessons», G20 Workshop on the Global Economy, Mumbai, India, 24-26 de mayo.

*Blundell-Wignal, A.; P. Atkinson y S. H. Lee (2008); «The Current Financial Crisis: Causes and Policy Issues», **Financial Market Trends**, OECD, núm. 95, vol. 2008/2.*

Elmeskov, J. (2009): «The General Economic Background to the Crisis», G20 Workshop on the Global Economy, Mumbai, India, 24-26 de mayo.

RESUMEN

La prolongación y virulencia de las perturbaciones en los mercados financieros internacionales, así como las restricciones existentes en el canal de crédito hacia la economía, ha requerido acciones decididas por parte de las autoridades económicas. El presente artículo revisa algunas de las medidas desarrolladas en España para reestablecer la confianza en el sistema financiero y garantizar el correcto funcionamiento de la intermediación de las entidades de crédito. Igualmente, presenta el marco para la reestructuración del sector crediticio con objeto de adaptarse a las nuevas condiciones del entorno financiero, basado en el mantenimiento de los instrumentos tradicionales de actuación y la subsidiariedad de las nuevas herramientas.

Palabras clave: *Crisis financiera, Fondos de Garantía de Depósitos, Fondo de Adquisición de Activos Financieros, Avales del Estado, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 142

La nueva supervisión financiera en Europa

José María Roldán
Director general de Regulación del Banco de España

1. Introducción

La crisis financiera ha puesto claramente de manifiesto la debilidad del marco reglamentario actual y del dispositivo de supervisión de las entidades financieras. El Consejo Europeo acoge con satisfacción la actuación rápida y determinada del Consejo, que ha aprobado una estructura fundamentalmente nueva de supervisión financiera en Europa. Esta nueva estructura se creará para restablecer la confianza de los consumidores y de los inversores en los mercados financieros y ofrecer una mayor protección frente a futuras burbujas y crisis en la economía, así como para afianzar la estabilidad y poner la supervisión en consonancia con la realidad de la integración del mercado.

El Consejo Europeo acoge con satisfacción la orientación general adoptada por el Consejo sobre un conjunto completo de medidas para el establecimiento de un nuevo marco de supervisión en la Unión Europea (UE). Una nueva Junta Europea de Riesgo Sistémico dotará a la UE de un sistema de vigilancia de los riesgos macroprudenciales y de emisión de advertencias de riesgo y de recomendaciones para adoptar medidas que puedan aportar soluciones cuando esos riesgos sean significativos. Las tres nuevas autoridades de supervisión para la banca, los seguros y los mercados bursátiles desarrollarán normas técnicas comunes, tendrán una importante función de coordinación en el marco de los colegios de supervisores, podrán intervenir efectivamente en los casos de emergencias financieras y garantizarán la aplicación coherente de la legislación de la UE, por ejemplo a través de una mediación vinculante. El Consejo Europeo espera con interés mantener negociaciones con el Parlamento Europeo con vistas a una rápida adopción, de modo que el nuevo sistema pueda ser operativo en el transcurso de 2010.

Estas conclusiones del Consejo Europeo del 10 de diciembre de 2009 reflejan el compromiso político que respalda la creación de las nuevas autoridades de supervisión europeas, así como de la Junta de Riesgo Sistémico (ESRB en sus siglas en inglés). Si a este lenguaje europeo le añadimos que estas conclusiones son la plasmación del debate iniciado con el informe Larosière, y que suponen un paso hacia adelante respecto a los comités de nivel tres creados tras el informe Lamfalussy, la confusión del lector no especialista queda garantizada.

¿Qué significa todo esto? ¿Un cambio radical en los esquemas de supervisión nacionales a favor de un nuevo ente europeo? Nada más lejos de la realidad. Si el proceso de construcción europeo

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 143

se caracteriza por algo es por su alergia a las revoluciones. Evolución, no revolución, es la palabra clave para entender esta reforma. Aun a riesgo de perder algún lector, cabe resumir qué supone la creación de las tres agencias de supervisión de la siguiente forma: reforzar los mecanismos de cooperación entre los distintos supervisores financieros de los Estados miembros, mediante la creación de tres autoridades supervisoras (de banca, valores y seguros), con personalidad jurídica propia, con presidentes permanentes y de las que formarán parte los supervisores nacionales, que siguen siendo responsables de la supervisión de las entidades financieras individuales. Supone, por tanto, la puesta en marcha de mecanismos de cooperación reforzada, sin que se lleguen a constituir nuevas instituciones paneuropeas que reemplacen a las autoridades nacionales.

Por supuesto, esas instituciones tienen responsabilidades concretas, tal y como establece el acuerdo del Consejo Europeo:

— Garantizar que los supervisores nacionales aplican prácticas de supervisión consistentes y un único conjunto de normas armonizadas.

— Asegurar la existencia de una cultura supervisora común y de prácticas supervisoras consistentes.

— Recopilar información microprudencial (esto es, de entidades individuales bajo supervisión).

— Garantizar la aplicación consistente de las normas de la UE (incumplimiento de normativa o estándares europeos, o desacuerdos entre los miembros nacionales de los colegios de supervisores) (1).

— Asegurar la respuesta coordinada de las autoridades en situaciones de crisis (sin afectar a las responsabilidades fiscales de los Estados miembros).

Una vez aclaradas las ideas básicas, despidamos al lector inquieto, para el que estos brochazos deben bastar, y profundicemos un poco en la historia que precede a estas nuevas agencias, pues a través de ésta se entenderán mejor tanto los motivos que subyacen a la creación de las tres autoridades como el alcance de éstas (así como sus límites potenciales).

2. Érase una vez un mercado único

Se olvida con frecuencia que la UE ha instaurado un mercado financiero único de servicios financieros, apoyado no sólo en un conjunto de normas comunes para banca, valores y seguros y en una serie de instituciones que operan en el exterior (bien mediante sucursales, bien mediante filiales), sino en la libre prestación de servicios. Esto es, cualquier entidad financiera puede vender productos financieros más allá del Estado miembro en el que reside y en toda la UE. Por tanto, toda entidad financiera europea es en potencia transfronteriza.

En este mercado financiero único, la supervisión de los productos, instituciones o mercados correspondía, en un principio, a los supervisores nacionales. La existencia de una regulación común y esquemas de cooperación supervisora eminentemente bilaterales parecían ser suficientes para garantizar la estabilidad financiera y la competencia.

Y se utiliza la forma verbal *parecían*, porque la propia evolución del mercado único demostró los límites de ese modelo. Repasemos de manera breve algunos de los problemas que se pusieron de manifiesto:

— En el ámbito de la regulación, la existencia de directivas de mínimos, esto es, que establecen unos niveles de armonización a los que se añaden normas específicas nacionales (el llamado *gold-platting)*, y supervisores nacionales que las aplican daban lugar a regímenes de regulación financiera muy heterogéneos entre países. La armonización regulatoria, pues, parecía abocada al fracaso.

— Otro problema regulatorio surge de la lentitud del proceso legislativo comunitario (en España, con la cascada de directiva, ley, decreto, orden ministerial y circulares), incapaz de dar respuesta a la innovación financiera constante, más intensa si cabe en un mercado financiero único europeo.

— En cuanto a la práctica supervisora, resulta evidente que la supervisión en base consolidada requiere de la cooperación entre los distintos supervisores de las filiales y los de la matriz. Además, la aparición de sucursales sistémicas en el país de destino (y, por tratarse de sucursales, no sujetas por tanto a supervisión de solvencia en el mismo) acentuaba esa necesidad de cooperación entre supervisores.

Todo ello llevó al primer paso de lo que hoy se conoce como Comités de Supervisores, que comenzó con el denominado informe Lamfalussy, que comentaremos a continuación.

3. Meet Mr Lamfalussy: el nacimiento de los comites de supervisores

El profesor Lamfalussy recibió el encargo de evaluar la efectividad de la regulación y la cooperación supervisora en el ámbito del mercado único

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 144

financiero (y, por tanto, para los tres sectores de banca, valores y seguros). Como no podría ser de otra manera en el contexto institucional europeo, las conclusiones iban en línea con lo esperado: no era necesaria de momento la revolución (la creación de supervisores paneuropeos podía esperar), pero era necesario atajar las carencias regulatorias y en materia de cooperación entre supervisores que se observaban. Evolución, no revolución, podemos resumir, pero también un mensaje claro de que el *statu quo* era inaceptable porque era incompatible con el desarrollo del mercado financiero único.

Como medidas concretas se proponen dos:

— En materia de regulación, establecer un sistema de directivas marco, que contuviera los principios generales de la regulación (y que, por tanto, no debían quedar afectadas por la rápida innovación financiera), y cuyos aspectos técnicos, recogidos en anejos, pudieran ser actualizados por un proceso de *comitología* (que no deja de ser algo tan sencillo como un proceso acelerado *(fast track)* de acuerdo entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo). En la medida en que esos detalles técnicos se podían ver afectados más rápidamente por la innovación financiera, se consigue establecer un procedimiento que permite su cambio en un período de meses, en vez de años (como ocurría con las directivas tradicionales).

— En materia de supervisión, se establecen los llamados comités de nivel tres, esto es, Comités de Supervisores de Banca (CEBS, radicado en Londres), Valores (CESR, radicado en París) y Seguros (CEIOPS, radicado en Fráncfourt), que tienen por objeto facilitar y mejorar el intercambio de información entre supervisores, y trabajar en pos de la convergencia de las prácticas supervisoras (esto es, en la aplicación consistente de la regulación europea común). Además, se establecieron obligaciones de rendición de cuentas potentes a las instituciones europeas.

Este paso, sin llegar a ser una revolución, sí que fue un cambio profundo en la operativa de la supervisión a nivel europeo. Sin embargo, también tenía sus límites. Por ejemplo, los Comités de Supervisores no son instituciones europeas. Así, CEBS se constituyó como una asociación sin fines de lucro *(Charity)* en el Reino Unido: desde un punto de vista institucional, no eran instituciones fuertes (algo que sí que lo son, a nivel nacional, los supervisores nacionales que componen CEBS). Además, ese mecanismo de cooperación reforzada a través de CEBS no impedía que las directivas fueran tanto implementadas (mediante las llamadas opciones de discrecionalidad nacional) como interpretadas de manera muy diversa entre los distintos Estados miembros.

En cualquier caso, el nuevo esquema de regulación y supervisión iba a sufrir la prueba más exigente que cabría diseñar: la mayor crisis financiera global desde la del 29 del siglo pasado. Más que poner de manifiesto los fallos del llamado enfoque Lamfalussy, la crisis acentuó los límites de modelos cooperativos basados en la buena voluntad de las partes. Era necesario, e incluso imprescindible, ir a modelos de cooperación supervisora reforzada.

4. El informe Larosière

Una vez constatadas las limitaciones del modelo actual, tocaba la reforma y, como suele ser habitual, el punto de partida es encomendar el estudio a un grupo de expertos de reconocido prestigio, encabezados por Jacques de Larosière, y luego arrojar el estudio al cuadrilátero político europeo, hasta lograr el consenso entre las posiciones iniciales de la Comisión, el Consejo (esto es, los Estados miembros de la UE) y el Parlamento Europeo. Aunque el debate con el Parlamento Europeo sigue abierto, las principales novedades no se verán, probablemente, afectadas.

¿Cuáles son los rasgos principales de la reforma propuesta? El reforzamiento institucional de los tres comités de supervisores (que pasan a ser autoridades europeas de supervisión) y la creación de una nueva Junta de Riesgo Sistémico, compuesta por los bancos centrales de la UE y encargada de examinar el riesgo sistémico o macroprudencial (esto es, no el que se deriva de instituciones y mercados operando uno a uno, sino de sus interacciones tanto entre ellos como con el resto de políticas económicas, especialmente la política monetaria). En cualquier caso, de nuevo evolución, y no revolución: las competencias de supervisión siguen estando en los Estados miembros.

El reforzamiento institucional de los comités se puede resumir en tres aspectos. En primer lugar, el presidente lo será a tiempo completo (en los comités de nivel tres el presidente era uno de los representantes de los organismos de supervisión de los Estados miembros, que formaban parte de dicho comité y por lo tanto tenía una dedicación parcial al mismo). En segundo lugar, se dotará al secretariado de medios técnicos y humanos mayores, así como de mayor estabilidad. En tercer lugar, las nuevas autoridades europeas son eso, nuevas autoridades con reconocimiento institucional sufi-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 145

ciente en la regulación europea (antes, hasta la mención a los comités de nivel tres en las directivas dio lugar a no pocos debates).

5. Conclusión

Probablemente, el lector termine este breve panorama un poco decepcionado, porque esas palabras iniciales del Consejo Europeo, llenas de ambición, no parecen corresponder a un verdadero cambio. Pero esa percepción puede ser engañosa. En efecto, si bien el modelo por el que se opta es el de evolución (y no revolución), ese movimiento hacia el centro europeo de coordinación es irreversible: la construcción europea puede estancarse en momentos determinados, pero nunca da marcha atrás. Por ello, ese movimiento hacia una mayor coordinación de la regulación y supervisión en Europa, y cuyo último paso, de momento, lo constituye la puesta en marcha del informe Larosière, puede cambiar el panorama de la regulación y la supervisión financiera en los Estados miembros en la próxima década.□

NOTAS

(1) Los colegios de supervisores no son sino la red de relaciones entre autoridades financieras, compuesta por el supervisor de origen del grupo bancario consolidado y los distintos supervisores de destino de sus filiales internacionales.

RESUMEN

El presente artículo repasa de manera somera las implicaciones de los cambios en la organización de la supervisión financiera que se están discutiendo en la Unión Europea, así como lo que suponen desde una perspectiva temporal que cubre desde la creación del mercado financiero único hasta la próxima década. La conclusión es que, si bien no se puede hablar de una revolución de la organización de la supervisión financiera europea, sí que es evidente la evolución hacia mecanismos de coordinación de la supervisión financiera (realizada por los Estados miembros) que son cada vez más intensos y exigentes.

Palabras clave: *Regulación financiera, Supervisión financiera, Banca, Valores, Seguros, Unión Europea, Proceso Lamfalussy, Informe Larosière.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 146

Las ayudas públicas en el sector financiero

David Martín (*)
Letrado-asesor del Banco de España.
DG Competencia, Comisión Europea

Diego Trillo (*)
Abogado del Estado.
DG Competencia, Comisión Europea

1. Contexto general

La crisis financiera y económica mundial que comenzó en 2007 y cuyos momentos más críticos se produjeron a finales de 2008 y principios de 2009, ha sido calificada como la más severa del último siglo (1). Por primera vez desde 1945 las economías europea y mundial se contrajeron (2). En ese contexto, los gobiernos europeos (3), el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea (Comisión) adoptaron medidas extraordinarias y temporales destinadas a proteger el ahorro, fortalecer la estabilidad financiera, mantener el acceso al crédito para empresas y familias y asegurar la puesta en marcha de una gobernanza para el futuro (4). De entre las medidas gubernamentales destaca la inyección masiva de capital público en el sector financiero y su consiguiente calificación como ayuda estatal.

En primer lugar, conviene recordar que la legislación europea (5) impone a los Estados miembros (EEMM) la obligación de notificar a la Comisión cualquier proyecto de ayuda estatal *antes* de ser ejecutada, so pena de que se califique de ayuda ilegal y se proceda a su recuperación.

Desde finales de 2008, y en el ejercicio de sus competencias en materia de control de ayudas estatales, la Comisión (6) ha dirigido sus esfuerzos a coordinar y validar la concesión de estas ayudas mediante el desempeño de una doble función: por un lado, una *función cuasi-normativa,* consistente en divulgar, mediante comunicaciones (7), marcos o directrices, los principios que aplica en la valoración y control de los proyectos de ayuda, y, por otro, una *función de control* dirigida a decidir si un proyecto de ayuda es conforme con dichos principios y, por tanto, compatible con el mercado común. En el desempeño de estas funciones, la Comisión tiene conferida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (8) una *amplia discrecionalidad.* En este sentido, resulta novedosa la intensa interacción que se ha producido entre dos supervisores, el europeo y el nacional (9), cuyos respectivos ordenamientos jurídicos reconocen una necesaria discrecionalidad para acometer sus funciones. Por otro lado, la publicación regular de las citadas *comunicaciones* de la Comisión es también una manifestación de discrecionalidad, y obedece a la necesidad de garantizar la debida transparencia en el ejercicio de sus atribuciones.

La Comisión ha jugado, por tanto, un papel relevante en la recuperación de los mercados en 2009, adoptando una posición firme y decidida en la que el concepto de ayuda estatal (10) lejos de decaer,

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 147

ha evolucionado, adaptándose a la coyuntura económica, en particular, mediante la configuración de un *marco temporal* capaz de atender unas condiciones excepcionales (11).

2. Marco temporal

Las escasas ayudas estatales que históricamente fueron concedidas a entidades de crédito se analizaron por la Comisión (12) en el marco de las *Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis* (13). De hecho, las ayudas a entidades de crédito cuyas dificultades se manifiestaron a partir del verano de 2007 fueron inicialmente analizadas por la Comisión bajo dicho marco (14). A finales de 2008, la crisis alcanzó unas dimensiones sin parangón, deviniendo sistémica; poniendo de manifiesto que el marco vigente para analizar las ayudas al sector financiero resultaba inadecuado. En respuesta, la Comisión ofreció dar orientaciones a los EEMM donde se fijara el marco a partir del cual se autorizarían estas ayudas. Se iniciaba entonces la configuración del denominado marco temporal, cuya base legal pasaba a ser el artículo 87.3.b) TCE (15). Es importante destacar que el uso de esta base legal y, por tanto del marco temporal, tiene carácter *restrictivo* (16) y las ayudas bajo ella concedidas son *temporales* (17) y *revisables* periódicamente. La actividad de la Comisión bajo este nuevo marco podría diferenciarse en una fase inicial de estabilización y rescate, seguida de una fase —en la que nos encontramos— de reestructuración.

La fase de estabilización y rescate tuvo como objetivo proteger la estabilidad financiera en el corto plazo y el funcionamiento adecuado de los mercados financieros. Con este objetivo la Comisión aprobó tres comunicaciones.

— La *Comunicación Bancaria* (18) brinda un marco general para la concesión por parte de los EEMM de: garantías públicas, recapitalizaciones, liquidaciones controladas y otras formas de ayuda a la liquidez de las entidades financieras. El desarrollo de estas medidas por parte de los EEMM exige que se permita el acceso igualitario a las mismas por todas las entidades, se limiten en el tiempo, se delimite su objetivo correctamente y se establezca una remuneración adecuada (19). Adicionalmente, las entidades beneficiarias deberán adoptar compromisos que eviten distorsiones a la competencia (20). En virtud de esta comunicación, la Comisión ha adoptado decisiones aprobando regímenes generales de garantía (21), de recapitalización (22) y de liquidez (23), así como medidas en favor de entidades individuales (24).

— La *Comunicación de Recapitalización* (25) como su nombre indica, incorpora orientaciones detalladas sobre las medidas específicas de recapitalización de las entidades (26), siguiendo la senda marcada por la Comunicación Bancaria. La compatibilidad de las medidas de recapitalización que adopten los EEMM debe fundamentarse en una remuneración ajustada al precio de mercado (27) y en la temporalidad de la medida mediante incentivos que fomenten la devolución del capital público (28). Especial consideración merece el hecho de que las medidas de recapitalización respecto de entidades que no se consideren *esencialmente sólidas* por la Comisión deben estar sujetas a requisitos más estrictos (29). Desde su aceptación, se han adoptado decisiones aprobando tanto regímenes generales de recapitalización (30) como medidas concretas a favor de entidades financieras (31).

— La *Comunicación sobre Activos Deteriorados* (32). Las sustanciales pérdidas de valor de las carteras de activos de las entidades financieras hizo necesario la creación de un marco que garantizase el valor de dichos activos y evitara sucesivas rondas de capitalización. Este tipo de medida constituye ayuda estatal al liberar a la entidad beneficiaria de la necesidad de registrar una pérdida o de constituir una reserva por la pérdida de valor de sus activos y, con ello, liberar capital regulatorio. La comunicación contempla varias modalidades para la ejecución de este tipo de medidas (33) y alerta sobre el elevado coste que las mismas pueden tener en las finanzas públicas de los EEMM. En virtud de esta comunicación, la Comisión ha adoptado decisiones sobre regímenes generales y sobre entidades concretas (34).

El objetivo de la Comisión en esta fase fue intentar que las medidas adoptadas permitieran garantizar unas condiciones equitativas entre las entidades receptoras de las ayudas a nivel de la UE y entre éstas y las entidades que no recibieron ayuda alguna, evitando indeseables carreras por las ayudas públicas entre los EEMM.

Posteriormente, la fase de reestructuración tiene como objetivo que las medidas adoptadas en la fase anterior fuesen completadas con actuaciones individuales a nivel de las entidades *rescatadas*, para que la adopción de estas medidas les permita: soportar la crisis, restablecer su viabilidad a largo plazo sin apoyarse en los planes de ayuda estatal y desarrollar su función crediticia.

— La *Comunicación de Restructuración* (35): cuando una entidad financiera haya recibido ayuda

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 148

estatal bajo alguna de las tres comunicaciones aprobadas en la fase de rescate, el EM correspondiente deberá presentar un plan de viabilidad o de restructuración (36) con el fin de que se confirme o se reestablezca la viabilidad a largo plazo de la entidad en cuestión sin hacerlo depender de la ayuda estatal. En la aprobación de los planes de reestructuración se atenderá a los siguientes criterios: el reestablecimiento de la viabilidad a largo plazo, un adecuado reparto de cargas (37) y la adopción de medidas que minimicen el falseamiento de la competencia que evite el debilitamiento a largo plazo del mercado de referencia (38).

Actualmente, los regímenes generales de ayuda aprobados en la fase de rescate están siendo revisados por la Comisión cada seis meses, ya que su continuidad está ligada a la evolución de la crisis que justificó su aprobación (39). Dicha revisión, que exige la renotificación por los EEMM (40), permite comprobar la efectividad y la consistencia de las medidas aprobadas (41), brindando la oportunidad de modificar aquellos aspectos críticos que manifiesten los propios EEMM (42) u otras partes interesadas en la medida (43). En relación a los planes de reestructuración cabe destacar la vocación inquebrantable de la Comisión de reconstruir el sector financiero sobre la base de unas entidades viables a largo plazo. En este sentido, a finales de 2009 solamente un cuarto de los planes de reestructuración previstos para las entidades *rescatadas* había sido aprobado por la Comisión, lo que en palabras de la comisaria Kroes implica que *the job is far from over*.

3. Las ayudas públicas en el sector financiero: el caso español

El Gobierno de España adoptó en el otoño de 2008 una serie de medidas excepcionales y temporales de apoyo al sector financiero, a las que han seguido otras en 2009 (44). La descripción de estas medidas sigue el orden cronológico de su aprobación.

3.1. Fondos de Garantía de los Depósitos (FGD)

Como primera reacción a la respuesta coordinada del ECOFIN de 7.10.08, el Ministerio de Economía y Hacienda aprobó el Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre, por el que se incrementó el importe garantizado a los depositantes hasta los 100.000 euros por titular y entidad (45). La medida, que no constituye ayuda estatal, está destinada a reforzar la confianza de los depositantes y tiene como contrapunto la disminución del ratio de cobertura del patrimonio constituido por los FGD. Por otro lado, es preciso destacar el más que relevante papel jugado por los FGD desde el comienzo de la crisis en el reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito que han experimentado un deterioro en su situación financiera (46). Ambos factores han determinado que alguno de los FGD esté considerando ampliar en 2010 la contribución anual de las entidades adheridas.

3.2. Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF)

Medida aprobada por el Real Decreto-ley 6/2008 (47), de 10 de octubre, con objeto de contribuir a remediar las dificultades que experimentaron las entidades de crédito a la hora de captar recursos en los mercados y apoyar el crédito a empresas y familias. Estos objetivos se materializaron en la creación de un fondo (48) con una dotación presupuestaria de 30.000 millones de euros para la adquisición (49) de activos de máxima calidad (50) de las entidades que decidieran beneficiarse de la medida. El FAAF invirtió un total de 19.341 millones de euros en activos adquiridos a más de cincuenta entidades por medio de las cuatro subastas (51) que se celebraron. La cartera de activos adquiridos es gestionada por el Banco de España hasta la fecha de su vencimiento.

La Comisión aprobó el FAAF mediante Decisión NN54/a/2008 (52), de 4 de noviembre. Interesa destacar el desacuerdo que recoge esta decisión en cuanto a la existencia de ayuda estatal. El Gobierno de España entiende que no nos encontramos ante un supuesto de ayuda estatal, ya que el mecanismo de fijación de precios de los activos adquiridos por el FAAF es competitivo, abierto a todas las entidades de crédito y refleja adecuadamente que el precio de adquisición es el del mercado. Por el contrario, el análisis de la Comisión determina que el elemento de ayuda estatal se encuentra en la creación de un mercado que en esos momentos —por motivos de la crisis— no existía, permitiendo dotar a esa clase de activos de un precio tanto a las entidades que participaron en la medida como al resto. Pese a la falta de acuerdo, la Comisión aprobó el FAAF como ayuda estatal compatible con el mercado común conforme al artículo 87.3b) TCE. Posteriormente, y tras el oportuno ejercicio de revisión semestral, la Comisión aprobaría su prórroga hasta 31.12.09, fecha en la que perdió su vigencia (53).

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 149

No obstante, el BCE en julio de 2009, en el marco de sus medidas no convencionales de política monetaria, adoptó un régimen de compra de activos de características muy similares al FAAF por importe de 60.000 millones de euros que sí tendrá continuidad en 2010 (54). Dentro de las medidas extraordinarias adoptadas por los EEMM, el FAAF ha sido un *rara avis,* pues ningún otro EM ha adoptado, hasta la fecha, una medida similar.

3.3. Otorgamiento de avales a emisiones de entidades de crédito (Régimen de Avales)

El artículo primero del Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, sentó las bases del régimen de otorgamiento de avales a emisiones de las entidades de crédito. Posteriormente, la Orden EHA/3364/2008, de 21 de noviembre (55), desarrolló las características principales del Régimen de Avales: la naturaleza del aval, las entidades que pueden ser beneficiarias de la medida, las operaciones que pueden ser avaladas, las comisiones que se devengan por su utilización (56), el procedimiento para su solicitud y los criterios para su otorgamiento.

La configuración del Régimen de Avales se realizó de conformidad con la Comunicación Bancaria, lo que permitió su aprobación por la Comisión, mediante la Decisión NN54/b/2008, de 23 de diciembre, como ayuda estatal compatible con el mercado común de acuerdo con el artículo 87.3b) TCE.

El límite presupuestario total al otorgamiento de avales consignado entre los Presupuestos Generales del Estado para 2008 y 2009 es de 164.000 millones de euros. Desde su entrada en vigor, cerca de cuarenta entidades de crédito se han beneficiado de la medida (57). Se ha emitido deuda avalada —en euros y en divisas— por un importe de aproximadamente 45.000 millones de euros. El vencimiento de dicha deuda varía de menos de un año y hasta un máximo de cinco años. La utilización de esta medida fue superior en la primera mitad del 2009, lo que parece indicar que la mejora experimentada en los mercados financieros en la segunda mitad del 2009 ha permitido a algunos beneficiarios potenciales de la medida apelar a los mercados sin necesidad de contar con el aval público. A mediados de 2009, el uso que habían hecho las entidades en España de la medida respecto de las cantidades presupuestadas, estaba en línea con el uso de medidas análogas a nivel de la UE (58). A finales de 2009, el período para realizar emisiones avaladas se prorrogó hasta el 30 de junio de 2010.

3.4. Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)

En el ámbito de las medidas públicas de apoyo al sector financiero el FROB (59) ha sido el claro protagonista del año 2009. Se trata de una medida de naturaleza menos coyuntural que las otras medidas extraordinarias aprobadas desde 2008. Pese a tratarse, como el resto, de una medida de ámbito general, la pluralidad de actuaciones que contempla (60) y la falta de concreción de alguno de sus aspectos, impidió que fuera directamente aprobado por la Comisión en forma de régimen general. Para ello sería preciso que algunos de sus aspectos se articulasen de manera más concreta y en línea con los principios del marco temporal, lo que permitiría a la Comisión aprobarlo como un régimen general.

Es importante señalar el alineamiento temporal del FROB con el marco temporal comunitario en vigor desde finales de 2008. Como su propio nombre indica, el marco temporal tiene un período de vigencia limitado, por el contrario, el FROB —a diferencia de las otras medidas extraordinarias aprobadas por el Gobierno de España (61)— no establece un límite temporal para sus actuaciones (62). Esta falta de alineamiento temporal, podría determinar que la base legal sobre la que la Comisión lleva a cabo su análisis de compatibilidad pueda variar si las actuaciones del FROB se prolongan más allá de la vigencia del actual marco temporal (63). Hasta la fecha, el FROB no ha utilizado los recursos con los que cuenta para el cumplimiento de sus dos objetivos (64): gestionar procesos de restructuración ordenada de entidades de crédito y contribuir a reforzar los recursos propios de las entidades de crédito en los procesos de integración (65). No obstante, es presumible que su actividad se intensifique notablemente durante el 2010.□

NOTAS

(*) Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el criterio de las administraciones correspondientes.

(1) A nivel de la UE, la crisis financiera tuvo como resultado frenar el crecimiento del PIB, las reducciones en los volúmenes de ayudas públicas y de los déficit fiscales. En términos absolutos, el volumen de ayudas públicas en 2008 se multiplicó por cinco respecto de 2007, representando cerca del 2,2% del PIB de la UE, un aumento atribuible casi exclusivamente a los efectos de la crisis financiera. Fuente: State Aid Scoreboard *de la Comisión Europea de 7.12.2009 COM(2009)661.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 150

(2) *Según previsiones de la Comisión Europea (ECFIN), el PIB de la UE se redujo un 4,1% en 2009.*

(3) *A finales de octubre de 2009, la Comisión había aprobado medidas extraordinarias relacionadas con la crisis financiera en dieciocho de los veintisiete Estados miembros de la UE. Fuente:* State Aid Scoreboard *de la Comisión Europea de 7.12.2009 COM(2009)661.*

(4) *ECOFIN de 07.10.08 y Conclusiones de los Jefes de Estado y Gobierno de los EEMM de la zona euro de 12.10.08.*

(5) *Desde el 1 de diciembre 2009, los artículos 87 y ss. del Tratado CE se han convertido en los artículos 107 y ss. del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Por tanto, las referencias al artículo 87 y ss. del TCE se entenderán hechas al artículo 107 y ss. TFUE.*

(6) *La Dirección General de Competencia de la Comisión Europea es responsable de los asuntos relativos a las ayudas estatales.*

(7) *Es el denominado* soft law. *Véase, entre otras, la sentencia TJCE, de 24 de febrero de 1987, en el asunto C-351/98.*

(8) *Esta amplia discrecionalidad se refiere, en particular, a la aplicación del artículo 87.3b) TCE. Véase sentencia del TJCE, de 19 de septiembre de 2000, en el asunto C-156/98.*

(9) *Nos estamos refiriendo a las autoridades nacionales de supervisión bancaria.*

(10) *Buendía Sierra define las ayudas estatales como cualquier ventaja económica selectiva que una o varias empresas o sectores perciben como consecuencia de una intervención pública y financiada por fondos públicos y que es susceptible de distorsionar la competencia y los intercambios entre EEMM.*

(11) *En el período comprendido entre octubre 2008 y octubre 2009, la Comisión aprobó 73 medidas extraordinarias diferentes de los EEMM relativas a la crisis financiera, de las cuales 32 son regimenes generales y 41 decisiones individuales. El importe máximo presupuestado para dichas medidas es de 3.632.000 millones de euros o un 29% del PIB de la UE. La utilización de las medidas aprobadas, entendida como las cantidades dispuestas respecto de las cantidades presupuestadas ha sido del 33% en el caso de los regímenes de avales y del 55% en las medidas de recapitalización Fuente:* State Aid Scoreboard *de la Comisión Europea de 7.12.2009 COM(2009)661. La dimensión económica de estas medidas ha supuesto en varios EEMM mayores emisiones de deuda soberana, mayores diferenciales crediticios en bonos y CDS y mayores niveles de endeudamiento u obligaciones implícitas.*

(12) *Véase la Decisión de la Comisión en los asuntos C-98/1998* Crédit Lyonnais *y C-2005/345 Bankgesellschaft Berlin.*

(13) *Directrices dictadas al amparo del artículo 87.3c) TCE. DO C 244, 1.10.2004, p.2.*

(14) *Ver entre otras, la Decisión de la Comisión en los asuntos NN70/2007 Northern Rock, NN25/2008 WestLB y NN41/2008 Bradford & Bingley.*

(15) Las ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación de la economía de un Estado miembro. *Esta base legal ha sido utilizada una sola vez anteriormente: en los años ochenta en Grecia. Fuente:* State Aid Scoreboard *de la Comisión Europea de 8.04.2009 COM(2009) 164.*

(16) *Sentencia del Tribunal de 1.ª Instancia, de 15 de diciembre de 1998, en el asunto T-132/96 y T-143/96, y apartado 11 de Comunicación Bancaria.*

(17) *El marco temporal finalizará cuando la situación económica lo permita. Véase apartado 49 de la Comunicación de Restructuración.*

(18) *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial, de 13 de octubre de 2008. DO C 270, 25.10.2008, p 8-14.*

(19) *Evitando, por ejemplo, beneficios injustificados para los accionistas y/o costes excesivos a los EEMM.*

(20) *Véase apartado 30 de la Decisión de la Comisión N392/2009, de 8 de diciembre de 2009, donde se imponen ciertas limitaciones a los beneficiarios del régimen de avales y recapitalización en Eslovaquia, tales como: no pagar dividendos, ni bonus a los administradores, reducir el sueldo del consejo de dirección y no hacer publicidad de ser beneficiario del régimen en cuestión.*

(21) *Este tipo de medida ha resultado ser una de las más utilizadas, aprobándose en 17 EEMM. Ej. Decisión en el asunto N524/2008 Holanda.*

(22) *Véase la Decisión de la Comisión en los asuntos N507/2008 Reino Unido, N560/2008 Grecia y N528/2008 Holanda.*

(23) *Véase la Decisión de la Comisión en los asuntos N208/2009 Eslovenia y Decisión 637/2008 Polonia.*

(24) *Véase la Decisión de la Comisión en los asuntos N528/08 ING y Decisión NN68/08 JSC Parex Banka.*

(25) *Comunicación de la Comisión sobre recapitalización de las instituciones financieras en la crisis financiera: limitación de las ayudas al mínimo necesario y salvaguardias contra los falseamientos indebidos de la competencia, de 5 de diciembre de 2008. DO C 10, 15.01.2009, p.2-10.*

(26) *Las medidas de recapitalización pueden estar justificadas por los siguientes objetivos: a) la recuperación de la estabilidad financiera, b) la concesión de préstamos a la economía real y c) resolver problemas puntuales de insolvencia en entidades en dificultades susceptibles de devenir sistémicos.*

(27) *Las entidades con perfiles de riesgo más elevados deberán pagar más; la retribución también varía en función del instrumento elegido.*

(28) *Por ejemplo, remuneración elevada con la inclusión de cláusulas* step-up *o restricciones en la política de dividendos.*

(29) *Véase anexo de la Comunicación de Recapitalización.*

(30) *Véase, entre otras, la Decisión de la Comisión en los asuntos N648/2008 Italia, N556/2008 Portugal, N69/2009 Suecia y N31a/2009 Dinamarca.*

(31) *Véase, entre otras, la Decisión de la Comisión en los asuntos NN57/2008, Ethias Group, y N249/2009 Caisse d´Épargne and banque Populaire.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 151

(32) *Comunicación de la Comisión sobre el tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario, de 25 de febrero de 2009. DO C 72, 26.3.2009, p. 1-22.*

(33) *Ej. la compra directa de los activos, la garantía respecto a determinado nivel de pérdidas o el canje de activos.*

(34) *Véase, entre otras, la Decisión de la Comisión en los asuntos N314/2009 Germany, C18/2009 KBC y N138/2009 LBBW.*

(35) *Comunicación de la Comisión sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales, de agosto de 2009. DO C195, 19.8.2009, p. 9-19.*

(36) *El apartado 4 de la Comunicación de Restructuración establece qué entidades deben presentar un plan de reestructuración o de viabilidad.*

(37) *Principios conocidos como* own contribution *y* burden sharing.

(38) *Ver apartado 9 al 45 de la Comunicación de Restructuración y 123 al 166 de la Decisión de la Comisión en el asunto C14/2008 Northern Rock.*

(39) *El ECOFIN de 10.11.09 acordó preparar las estrategias de salida, pero sin fijar aún una fecha concreta para levantar las medidas temporales.*

(40) *El reporte periódico por los EEMM sobre el funcionamiento de las medidas sigue un formato elaborado por la Comisión y consensuado con los EEMM en el CEF. Su contenido permite analizar el funcionamiento de las medidas. El contenido de estos informes evoluciona para incorporar nuevos compromisos adquiridos a nivel de la UE.*

(41) *La efectividad de las medidas se valora conforme a los objetivos establecidos en el ECOFIN de octubre de 2008: el reestablecimiento de la estabilidad financiera y del crédito a la economía real, el impacto en las finanzas públicas y el funcionamiento del mercado interior. La efectividad también implica que la medida contemple los denominados mecanismos de salida cuando la situación económica lo permita. La consistencia de la medida implica el cumplimiento de los compromisos acordados entre el EM y la Comisión para su aprobación.*

(42) *Los compromisos entre la Comisión y los EM se forjan en el seno del CEF.*

(43) *Ej. preocupaciones que pongan de manifiesto competidores que no se han beneficiado de dichas medidas extraordinarias.*

(44) *Se describen únicamente las medidas vigentes a fecha de cierre de este artículo (15.12.09).*

(45) *El acuerdo del ECOFIN fijaba dicho aumento en un mínimo de 50.000 euros por titular/entidad. No obstante, los EEMM, con el objeto de incrementar la confianza de los depositantes, decidieron ampliar dicha cobertura muy por encima del nivel acordado.*

(46) *El FGD ha intervenido en los casos de Caja Castilla-La Mancha y de Unicaja-Cajasur.*

(47) *Desarrollado por la Orden EHA/3118/2008, de 31 de octubre, modificada por la Orden EHA/3748/2008, de 23 de diciembre.*

(48) *www.fondoaaf.es*

(49) *El proceso de adquisición de activos se lleva a cabo mediante subastas inversas donde las entidades participantes ofertan el volumen y el tipo de interés al que están dispuestas a vender (en firme o mediante operaciones simultáneas) dichos activos al FAAF: son las conocidas como ofertas competitivas. Junto a ellas se posibilita la aceptación hasta un 25% del volumen invertido en cada subasta de las llamadas ofertas no competitivas que tienen por objeto favorecer a aquellas entidades que, de acuerdo con los objetivos de la medida, hayan favorecido el crecimiento del crédito a la economía real.*

(50) *Cédulas hipotecarias, cédulas estructuradas, bonos de titulización de activos y bonos de titulización hipotecaria. En línea con el objetivo de la medida, estos activos deben estar respaldados por créditos concedidos a particulares, empresas y entidades no financieras.*

(51) *Subastas liquidadas el 26.11.08, el 29.12.08, el 28.01.09 y el 17.02.09.*

(52) *http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/*

(53) *A finales de 2009, las autoridades españolas comunicaron a la Comisión que la medida no sería prolongada en 2010.*

(54) *http://www.ecb.int/press/pr/date/2009/html/pr090604_1.en.html.*

(55) *Orden EHA/3364/2008, de 21 de noviembre, modificada por las Ordenes EHA/3748/2008, de 23 diciembre, y EHA/3319/2009, de 10 de diciembre, y las respectivas órdenes ministeriales de otorgamiento.*

(56) *Comisiones calculadas conforme a las Recomendaciones del BCE de 20 de octubre de 2008. De acuerdo con información pública, la DG del Tesoro ingresará más de mil millones de euros mediante las comisiones pagadas por las entidades que se benefician del Régimen de Avales.*

(57) *www.tesoro.es/sp/Avales/AvalesdelEstado.asp.*

(58) *33% en el caso de España vs. 32.8%, en el caso de la UE, ver http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf.*

(59) *Creado mediante el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio.*

(60) *Concesión de garantías, préstamos en condiciones favorables, financiaciones subordinadas, adquisición de activos, adquisición de valores que representen recursos propios de la entidad emisora, etcétera.*

(61) *Ej. la Exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2008 establece:* Así se trata de una decisión oportuna en este momento, y tiene un carácter temporal, produciéndose su extinción de forma natural a medida que se normalicen los mercados.

(62) *En este sentido, mientras que la Exposición de motivos del Real Decreto-ley 9/2009 vincula su vigencia a* la duración de la crisis, *la parte dispositiva de la norma no recoge dicha limitación.*

(63) *La Comunicación de Reestructuración (Apartado 49) se aplica a las ayudas concedidas hasta el 31 de diciembre de 2010.*

(64) *El FROB cuenta con unos recursos propios por valor de 9.000 millones de euros y una capacidad de endeudamiento con el aval del Estado de hasta tres veces su dotación.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 152

(65) *En este sentido, el artículo 2 del Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, ya estableció las bases jurídicas para la adopción de medidas de recapitalización o reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito españolas. Conforme a dicho artículo, el Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España, podrá adquirir títulos —incluidas las participaciones preferentes y las cuotas participativas— emitidos por entidades de crédito residentes en España que necesiten reforzar sus recursos propios y así lo soliciten. Hasta la fecha, el Gobierno de España no ha desarrollado la habilitación del citado artículo en un* régimen de capitalización, *sin embargo, podría entenderse que dicho desarrollo ha tenido lugar mediante el artículo 9 del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, aunque creemos que las particularidades del FROB lo diferencian de los* regímenes de capitalización *aprobados por otros EEMM y autorizados por la Comisión entre 2008 y 2009.*

Adenda: La Comisión Europea aprobó el régimen de recapitalización de entidades de crédito del FROB el 28-01-2010, la decisión puede consultarse en la web de la Dirección General de Competencia, http://ec.europa.eu/competition/index_es.html. Al día siguiente, la Comisión Rectora del FROB aprobó los criterios y condiciones de este tipo de procesos, que pueden consultarse en http://www.frob.es

RESUMEN

En 2009, los gobiernos de la Unión Europea han continuado adoptando o ejecutando medidas extraordinarias destinadas a apoyar al sector financiero en el contexto de la crisis financiera y económica mundial. De acuerdo con la normativa comunitaria, estas medidas pueden ser constitutivas de ayuda estatal a las entidades beneficiarias. Debido a la magnitud de la crisis, la Comisión Europea, institución competente en materia de ayudas estatales, ha aprobado un «marco temporal» que coordine a nivel de la Unión Europea la concesión de estas ayudas. El Gobierno español no ha sido ajeno a esta situación y también ha adoptado un conjunto de medidas extraordinarias, entre las cuales destaca el Fondo de Reestructuración Bancaria Ordenada como instrumento clave para acometer la reestructuración del sistema financiero español.

Palabras clave: *Ayudas Estatales, Sector Financiero, Marco Temporal, Comisión Europea.*



mundi-prensa libros...

Ediciones Mundi-Prensa

Los mejores libros agrarios

Ediciones Mundi-Prensa: una de las editoriales de mayor prestigio en el mundo de habla hispana dentro de sus especialidades.
Un programa moderno de publicaciones centrado en el campo de las ciencias de la vida: agricultura, ecología y medio ambiente, tecnología de alimentos, temas forestales, jardinería, viticultura, etc.
Textos fundamentales para la enseñanza especializada y libros de consulta imprescindibles para profesionales.
Amplio programa editorial en otros sectores de interés: economía y gestión de empresas, medio ambiente, Comunidad Europea, veterinaria, etc. Coediciones y "servicios editoriales" para instituciones, empresas, autores-editores, universidades, etc. Abiertos a estudiar cualquier propuesta de edición que se nos haga llegar.

Mundi-Prensa,



Librería & Distribuidora

Servicios completos de librería desde 1948. **Suministro de todo tipo de libros nacionales y extranjeros a bibliotecas, empresas, profesionales, etc. Especializados en importación de publicaciones de todo el mundo. Entrega rápida de pedidos: medios propios en Madrid y Barcelona y correo o agencia de transporte en el resto de España. Servicio urgente a petición del cliente.**
Distribución de publicaciones de Organismos Internacionales y otros editores.

Exposición de libros científicos, técnicos y profesionales. **Amplias secciones de economía y ciencias empresariales; agricultura, ganadería, pesca y alimentación; medio ambiente; publicaciones de organizaciones internacionales: Unión Europea, OCDE, ONU, UNESCO, FAO, OIT, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Consejo de Europa, Organización Mundial del Comercio, Organización Mundial del Turismo, etc.**
Exportación **de libros españoles a todos los países. Servicio Completo y centralizado, especial para bibliotecas.**

www.mundiprensa.com

En internet desde 1995...

Servicio de "librería virtual" en Internet
Web Mundi-Prensa en Internet: consulta de bases de datos bibliográficas completas por materias, títulos, autores, etc.
Solicitud de información y catálogos, pedidos, correo electrónico directo, ... Acceso desde cualquier parte del mundo.
Direcciones: **www.mundiprensa.com / www.mundilibro.com / www.agrolibreria.com**



...líder desde 1948



MUNDI-PRENSA LIBROS S.A.

Castelló, 37 - 28001 Madrid. Tel.: + 34 914 36 37 00. E-mail: direccion@mundiprensa.es

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 154

Las entidades bancarias tras dos años de crisis: la singularidad de las cajas

Ángel Berges
Daniel Manzano
Socios de Analistas Financieros Internacionales (Afi)

1. El entorno bancario internacional: del coma a la reanimación

Tras las severas crisis de confianza desatadas en el último trimestre de 2008, con retiradas masivas de depósitos en casi todos los sistemas bancarios, y en un contexto de claro cuestionamiento del modelo bancario, hasta el punto de entrar en un proceso de virtual nacionalización en numerosos países —especialmente los anglosajones—, 2009 se iniciaba con las autoridades económicas y monetarias mundiales comprometidas hasta extremos no imaginados en el apoyo a la estabilidad financiera global.

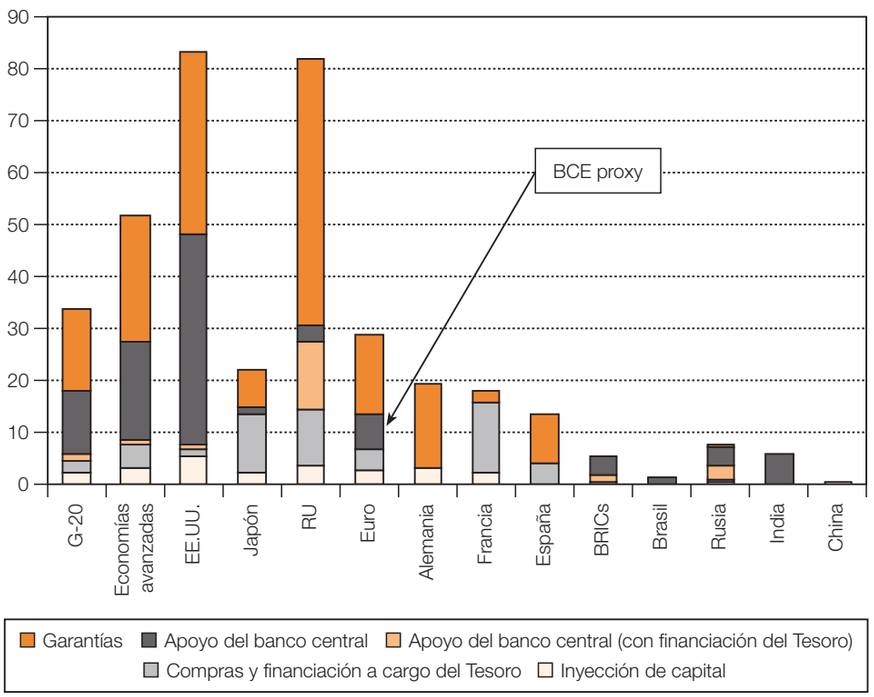
Sin duda, son EE.UU. y el Reino Unido los dos países cuyo esfuerzo en esta tarea ha sido más contundente, como ilustra el gráfico 1. Si a los apoyos explícitos (inyecciones directas de recursos propios y compras de activos) se suman los implícitos (garantías otorgadas, tanto por los tesoros como por los bancos centrales), estaríamos hablando de unas cifras cercanas al 80% del Producto Interior Bruto en cada uno de esos dos países.

Pero no sólo se han arbitrado medidas de apoyo financiero directo, sino también otras destinadas a frenar la desconfianza en las entidades financieras. En este sentido, es de destacar la nueva normativa contable que se puso en marcha en EE.UU. a principios de año, y que ya impactó directamente a las cuentas de resultados bancarias del primer trimestre. Concretamente, para aquellos activos financieros en cuyos mercados se produzca un fuerte descenso de los volúmenes de actividad y el precio de mercado perdiese representatividad a afectos de determinar su *valor razonable*, se permitía una mayor flexibilidad para que las entidades financieras pudiesen valorar dichos activos en base a modelos internos que recojan la valoración fundamental de los mismos en un horizonte de largo plazo.

Valga como exponente de la influencia de dicho cambio en la norma contable, el hecho de que el agregado del sistema bancario de EE.UU. reflejaba en el primer trimestre del año 2009 una cifra de pérdidas que era la mitad que la registrada en los trimestres tercero y cuarto de 2008. Sin duda, es exagerado atribuir toda esa mejoría a la norma contable, pero sí ha de atribuírsele una buena parte. Lo cierto es que desde que la misma fue aprobada en marzo, para su inmediata aplicación a las cuentas de resultados del primer trimestre, se iniciaba una recuperación en las cotizaciones de los bancos de aquel país (efecto que se extendería también a otros continentes, como el europeo), que les iba a llevar a

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 155

GRÁFICO 1
MONTO Y COMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS DE APOYO FINANCIERO POR PAÍSES
(En porcentaje del PIB)



registrar ganancias superiores al 60% hasta final de año; si bien es cierto aún lejos de los máximos alcanzados en 2007 (gráfico 2).

En definitiva, cabe certificar que los extraordinarios apoyos públicos han supuesto la definitiva reanimación de un sistema bancario internacional que apenas un año antes se hallaba en un estado *comatoso*.

2. El caso español: se acentúa el *decalaje*

En un contexto semejante, con un sistema bancario mundial (y sobre todo anglosajón), que pasó de estar al borde del abismo a iniciar un proceso de franca recuperación en la segunda mitad de 2009, sorprende la evolución del sistema bancario español. En el último año ha contado con una serie de factores aliados que le han permitido sortear con mayor tranquilidad dicho período, pero, sin embargo, se enfrenta a un ejercicio, 2010, en el que está por llegar lo peor.

En efecto, las entidades españolas se han visto hasta el momento considerablemente menos afectadas que las de otros países de nuestro entorno, debido a varios factores:

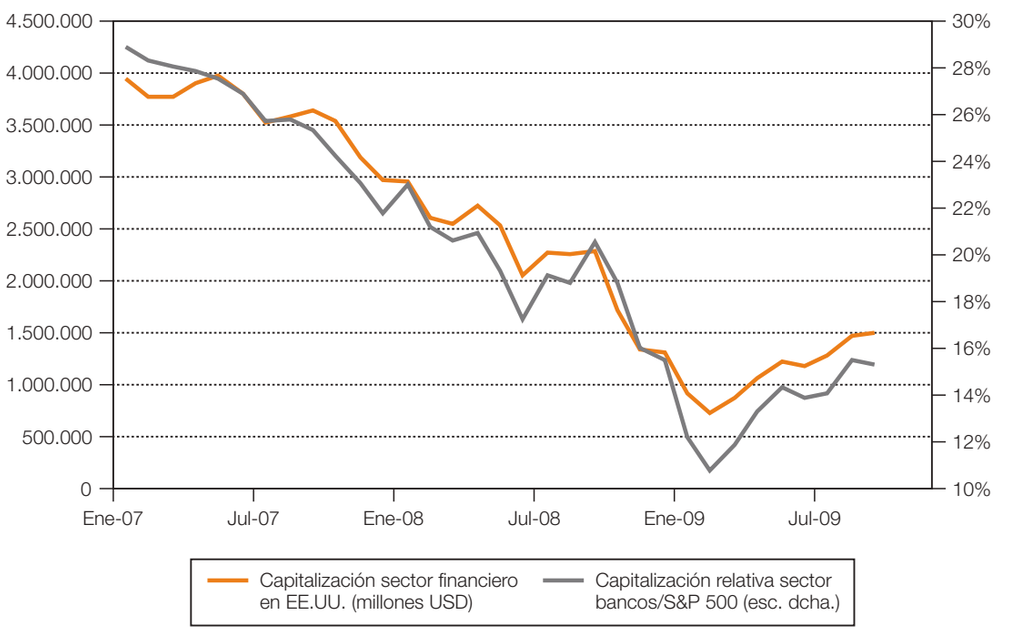
a) A pesar del extraordinario crecimiento del crédito durante una larga fase expansiva y el creciente apalancamiento de las entidades en la financiación mayorista internacional (déficit exterior de la economía española esencialmente *bancarizado*), la base de financiación minorista o la ratio de liquidez estructural (depósitos de la clientela minorista sobre créditos o activos) eran aún más elevadas que otros sistemas más afectados por la crisis de liquidez.

b) El peso en el activo de crédito estructurado y de vehículos al margen de la supervisión bancaria para financiar estos activos es casi inexistente en términos comparativos, por lo que, a diferencia de muchas entidades de otros países, el impacto en márgenes y solvencia de la extraordinaria pérdida de valor de los mismos que se produjo en la actual situación de *stress* (con recono-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 156

GRÁFICO 1

CAPITALIZACIÓN BURSÁTIL DEL SECTOR FINANCIERO EN EE.UU. Y PESO RELATIVO FRENTE A LA CAPITALIZACIÓN DEL CONJUNTO DEL MERCADO (S&P 500)



cimiento inmediato en el marco de las nuevas normas contables guiadas por el principio de *fair value*) ha tenido poco impacto directo en las cuentas de las entidades españolas.

c) La supervisión ha sido más estrecha y las exigencias españolas de niveles efectivos de solvencia (considerando no sólo el capital al uso, sino también las importantes dotaciones de provisiones que se venían realizando en la fase ascendente del ciclo) eran superiores a las de nuestro entorno.

No obstante, los efectos de la crisis ya se dejaron notar de manera significativa en las cuentas de 2008 y continuaron impactando en 2009 como consecuencia de 1) la sustancial desaceleración de la actividad crediticia, particularmente en el segundo semestre, 2) un fuerte aumento de los costes del pasivo (mayores diferenciales pagados tanto en la financiación mayorista como en la financiación minorista, sometida ésta a una fuerte competencia dada la escasez de la primera), 3) menor aportación de los ingresos por dividendos y resultados de las operaciones financieras, 4) estancamiento de los ingresos por comisiones y 5) sobre todo, por las mucho mayores exigencias de dotaciones como consecuencia del fuerte aumento de la morosidad, liderado particularmente por los sectores de promoción inmobiliaria, suelo y construcción, sólo parcialmente compensado por el uso de la denominada provisión genérica (1).

Como resultado, los beneficios consolidados de las entidades de crédito, que se redujeron ya un 21,7% en 2008, arrojan un ritmo de caída adicional en los nueves primeros meses de 2009 del 17%. La caída más acusada se está produciendo en el sector de cajas: 39,3% (2), frente al 11,9% de los bancos en 2008, y 32% frente al 9%, respectivamente, si tomamos como referencia los tres primeros trimestres de 2009.

La fuerte aportación del negocio en el extranjero en los dos grandes grupos bancarios españoles y una morosidad más reducida en nuestro país explican en gran medida este comportamiento diferencial entre los subsectores bancos y cajas. La diferenciación también es muy perceptible en todo caso entre las entidades individualmente, advirtiéndose con claridad la desigual calidad de la gestión y de niveles de eficiencia entre ellas.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 157

La generación aún de forma generalizada de márgenes positivos, aunque significativamente inferiores, contrasta con las sustanciales pérdidas que han registrado buena parte de las entidades internacionales, lo que ha permitido que, en general, las cuentas de resultados hayan actuado como una primera línea de defensa y aún no se hayan resentido las ratios de capital de las entidades españolas (3). Sin embargo, la brusca caída del nivel de actividad (el saldo de crédito ya se situaba en tasas interanuales negativas a finales de 2009, los tipos de interés mínimos (4), la reducción en la generación de comisiones y la escasez de plusvalías latentes a realizar, reducirán bruscamente el margen de explotación de las entidades en 2010. Si se añaden las dotaciones específicas a realizar (con una tasa de morosidad que alcanzará su máximo en 2010), el beneficio de las entidades mostrará una nueva y sustancial caída en 2010 por tercer año consecutivo a pesar del uso que se hará del colchón de provisiones acumulado.

En cualquier caso, más allá de de los riesgos existentes a corto plazo para el mantenimiento de una solvencia adecuada de una parte significativa del sistema bancario español, desde una perspectiva de medio plazo es incluso más relevante su sobredimensionamiento; en definitiva, el exceso de capacidad instalada del mismo que se ha acumulado fundamentalmente en los últimos años. Tal exceso de capacidad ha venido provocado por un crecimiento continuado de la actividad crediticia sin parangón en España, al calor de la espectacular fase expansiva durante más de una década.

Como muestra de ese espectacular aumento reciente de la capacidad instalada del sector en España, baste señalar que entre 2004 y 2008 se abrieron nada menos que más de 5.000 nuevas oficinas y aumentó en más de 30.000 personas el número de empleados del sector. Es decir, en sólo cuatro años se amplió en torno al 13% la capacidad instalada del sistema medida en estas magnitudes. Dicho aumento fue mucho más significativo en el subsector de cajas (16-19%) que en el de bancos (menos de un 5% la plantilla y en torno a un 10% el número de oficinas). En definitiva, se acrecentó aún más la tradicional capilaridad de la red comercial española por contraste a la de los países de nuestro entorno, lo que ha provocado en paralelo un aumento significativo de los costes de explotación, que no va a ser fácilmente absorbible en la coyuntura que se vislumbra para los próximos años. La reducción de más de mil oficinas en los tres primeros trimestres del 2009 dentro del sistema español es la antesala de un ajuste de mucho mayor que se intensificará en 2010 y años sucesivos.

En consecuencia, el sistema está abocado a una reestructuración de cierto calado. Teniendo en cuenta la actual conformación de dos grandes grupos bancarios estables y bien posicionados internacionalmente, la reestructuración del sector con una perspectiva nacional habrá de pivotar fundamentalmente sobre el sector de cajas (sobre el que en mayor medida ha descansado la expansión del negocio doméstico en los últimos años) y, quizás parcialmente, sobre la banca mediana y pequeña, si bien su peso relativo es significativamente menor y la búsqueda de *soluciones de mercado* comporta menos dificultades.

3. El caso particular de las cajas

Las cajas en España suponen cerca del 50% del sistema bancario, más que en ningún otro país en los que existen ese tipo de entidades *híbridas*: no son públicas, pero tampoco tienen accionistas. Ese carácter híbrido y la influencia política excesiva de los gobiernos regionales en muchos casos ha sido objeto de crítica en relación, entre otros aspectos, con la debilidad de su gobierno corporativo. A esa crítica estructural se une ahora, en el contexto de la más intensa crisis financiera en cincuenta años, la derivada de una mayor vulnerabilidad de las cajas ante la misma.

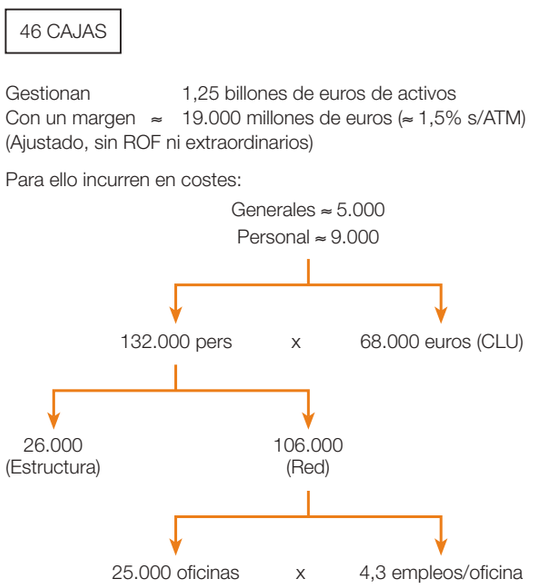
Esa mayor vulnerabilidad se refiere, en el corto plazo, a dos elementos de debilidad de las cajas en cuanto a su estructura de activo y de pasivo: *a)* su elevada exposición al sector inmobiliario y *b)* su mayor dependencia relativa de la financiación mayorista. Pero también presentan las cajas una mayor vulnerabilidad, en el largo plazo, en cuanto a la sostenibilidad de su modelo de negocio, y sobre todo de su estructura productiva, como consecuencia de: *a)* su elevado censo empresarial y reducida dimensión unitaria, que impide la obtención de economías de escala, y *b)* su estructura de costes fijos elevados, que les dificulta enfrentarse a un escenario de actividad y márgenes inferiores a los de años anteriores.

El sistema bancario español es uno de los más bancarizados de Europa, en su doble acepción: número de entidades y número de sucursales, ambos referidos tanto a población como a PIB o cualquier otro indicador al uso. Siendo claro que el exceso de capacidad es general, y no sólo se produce en las cajas, en la medida en que bancos y cooperativas tienen sus propios mecanis-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 158

ESQUEMA 1

LAS CIFRAS DE LAS CAJAS EN 2009



mos privados de decisión, sólo parcialmente influenciables por los supervisores y autoridades económicas, nos centraremos sobre todo en las primeras, cuyo proceso de reducción de capacidad sí que tiene que ser pilotado/incentivado, dada su naturaleza, desde el sector público.

Las 46 cajas existentes en España (véase esquema 1), gestionan algo más de 1,25 billones de euros de activos, para lo cual emplean a 132.000 personas (con un coste medio de 68.000 euros), de las cuales, 106.000 en las 25.000 oficinas abiertas y 26.000 en las 46 *estructuras de apoyo*. Es decir, en media, cada oficina de cajas gestiona un volumen de activos de tan sólo 48 millones de euros, y cada empleado de cajas gestiona tan sólo 9 millones de euros, cifras sin duda muy reducidas y difícilmente sostenibles en un escenario de márgenes mucho más bajos que los actuales.

Pero es que, además, como consecuencia del excesivo número de entidades existentes, y con ello de *estructuras de apoyo*, cada oficina, o cada 4,3 empleados de oficina, deben *soportar* el coste de un empleado de servicios centrales, lo que incorpora una carga de costes fijos muy elevados, que va a ser difícil de *diluir* mediante estrategias de crecimiento, como ha sido el caso durante la última década y media.

Por tanto, el sistema bancario español, y especialmente el sector de cajas, debe hacer frente a una reducción da capacidad en una doble dirección: *a)* reducción/racionalización de la red de oficinas, que es la más tupida de Europa (una por cada mil habitantes, más del doble que la media europea); y *b)* reducción de la carga de estructura implícita en los servicios centrales de las entidades. Mientras que la primera medida podría tomarse parcialmente en el seno de cada una de las entidades existentes, la segunda pasa, ineludiblemente, por una reducción notable del censo de entidades existentes, como única forma de reducir los costes de estructura, así como de favorecer una mayor racionalización de las redes.

La racionalización del sector de cajas vendrá forzada por dos factores de presión, con diferentes horizontes temporales:

— En el corto/medio (hasta 2011), la necesidad de *digerir* la morosidad latente en el crédito ya concedido, y cuyos efectos adversos afectarán a la cuenta de resultados y a la solvencia. Fruto de esa primera presión, un cierto número de entidades podrían ser incapaces de sobrevivir por insuficiencia de recursos propios.

— En el medio/largo plazo (tras 2011), una vez digerida esa morosidad, las entidades supervivientes se enfrentarán a un entorno de negocio con menores volúmenes y márgenes relativos, de tal manera que el valor añadido será insuficiente para mantener la actual capacidad productiva del sector, en términos de oficinas, empleados y número de entidades.

De la modelización de ambos efectos es posible derivar el grado de ajuste de capacidad. En el fondo, el ejercicio tiene que ver con la capacidad de generar valor añadido para soportar la estructura de costes implícita en el actual mapa empresarial del sector. Y esa capacidad de generar valor añadido se va a ver fuertemente recortada, como consecuencia de un doble efecto:

— Reducción del volumen de activos gestionados, que en un escenario base podría reducirse.

— Reducción del margen obtenido por cada unidad de volumen gestionado, en un contexto de fuerte presión por los costes de pasivo. El margen básico ajustado (5), que fue de 1,5% en 2009, podría reducirse considerablemente (en torno a un 20%) en un contexto de encarecimiento del pasivo, una vez que el Banco Central Europeo comience a *dosificar* sus inyecciones de liquidez a tipos bajos.

La combinación de ambos efectos, menor volumen y menor margen unitario, reduciría el margen básico ajustado llevando al sector a la definición de una *velocidad de crucero*, es decir no lastrado

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 159

por un momento cíclico especialmente adverso, que obliga, teniendo en cuenta que los gastos de personal y generales actuales del sector ascienden a unos 14.000 millones, a que: *a)* el número de oficinas y el de personas empleadas en las mismas se reduzcan significativamente y *b)* por otro lado, el número de entidades, que a su vez define el número de *estructuras centrales* y de personas adscritas a las mismas, debería registrar una reducción incluso mayor.

Esta reducción efectiva del censo es la que se está larvando al cierre de 2009, con más de la mitad de las entidades ya en procesos públicos de concentración, y en bastantes casos al calor de las ayudas contempladas en el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), pero aún sin haberse hecho ninguna disposición del mismo; paradójicamente, cuando muchas de las entidades de otros sistemas bancarios que han sido rescatadas, están comenzando a devolver los fondos públicos de los que han hecho uso durante 2008 y 2009.□

NOTAS

(1) Cuya implantación internacional tiene visos de prosperar a raíz de la presente crisis.

(2) Ciertamente influida por la menor aportación de los resultados de operaciones financieras (ROF) cuyo importe con carácter extraordinario fue muy elevado en 2007 por operaciones singulares de las dos grandes cajas.

(3) Excepción notable han sido las pérdidas significativas registradas por Caja Castilla-La Mancha, provocando además el incumplimiento de los mínimos regulatorios de capital y su intervención por el Banco de España.

(4) Que impactará muy negativamente en el margen financiero de las entidades después del efecto tipos positivo del que se han visto beneficiadas en 2009 por el desfase en la repreciación *de los créditos (mayoritariamente referenciados a plazo de un año) y los depósitos y la financiación mayorista (a plazos medios significativamente inferiores).*

(5) Sin considerar ROF ni extraordinarios.

BIBLIOGRAFÍA

*Fernández de Lis, S.; Manzano, D.; Ontiveros, E. y Valero, F. J. (2009): «Rescates y reestructuración bancaria: el caso español», **Documento de trabajo** núm. 152, Fundación Alternativas.*

RESUMEN

El año recién concluido, segundo ejercicio completo tras el estallido de la crisis en el verano de 2007, podría catalogarse de puente entre un final de 2008 al filo del abismo *y un 2010 en el que el sistema deberá valerse por sí mismo una vez eliminadas, en todo o en parte, las circunstancias excepcionales que han estado en vigor durante el último año.*

Con esta idea de fondo, se aborda la evolución del entorno bancario internacional, destacando cómo una serie de contundentes medidas de apoyo han permitido una clara mejoría de las principales entidades. Después se analiza específicamente el caso español, con un evidente decalaje *temporal frente a otros sistemas bancarios. Vinculada a dicho decalaje, se comenta la reestructuración sectorial, y especialmente de las cajas de ahorros, que deberá abordarse en el* tercer año de crisis*, cuando otros sistemas bancarios comienzan a* estar de vuelta *de la asistencia pública de la que han disfrutado en el año que ha concluido.*

Palabras clave: *Sistema bancario, Banca, Cajas de ahorros, Crisis financiera, Reestructuración, Oficinas, Márgenes, Provisiones.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 160

La inversión colectiva y la crisis financiera

David Cano
Francisco J. Valero
Socios de Analistas Financieros Internacionales (Afi)

1. Introducción

En la larga historia internacional de la inversión colectiva (1) (IC) se han vivido numerosos procesos de expansión seguidos de episodios de crisis. La dinámica ha sido muy similar en todos ellos: una innovación permite destacadas rentabilidades que ejercen un efecto llamada sobre nuevos inversores. La afluencia de éstos es tan numerosa que los mercados financieros son incapaces de absorber la ingente entrada de capitales sin provocar una sobrevaloración de los activos. La innovación comienza a dar muestras de agotamiento y, de forma repentina, la *burbuja* estalla, con lo que se inicia un proceso de corrección que se caracteriza por su virulencia, al producirse en un período de tiempo mucho más corto que el de euforia. La reacción de los reguladores, supervisores, inversores, gestores, etc., es común: una vuelta a lo sencillo, a lo más básico y a lo más seguro hasta que, tras un período de calma, se produce una nueva innovación. Y el ciclo se repite.

La IC ha conseguido recuperarse de todas las numerosas crisis sufridas, por más que en cada una de ellas distintos observadores la dieran por acabada (además de ser acusada de provocar, precisamente, las crisis económicas y financieras). Su capacidad de adaptación, su flexibilidad y su dinamismo son características diferenciales que explican su supervivencia. Salvo sorpresas, es posible decir que el grueso del ajuste en la industria de fondos de inversión, la modalidad de IC más importante en nuestro país, durante la crisis de 2007-2009 ha quedado atrás y que ha vuelto el interés por los mismos, si bien, con algunas diferencias, tanto en producto y en canales de comercialización como en regulación y supervisión, sobre la situación anterior a la crisis.

2. Impacto de la crisis en las instituciones de inversión colectiva

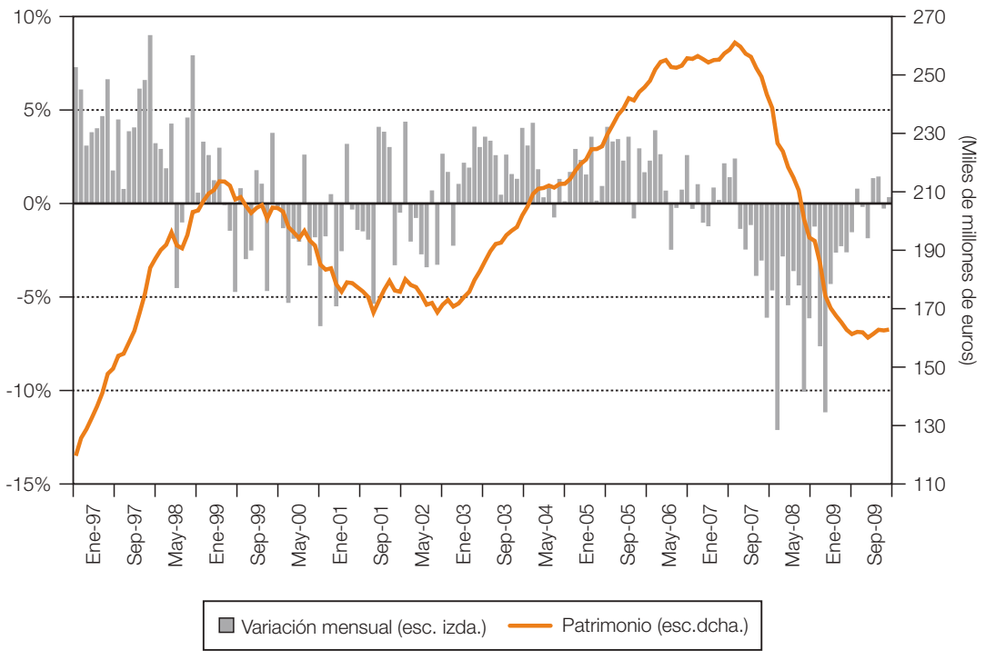
2.1. El patrimonio cae más y más rápido que en la anterior crisis, pero ha podido comenzar la recuperación, que será lenta y gradual

El máximo de patrimonio bajo gestión en fondos de inversión en España se alcanzó en mayo de 2007, con 261.000 millones de euros. La negativa evolución de los mercados financieros, algunos casos aislados de limitaciones de los reembolsos, escándalos como el de Madoff, pero, sobre todo, el renovado atractivo financiero (que no fis-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 161

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN EN ESPAÑA Y VARIACIÓN MENSUAL
(En miles de millones de euros y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Inverco.

cal) de los depósitos bancarios como consecuencia del repunte del Euribor y de las necesidades de financiación de las entidades crediticias, provocaron una intensa caída del patrimonio bajo gestión en fondos, que alcanzó un mínimo en junio de 2009. A falta de disponer de señales más definitivas, los elementos de análisis con los que contamos nos permiten ya marcar ese momento como el final de la crisis de la IC en España (y en el resto de países), que se puede cuantificar en 100.000 millones de euros, lo que supone una caída de casi el 40% del patrimonio bajo gestión, en línea con la media europea.

En la anterior crisis, la sufrida entre abril de 1999 y abril de 2001, se perdió el 21% del volumen total bajo gestión, pero en un plazo de tiempo más dilatado (30 meses), lo que pone de manifiesto la intensidad del actual episodio correctivo (2). En agosto de 2004, es decir tres años después de los mínimos bajo gestión, se recuperaron los máximos históricos de patrimonio. Aunque, como ya hemos comentado, todavía no se puede ni siquiera garantizar que la crisis de los dos últimos años ha finalizado, se debe manejar un futuro escenario de recuperación del mejor vehículo de inversión en mercados financieros. El propio canal bancario será el que vuelva a potenciar los fondos una vez corregidas las necesidades de financiación de los depósitos y que comprueben que suponen una fuente de generación de rentabilidad. Por su parte, los inversores constatarán las bondades de los fondos, sobre todo si cuentan con asesoramiento independiente, permanente y de alta calidad que a partir de 2009 proveen las nuevas empresas de asesoramiento financiero (EAFI).

2.2. Se mantiene el sesgo conservador de los fondos comercializados en España

Una de las características diferenciales de los fondos de inversión en España es su sesgo defensivo, en claro contraste con otros países europeos donde la presencia de la renta variable es muy superior (el caso más extremo es el área anglo-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 162

CUADRO 1

MÁXIMO Y MÍNIMO DEL PATRIMONIO BAJO GESTIÓN EN FONDOS DE INVERSIÓN EN ESPAÑA EN LAS DOS ÚLTIMAS CRISIS[3]

(En miles de millones de euros)

Máximo		Mínimo		Variación		Meses	Recuperación	Meses
Fecha	Patrimonio	Fecha	Patrimonio	Porcentual	EUR			
Abr-99	214	Sep-01	169	-21%	-45	30	Ago-04	36
Abr-07	259	Jun-09	160	-38%	-99	26		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Inverco.

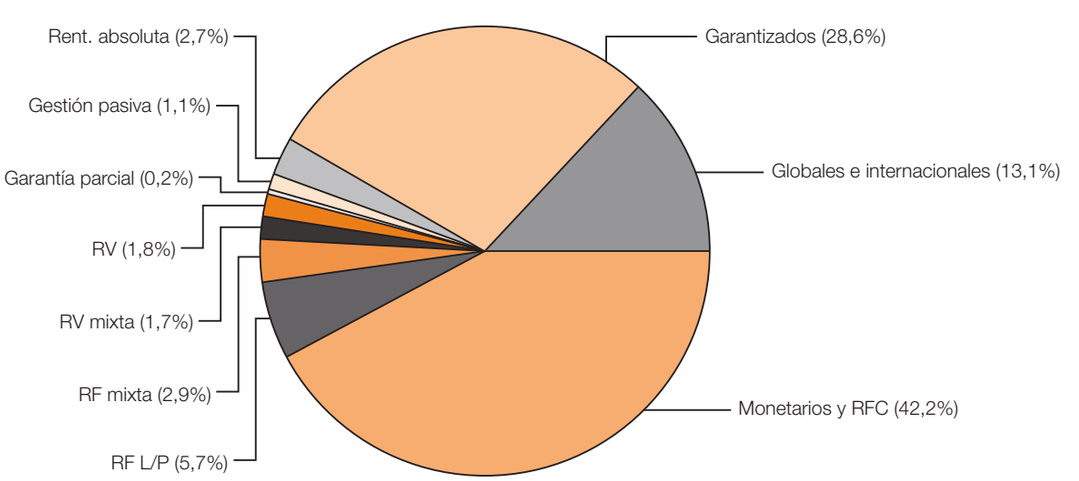
sajona, con un 60%). A pesar de que en la segunda mitad del año hemos comenzado a observar suscripciones netas en fondos de renta variable y globales, no es suficiente como para evitar que una de las consecuencias de la crisis sea una agudización del reducido nivel de riesgo de la cartera de fondos de inversión en España. En la cuadro 2 se puede observar su evolución histórica, mientras que en el gráfico 2 se recoge el último dato disponible, utilizando para ello las nuevas categorías de fondos definidas por la Circular 1/2009 de la CNMV (4).

El peso de los fondos monetarios y de renta fija a corto plazo es prácticamente un 43% del total, mientras que si les sumamos los garantizados (que, dado que en su gran mayoría devuelven el principal a vencimiento, también se puede considerar como defensivos), suponen un 71%. Por tanto, la gran mayoría de los fondos comercializados en España no tienen riesgo (a pesar de las pérdidas observadas en algunos meses de 2008, que deben considerase como extraordinarias y provocadas por fenómenos difícilmente repetibles) y la cuota de los fondos de renta variable apenas es del 1,8%. Si tenemos en cuenta los fondos mixtos, así como los globales e internacionales e incluso los de gestión pasiva, la exposición a mercados de riesgo no llega al 20%.

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE FONDOS COMERCIALIZADOS EN ESPAÑA

(A noviembre de 2009)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inverco.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 163

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE FONDOS COMERCIALIZADOS EN ESPAÑA

	Monetarios y RF CP	Renta fija largo plazo	Renta fija mixta	Renta variable mixta	Renta variable	Garantizados	Globales e internacionales	Total
30-abr-99	36,8%	9,2%	10,7%	5,5%	4,5%	23,0%	10,4%	100%
30-abr-07	37,1%	2,7%	3,8%	2,7%	4,3%	23,5%	25,9%	100%
31-dic-08	45,5%	2,9%	2,3%	1,8%	1,6%	30,8%	15,0%	100%
30-nov-09	42,2%	5,7%	2,9%	1,7%	1,8%	28,6%	13,1%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de Inverco.

2.3. Aunque el mercado sigue concentrado en las grandes gestoras, las medianas y pequeñas ganan cuota en 2009

Si la salida de patrimonio ha provocado una mayor intensificación en el sesgo defensivo de los fondos comercializados en España, en la estructura del mercado por gestoras se ha observado en 2009 una cierta reasignación de cuotas. Aunque bancos y cajas de ahorros sigue representando el 95% del total de la comercialización, las entidades no bancarias más importantes han aumentando de manera destacada el patrimonio bajo gestión, en detrimento de las grandes entidades (cuadro 3). Así, las diez principales gestoras reducen su cuota en 220 puntos básicos, del 73,4% al 71,2%, que es ganada tanto por las medianas (las que se sitúan entre el décimo y el trigésimo puesto en el *ranking*) como por las más pequeñas (5). En cualquier caso, y a pesar de lo observado en 2009, el mercado sigue muy fragmentado, con muchas gestoras pequeñas con un volumen bajo gestión que podría estar por debajo del umbral de rentabilidad. Todo apunta a que en 2010 asistiremos a operaciones corporativas en esta industria.

3. La regulación de la inversión colectiva y la crisis financiera

Una vez que hemos analizado la influencia sustantiva de la crisis financiera sobre la IC en España, procede comprobar en qué medida la regulación de la misma ha respondido a la crisis desde su emergencia en agosto de 2007, lo cual efectuamos en este epígrafe de una forma panorámica y a un doble nivel: el de la Unión Europea (UE) y el propiamente nacional. Esta duplicidad se justifica por el mercado único europeo, que explica que muchas iniciativas normativas se adopten primero al nivel de la UE y luego se transpongan al derecho español.

En efecto, si la regulación sobre IC hubiera tenido que sufrir muchos cambios como consecuencia de la crisis, apuntaría a una falta de adecuación de la misma ante circunstancias particularmente adversas de los mercados financieros, con la consiguiente generación de desconfianza por parte de los inversores.

Sin embargo, muy pocas de las alteraciones registradas en la regulación de la IC durante el período indicado pueden atribuirse directamente a la crisis financiera actual. El resto de los cambios efectuados tienen más que ver con el desarrollo de la industria de IC, antes y después de la crisis. Esto quiere decir que la IC en su conjunto cuenta con un marco normativo adecuado para materializar el ahorro financiero de los particulares incluso en circunstancias especialmente negativas de los mercados financieros (6).

3.1. La normativa de la Unión Europea

La normativa básica de la IC en la UE sí ha cambiado en el período considerado. Actualmente es la Directiva 2009/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) (7), conocida como OICVM IV, que refunde y sustituye a la norma originaria básica en este mismo ámbito, la Directiva 85/611/CEE (OICVM I), con el mismo título que la anterior, y sus modificaciones posteriores (8).

Es importante destacar que esta regulación de la UE no cubre todo tipo de IC, sino sólo aquella que cumple las condiciones establecidas en la misma. En particular, están excluidas las siguientes modalidades:

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 164

CUADRO 3

VOLUMEN, CUOTA Y VARIACIÓN DE LAS PRINCIPALES GESTORAS EN ESPAÑA

(En miles de euros y porcentajes)

Nombre del grupo	Patrimonio		Variación		Cuota (%)		
	Nov-09	Dic-08	Absoluta	Porcentaje	Nov-09	Dic-08	Diferencia
BBVA	31.820.956	33.124.541	-1.303.585	-3,9	19,5	19,8	-0,2
Santander	28.526.079	32.946.850	-4.420.771	-13,4	17,5	19,7	-2,2
La Caixa	13.512.784	11.574.182	1.938.602	16,7	8,3	6,9	1,4
Banco Popular	7.650.749	8.072.596	-421.847	-5,2	4,7	4,8	-0,1
Caja Madrid	7.523.363	8.073.998	-550.635	-6,8	4,6	4,8	-0,2
Ahorro Corporación	7.245.841	9.052.295	-1.806.454	-20,0	4,4	5,4	-1,0
Banco Sabadell	5.571.233	5.844.504	-273.271	-4,7	3,4	3,5	-0,1
Bankinter	5.277.917	5.462.702	-184.785	-3,4	3,2	3,3	0,0
Ibercaja	4.965.722	4.135.107	830.615	20,1	3,0	2,5	0,6
Barclays	4.012.828	4.802.376	-789.548	-16,4	2,5	2,9	-0,4
Top Ten	116.107.472	123.089.151	-6.981.679	-5,7	71,2	73,4	-2,2
BBK	3.274.918	2.799.584	475.334	17,0	2,0	1,7	0,3
Caja Cataluña	2.882.342	2.770.884	111.458	4,0	1,8	1,7	0,1
Mutua Madrileña	2.558.097	1.928.427	629.670	32,7	1,6	1,2	0,4
Bestinver	2.327.914	1.671.957	655.957	39,2	1,4	1,0	0,4
Mapfre	2.127.248	1.990.757	136.491	6,9	1,3	1,2	0,1
Caja España	1.890.367	1.871.922	18.445	1,0	1,2	1,1	0,0
Caja Navarra	1.717.450	1.533.288	184.162	12,0	1,1	0,9	0,1
Kutxa	1.714.125	1.533.288	180.837	11,8	1,1	0,9	0,1
Deutsche Bank	1.689.236	1.744.293	-55.057	-3,2	1,0	1,0	0,0
Unicaja	1.517.666	1.512.661	5.005	0,3	0,9	0,9	0,0
Caixa Manresa	1.483.411	1.008.456	474.955	47,1	0,9	0,6	0,3
Banco Cooperativo	1.473.736	1.382.086	91.650	6,6	0,9	0,8	0,1
Bancaja	1.310.546	1.608.833	-298.287	-18,5	0,8	1,0	-0,2
UBS	1.234.379	1.801.414	-567.035	-31,5	0,8	1,1	-0,3
Banco Espirito Santo	1.182.640	1.117.705	64.935	5,8	0,7	0,7	0,1
Caja Mediterráneo	1.120.961	1.389.655	-268.694	-19,3	0,7	0,8	-0,1
Caja Laboral	1.093.453	1.078.135	15.318	1,4	0,7	0,6	0,0
Banco Pastor	1.071.770	1.207.894	-136.124	-11,3	0,7	0,7	-0,1
Caja Asturias	960.703	792.705	167.998	21,2	0,6	0,5	0,1
Caja Vital	871.782	829.379	42.403	5,1	0,5	0,5	0,0
Top 30	149.610.216	154.662.474	-5.052.258	-3,3	91,8	92,3	-0,5
10-30	33.502.744	31.573.323	1.929.421	6,1	20,6	18,8	1,7
Resto	13.416.082	12.981.425	434.657	3,3	8,2	7,7	0,5
TOTAL	163.026.298	167.643.899	-4.617.601	-2,8	100,0	100,0	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Inverco.

a) Las de tipo cerrado.

b) Las que obtengan capitales sin promover la venta de sus participaciones entre el público en la UE o en cualquier parte de ésta.

c) Aquellas respecto de los cuales la venta de sus participaciones esté reservada al público de terceros países.

d) Las categorías de IIC fijadas por la normativa del Estado miembro en el que estén establecidas para las que sean inadecuadas las normas relativas a las políticas de inversión y de endeudamiento previstas en la regulación de la UE.

Dada la fecha en la que se aprueba la OICVM IV, podría deducirse que la misma tiene una relación directa con la crisis financiera. Sin embargo, no es así, puesto que su origen es un par de años anterior a la misma. En efecto, dicho origen hay que situarlo en el *Libro Verde sobre la mejora del marco de la UE para los fondos de inversión* (9), tras el cual se puso en marcha un proceso consultivo finalizado con el *Libro Blanco* del mismo título (10). Ninguna de las aportaciones propias de la OICVM IV tiene que ver directamente con la crisis financiera.

Esto no quiere decir que la IC no se haya visto influida a un nivel europeo por la crisis financiera, a tenor de las iniciativas, legislativas y no legislativas, que ha adoptado la Comisión Europea (CE) a este respecto.

Teniendo en cuenta que una de las consecuencias que ha puesto de manifiesto la crisis es la existencia de agujeros en la regulación finan-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 165

ciera, lo que ha podido impedir la identificación y el control de determinadas instituciones generadoras de riesgos para el conjunto del sistema financiero y, en particular, para los inversores, la CE sólo ha adoptado hasta el momento una iniciativa legislativa en este ámbito. Se trata de la propuesta de directiva relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos (FIA), efectuada el 29.04.2009 (11).

Un FIA es todo organismo de IC, así como sus compartimentos, cuyo objeto sea la inversión en activos que no requiera autorización en virtud de la Directiva OICVM IV. Este sector incluye:

— Fondos de inversión libre.
— Fondos de capital riesgo.
— Fondos inmobiliarios.
— Fondos de materias primas.
— Fondos de infraestructuras.
— Otros tipos de fondos institucionales.

La propuesta, que se refiere propiamente a los gestores de los FIA más que a estos fondos (12), contempla algunos tipos particulares de ellos, con obligaciones específicas para dichos gestores: los *apalancados,* es decir, con niveles de endeudamiento elevados, y los que adquieran un poder de control en sociedades.

Entre las iniciativas no legislativas relacionadas con la crisis, independientemente de que, en función de sus resultados, puedan dar lugar a nuevas normas en el ámbito de la IC, debemos destacar la consulta pública sobre el papel de los depositarios, lanzada el 3.07.2009 (13), como consecuencia de los casos Madoff y Lehman Brothers, que revelaron cómo los requisitos que sobre ellos establece la legislación de la UE se han transpuesto a las legislaciones nacionales con importantes diferencias, de las que se deducen que los inversores no han estado igualmente protegidos en las diferentes jurisdicciones nacionales.

3.2. La normativa española

Salvo por el extremo que se menciona a continuación, ni la ley actualmente vigente de IC, Ley 35/2003, de 4 de noviembre, ni su reglamento (14) se han visto directamente afectados por la crisis financiera de forma significativa, aunque sí han sufrido diversas modificaciones en el transcurso de la misma.

En efecto, la Ley 5/2009, de 29 de junio, que se refiere a las participaciones significativas, entre otras entidades, en las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva (SGIIC), se aprovecha para adicionar un artículo a la Ley 35/2003 que tiene una relación muy directa con la crisis financiera, concretamente por sus efectos sobre la liquidez de algunos de los instrumentos en los que pueden invertir dichas instituciones (IIC) y, en consecuencia, sobre su valoración objetiva en función del mercado. Así, el nuevo art. 28bis, *Otras operaciones,* establece que:

1) Cuando por circunstancias excepcionales relativas a los instrumentos financieros en los que haya invertido una IIC, a sus emisores o a los mercados, no resulte posible la valoración o la venta a su valor razonable de dichos instrumentos y se deriven perjuicios graves en términos de equidad para los intereses de los partícipes o accionistas, la SGIIC o la sociedad de inversión, con el conocimiento del depositario, podrá transferir los activos afectados por estas circunstancias incorporándolos en otra IIC, de nueva creación, y de la misma forma jurídica que la IIC original, en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

2) Esta operación no requerirá autorización previa por parte de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), si bien será necesaria su comunicación previa por parte de la sociedad gestora o la sociedad de inversión, y tampoco dará lugar al derecho de separación.

3) Reglamentariamente se determinarán y concretarán las especificidades de las IIC o compartimentos resultantes de la operación (15), entre otras, el régimen de suscripción y reembolso de participaciones o acciones, de información, publicidad y contabilidad, y los requisitos relativos al patrimonio y a los partícipes o accionistas.

De esta forma se intenta resolver el problema que surge cuando parte de la cartera de una IIC no se puede valorar en condiciones de mercado, contaminando así el valor del conjunto de la misma. Por eso, la solución adoptada conlleva la segregación de los activos problemáticos, aparcándolos en otra IIC o compartimento, de forma que los partícipes o accionistas puedan conocer el valor de la parte de su cartera no afectada por el problema y, en su caso, disponer del mismo a través del correspondiente reembolso o venta.

Durante el período de crisis, se ha elaborado diversa normativa sobre IC, distinta de la de rango legal o reglamentario, que no tiene una relación directa significativa con la crisis financiera (16). Buena parte de ella constituye desarrollos pendientes de la Ley 35/2003, como los siguientes, que destacamos por su relevancia, bien para los inversores, bien para la gestión de las IIC:

1) Circular 6/2008, de 26 de noviembre, de la CNMV, sobre la determinación del valor liquidativo y aspectos operativos de las instituciones de inversión colectiva, que precisa y concreta aspec-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 166

tos muy importantes para los inversores y para la propia gestión de la IIC (17, 18). En esta misma línea de gestión de las IIC debemos destacar la utilización de instrumentos derivados, de la que se ocupa la Orden EHA/888/2008 (19).

2) La Circular 1/2009, de 4 de febrero, de la CNMV, sobre las categorías de instituciones de inversión colectiva en función de su vocación inversora, que hemos mencionado anteriormente en este artículo.

3) La normativa que tiene que ver con el depositario, cuyo régimen jurídico se desarrolla y concreta en la Orden EHA/596/2008. En relación con el papel de éstos y, en general, con la protección de los activos de los clientes, la Circular 5/2009 fija el contenido del informe del auditor sobre dicha protección exigido a las empresas de servicios de inversión y demás entidades que prestan servicios de inversión.

4) La Circular 6/2009, de 9 de diciembre, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre control interno de las SGIIC, que se aplica también a las sociedades de inversión que no hayan encomendado su gestión, administración y representación a una sociedad gestora.

En definitiva, se ha elaborado una variada normativa que, se relacione directamente o no con la crisis financiera, consolida el marco regulador de las IIC en España y aumenta los elementos de confianza con que los inversores pueden acudir a las mismas para materializar su ahorro financiero.

4. Conclusiones

Dado que la IC se materializa, en su mayor parte, en instrumentos negociados en los mercados financieros, no puede extrañar que su actividad se haya visto muy influida por la crisis financiera y, en particular, por los vaivenes de dichos mercados que ha traído consigo esta crisis.

Tampoco puede llamar la atención que la crisis haya consolidado el tradicional elevado conservadurismo, en términos de unos niveles de riesgo medios reducidos, de la IC en España.

No está tan claro que la crisis se haya tenido que manifestar en una disminución del grado de concentración de la industria en España, ya que podría esperarse un desplazamiento a las entidades más sólidas al respecto, no necesariamente las de mayor cuota. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la crisis ha contribuido a reducir los tipos de interés a niveles que pueden considerarse mínimos históricos, lo que ha hecho que algunos inversores se hayan orientado más a IIC especializadas en renta variable o en gestión global, como forma de mejorar sus niveles de rentabilidad.

En lo que se refiere a los cambios normativos, la mayoría de ellos no han tenido relación directa con la crisis, lo cual no quiere decir que no puedan relacionarse con ella, de uno u otro modo. En el ámbito de la UE, hay que señalar el camino que se ha abierto con la futura y novedosa directiva sobre los gestores de FIA. En lo que se refiere a nuestro país, lo más destacable es la regulación de los novedosos IIC y compartimentos de propósito especial, que intentan resolver el problema de la falta de adecuada valoración de mercado de parte de las carteras de las IIC, una consecuencia clara de la crisis financiera para determinados instrumentos y mercados.□

NOTAS

(1) *Su inicio se remonta a los* trust *ingleses de 1860.*

(2) *Cano Martínez, David (2008): «Principales rasgos de la crisis de los fondos de inversión en España en 2008: ¿qué se puede esperar para 2009?», **Análisis Financiero Internacional**, núm. 134, 4.º trimestre, págs. 47-62.*

(3) *Los cuadros 1, 2 y 3 y el gráfico 2 se han obtenido a partir de los datos provisionales de Inverco a 30/11/2009, pero estimamos que las tendencias reflejadas en ellos apenas se verán alteradas por los datos definitivos.*

(4) *Véase García Alcorta, Susana (2009): «La nueva circular sobre categorías de IIC en función de su vocación inversora», **Boletín Trimestral de la CNMV**, I/2009, págs. 105-118.*

(5) *En la variación de la cuota de mercado también ha influido la composición de los fondos comercializados, de tal forma que, como es lógico, aquellas con un mayor peso de monetarios, renta fija y garantizados han perdido cuota a costa de las que presentan una oferta más orientada a la renta variable y a la gestión global.*

(6) *Esta afirmación no implica la defensa de ninguna institución de IC en particular, ni tampoco de una categoría de las mismas, ya que no todas ellas serán, en general, igualmente deseables ante diferentes situaciones de los mercados.*

(7) *Publicada en el **DOUE L 302**, 17.11.2009, págs. 32-96.*

(8) *La OICVM II es la Directiva 88/220/CEE, que amplió los límites establecidos para determinadas inversiones, mientras que lo que se conoce como OICVM III, en realidad, son dos directivas que se aprobaron y publicaron simultáneamente: la Directiva 2001/107/CE, que incluye dentro del ámbito del mercado único a las sociedades gestoras, y la Directiva 2001/108/CE, que extendió de forma significativa la gama de activos en los que un OICVM puede invertir. En todo caso, la OICVM I había sido modificada por un total de ocho directivas antes de su sustitución por la OICVM IV.*

(9) *COM (2005) 314 final, 12.7.2005.*

(10) *COM (2006) 686 final, 15.11.2006.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 167

(11) COM (2009) 207 final/2, 6.5.2009.

(12) El hecho de que esta regulación se refiera a los gestores y no a los productos tiene mucho que ver con la variedad y complejidad que tienen éstos, con su orientación hacia inversores institucionales, que se supone se pueden proteger por sus propios medios, al contrario de los minoristas, pero, sobre todo, a los riesgos que puedan derivarse de los mismos, cuya gestión y responsabilidad debe atribuirse a sus gestores.

(13) Cuyos resultados se resumen en: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/ucits/feedback_statement_en.pdf.

(14) Aprobado por el Real Decreto 1309/2005, de 4 de noviembre.

(15) En la regulación reglamentaria prevista, se denominan IIC y compartimentos de propósito especial. *Véase: http://www.tesoro.es/doc/SP/legislacion/entramitacion/Audiencia/sleg4046.pdf.*

(16) Dejamos de lado las IIC inmobiliarias, cuya relevancia en España es muy reducida, algunas de las cuales han tenido problemas como consecuencia, más que de la crisis financiera propiamente dicha, de la que ha afectado al mercado inmobiliario en nuestro país.

(17) Consecuencia, entre otras disposiciones, de la Orden EHA/35/2008, de 14 de enero, por la que se desarrollan las normas relativas a la contabilidad de las instituciones de inversión colectiva, la determinación del patrimonio, el cómputo de los coeficientes de diversificación del riesgo y determinados aspectos de las instituciones de inversión colectiva cuya política de inversión consiste en reproducir, replicar o tomar como referencia un índice bursátil o de renta fija, y por la que se habilita a la Comisión Nacional del Mercado de Valores para su desarrollo.

(18) Los coeficientes de diversificación, el coeficiente de endeudamiento o las reglas especiales para los fondos referenciados a índices.

(19) Orden EHA/888/2008, de 27 de marzo, sobre operaciones de las instituciones de inversión colectiva de carácter financiero con instrumentos financieros derivados y por la que se aclaran determinados conceptos del Reglamento de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva, aprobado por Real Decreto 1309/2005, de 4 de noviembre. En desarrollo de esta orden, la CNMV sometió a audiencia pública el 30/12/09 un proyecto de circular sobre operaciones en instrumentos derivados de las IIC.

RESUMEN

Este artículo analiza la influencia de la crisis financiera actual sobre la inversión colectiva en España con un doble enfoque. Por un lado, desde una perspectiva sustantiva, considerando la evolución de su actividad, la composición de la misma por categorías de instituciones y, por tanto, de riesgos asumidos por los inversores, así como la concentración de la industria. Por otro, se analiza la evolución de la normativa sobre la misma a un nivel europeo y nacional desde la emergencia de la crisis. En lo sustantivo, se observa, sobre todo, una recuperación de la actividad, manteniéndose una orientación conservadora de las carteras y con una menor concentración del sector. En lo segundo, los cambios normativos debidos directamente a la crisis son escasos, lo que apunta a un elevado grado de adecuación de su regulación ante circunstancias adversas de los mercados financieros.

Palabras clave: *Inversión colectiva, Fondos de inversión, Sociedades gestoras, Sociedades de inversión, Patrimonio, Riesgos, Inversión Alternativa, Crisis financiera, Regulación financiera, Mercado Único Europeo.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 168



SECTOR PÚBLICO

Coordinador:

Jesús Ruiz-Huerta
Catedrático de Economía Aplicada,
Universidad Rey Juan Carlos

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 169

La crisis económica se ha manifestado con su máximo rigor en el año que ahora acaba y las consecuencias de esta situación se han reflejado también en los datos que afectan al sector público, tanto en la vertiente de los ingresos como en la de los gastos.

Como ponen de manifiesto los trabajos de *J. Gascón* y de *L. de Pablos* y *R. Paredes*, la disminución de ingresos se ha hecho notar de manera contundente en los datos recaudatorios de los diversos niveles de gobierno y, además, parece profundizar la tendencia observada en 2008. Con el agravante de que cada vez es más necesario poner en marcha la consolidación fiscal ante el alarmante crecimiento de las cifras del déficit público. En los dos trabajos destinados a la parte de los recursos, se reflexiona sobre la situación y tendencias de las principales figuras tributarias, y se proponen algunas vías de respuesta a sus problemas y de búsqueda de ingresos que faciliten el proceso de consolidación fiscal.

Por otra parte, parecía obligado dedicar uno de los trabajos sobre el sector público a la reforma de la financiación autonómica, materializada a lo largo del pasado año, después de un largo proceso de negociación. El trabajo de *J. López Laborda* aborda esta cuestión y ofrece una reflexión rigurosa y ponderada sobre las luces y las sombras del nuevo modelo aprobado.

Ya en el ámbito del gasto, el artículo de *J. Calero* ofrece unas interesantes consideraciones sobre dos cuestiones relevantes de la educación en España, con frecuencia poco analizadas. Por un lado, el elevado abandono escolar prematuro, cuyas tasas son muy superiores a los valores medios europeos; por otro, el bajo rendimiento económico de la formación respecto a otros países, así como el análisis de sus causas. El artículo ofrece también algunas reflexiones sobre la necesidad y la viabilidad de un pacto educativo en nuestro país.

Por último, *G. Rodríguez Cabrero*, en su evaluación del gasto social, se refiere a los efectos de la crisis sobre la cohesión social en España, el papel de las políticas sociales para aliviar los principales problemas surgidos y la comparación de España con la Unión Europea en términos de gasto en protección social. El artículo termina con unas breves consideraciones sobre los retos de futuro de la protección social.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 170

Impacto de la crisis en los ingresos tributarios, consolidación fiscal y medidas tributarias

Jesús Gascón
Director General de Tributos

Al inicio del año se pudo constar que la crisis estaba produciendo una caída sin precedentes de la presión fiscal que pasó del 37,1% en 2007 al 33,09% en 2008, según datos del avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones públicas en 2008 de la Intervención General de la Administración del Estado.

Comparando los ingresos tributarios de 2008 con los de 2007, en términos de caja, la caída fue de 35.000 millones, de los cuales 27.223 millones de euros correspondieron a impuestos gestionados por la Agencia Tributaria —según el informe mensual de recaudación tributaria de diciembre de 2008 publicado por dicha agencia (1)—. De ellos, 20.740 millones de euros se explican tanto por reducciones de impuestos como por diferimientos en su pago (2), mientras que los 6.473 millones restantes son consecuencia directa de la menor recaudación ocasionada por la crisis (3). Por lo que se refiere a los tributos gestionados por las restantes Administraciones públicas (haciendas forales, comunidades autónomas de régimen común, entidades locales) la caída se estima en casi 8.000 millones de euros (4).

Y en 2009 la evolución de los ingresos ha seguido siendo muy negativa. Según el informe mensual de recaudación tributaria de octubre, la caída es del 16,4% por lo que se refiere a los tributos gestionados por la Agencia Tributaria. Es decir, la recaudación tributaria, también en 2009, está teniendo claramente una evolución más negativa que el PIB, por lo que es previsible una nueva caída de la presión fiscal en 2009, que puede situarse cerca del 30%.

Al descenso en la recaudación, como ya se ha adelantado, han contribuido indudablemente las medidas anticrisis adoptadas con la finalidad de estimular el consumo y la inversión y de esa manera tratar de frenar la caída del PIB.

Para fomentar el consumo se intentaron fórmulas diversas en los diferentes países: devoluciones de impuestos a los ciudadanos (EE.UU.), reducciones de la tarifa del impuesto sobre la renta dirigidas a los tramos más bajos de la tarifa y, en consecuencia, los de mayor propensión al consumo (Francia), disminución del tipo general del IVA (Reino Unido). En España, se optó por una deducción general de 400 euros para quienes perciben rendimientos del trabajo o de actividades económicas con efectos en las retenciones y los pagos fraccionados (Real Decreto-ley 2/2008). Todo ello en un momento en el que los tipos de interés, el precio del petróleo y sus derivados y la inflación en general estaban muy altos. También responde a esta estrategia de incre-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:49 Página 171

mentar la renta disponible de las familias la supresión del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio (Ley 4/2008).

Más de un año después sabemos qué ha sucedido después de adoptar estas medidas, pero no qué hubiera pasado sin ellas. Probablemente la evolución del consumo hubiera sido peor, pero lo que es evidente es que no se consiguió evitar el desplome del consumo y la consiguiente caída del PIB. Los datos son elocuentes, en España la renta disponible en manos de las familias ha aumentado como consecuencia de las medida de estímulo, pero esa mayor renta no se ha canalizado al consumo sino al ahorro, tanto es así que la tasa de ahorro se sitúa en 2009 en el 18,9% de la renta disponible, cuando en los años anteriores no llegaba al 10% (5).

Desde el punto de vista sociológico la explicación es obvia, ante las incertidumbres que produce la crisis, los ciudadanos prefieren ahorrar. Este comportamiento, que ha representado un problema a la hora de intentar minimizar los efectos y profundidad de la crisis, puede ser muy útil para la recuperación económica, cuando este ahorro superior al habitual se convierta en mayor consumo en el momento en que las perspectivas económicas sean mejores y se recupere la confianza de los ciudadanos en la economía.

También se adoptaron medidas en los diferentes países para favorecer la inversión empresarial: métodos acelerados de amortización, incentivos en sectores estratégicos; España no ha sido una excepción y se estableció libertad de amortización para los activos fijos nuevos que entrasen en funcionamiento en 2009 y 2010 siempre que la sociedad o el empresario individual mantuviesen empleo (Ley 4/2008). Sin embargo, no por ello se ha podido evitar la caída de la inversión.

Todos estos esfuerzos, que no han impedido el desplome de la recaudación y una caída sin precedentes de la presión fiscal, han coincidido en el tiempo con un fuerte crecimiento del gasto público a causa de los estabilizadores automáticos (6) y los planes de estímulo.

Como consecuencia de todo ello, a finales de 2009 la prioridad es asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, puesto que hay que afrontar un fuerte incremento del gasto no discrecional y, además, el déficit público debe ser reconducido en cumplimiento de nuestros compromisos con el Pacto de Estabilidad.

No quiere decir esto que sólo quepan subidas de impuestos en el corto y medio plazo, sino que las reducciones impositivas que se puedan acordar necesariamente van a tener que ir acompañadas de incrementos en otras figuras tributarias. Y estos habrán de realizarse de la forma menos perjudicial posible para no afectar a la recuperación y la vuelta al crecimiento económico continuado. De igual forma, las nuevas medidas fiscales deben favorecer la competitividad de nuestra economía y contribuir a mejorar la estructura de nuestro sistema tributario y su alineación con las tendencias internacionales.

En el corto plazo la necesidad imperiosa de consolidación de las finanzas públicas exige la adopción de medidas de fuerte impacto en los ingresos públicos, lo que, necesariamente, obliga a fijarse en las figuras tributarias con mayor potencial recaudatorio, es decir en el IRPF y en el IVA, sin renunciar a examinar el margen existente en los otros grandes tributos de nuestro sistema impositivo, los IIEE y el IS. Todo ello sin olvidar los aspectos no estrictamente recaudatorios que se acaban de comentar: impacto en términos de competitividad, racionalización de la estructura del sistema tributario y tendencias internacionales.

Comenzando por el IRPF, no parece oportuno operar sobre la tarifa general. A estos efectos cabe recordar que los tipos marginales han ido descendiendo en España con independencia del signo político del partido en el Gobierno desde el 56% de la transición al 43% actual. Además, el marginal actual está en línea con el de los grandes países europeos y el tramo al que se aplica comienza a aplicarse relativamente pronto en nuestro país (53.407,20 euros). Algunos países se están planteando incrementar sus tipos marginales con la finalidad de obtener recursos adicionales en un momento de caída de los ingresos, pero no parece que esta sea la tendencia internacional, al menos cuando el tipo marginal empieza a aplicarse a rentas de poco más de 53.000 euros como sucede en España.

Por otra parte, la estructura dual del impuesto parece difícilmente reversible (lo que no quiere decir que no se puedan plantear ajustes como la anunciada subida de un punto en 2010, con un tipo incrementado del 21% a partir de 6.000 euros de renta para las cantidades que excedan de dicho límite), ya que da homogeneidad al tratamiento de las rentas del ahorro, simplifica el impuesto y está en línea con una tendencia internacional muy clara. En mi opinión, también nos indica la dirección en la que va a ir el impuesto en el futuro porque no parece que la renta del ahorro pueda tributar al 18% (o al 15 o al 21%, eso es lo de menos) y que la tarifa aplicable a la base imponible general sea dos o tres veces superior.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 172

El más importante margen que tenemos en el IRPF para incrementar la recaudación está, sin duda, en los beneficios fiscales, cuyo coste recaudatorio es elevadísimo (un 40% de la recaudación potencial del impuesto) y que, en ocasiones, no está nada claro que cumplan los fines para los que se crearon. La deducción por inversión en vivienda es un buen ejemplo y llevaba tiempo señalada por los organismos internacionales y los expertos como un incentivo fiscal contraproducente que estaba contribuyendo a crear una burbuja inmobiliaria y a impedir que se desarrollasen con éxito otras políticas públicas en materia de vivienda. En la futura Ley de Economía Sostenible está prevista su reformulación a partir de 2011, para dotarla de progresividad e impulsar los incentivos al alquiler.

También es coherente la supresión que se producirá en 2010, salvo para las rentas más bajas, de la deducción de 400 euros para los asalariados y pensionistas y para quienes realizan actividades económicas, una vez que han desaparecido las causas que motivaron su establecimiento (Euríbor, inflación y precio del petróleo y sus derivados muy altos).

No tiene ningún sentido mantener beneficios fiscales ineficientes, con un elevadísimo coste recaudatorio, dando por bueno lo que ya existe por el mero hecho de que sea más cómodo no cuestionarse los incentivos *consolidados*.

En cualquier caso, no se puede decir que todos los incentivos sobren, ni mucho menos; algunos es posible que estén de más o deberían redefinirse, pero otros, seguramente, estarán bien como están y es razonable pensar, incluso, que algunos se deban potenciar. En definitiva, se trata de ser más críticos porque el Presupuesto de Beneficios Fiscales para 2010 es de 47.000 millones de euros para el Estado (no sólo es un problema en el IRPF) y eso representa más de lo que va a recaudar el Estado por cualquiera de los grandes tributos, descontada la participación de las comunidades autónomas.

Al hablar del IRPF tampoco podemos olvidarnos de que el impuesto cada vez más se va perfilando como un tributo con un tronco común y dos ramas paralelas: la estatal y la autonómica. Esta bifurcación del impuesto a partir de un tronco común parece irreversible y, además, en la reciente reforma del sistema de financiación autonómica se amplían las competencias normativas de las comunidades autónomas. El reto es conseguir que ello no implique más complejidad para los ciudadanos y, en especial, que los servicios de información y asistencia que presta la Agencia Tributaria, y que hacen mucho más fácil el cumplimiento voluntario del impuesto, se puedan mantener y potenciar.

Y hay asuntos que habrá que afrontar en algún momento, como los regímenes objetivos de tributación, que han cumplido una misión importante en el IRPF, pero que en los próximos años, si existe consenso para ello, se deberían replantear.

Cabe destacar que la supresión parcial de la deducción de los 400 euros y el incremento de la tributación de la renta del ahorro, en la medida en la que afectan al sistema de retenciones, producirán efectos recaudatorios inmediatos en 2010, debiendo contribuir, junto con la política de contención del gasto, al paulatino saneamiento de las cuentas públicas. Además, el IRPF, en un contexto de crecimiento económico y con una tasa de desempleo moderada, tiene un alto potencial recaudatorio como se ha demostrado en los años anteriores (7), y las medidas comentadas, en particular las consistentes en la reconsideración de incentivos fiscales poco eficientes, no deberían, en absoluto, mermar su capacidad futura para incrementar los ingresos públicos y de esta forma proporcionar margen al Estado para utilizar la política tributaria como instrumento proactivo de la política económica que se considere más conveniente en cada momento, superando con ello la situación vivida en los últimos meses en los que las medidas fiscales, en España y en el mundo, han sido más bien reactivas ante la gravedad de la crisis.

Pasemos ahora a analizar la situación en los impuestos indirectos. En primer lugar, hay que recordar que el IVA y los impuestos especiales son tributos armonizados en la Unión Europea, por lo que responden a un patrón común en los veintisiete países, y los incentivos fiscales, e incluso los tipos impositivos, no se pueden fijar libremente por los Estados miembros, sin perjuicio de que exista cierto margen para los Estados dentro de los límites que establece la normativa comunitaria.

En los impuestos especiales estamos en la banda baja de aplicación de los tipos impositivos que permite la armonización europea en todos ellos. Sólo los nuevos socios del este de Europa aplican impuestos más reducidos que nosotros (8). La tendencia va a ser al alza por muy diversos factores: las necesidades recaudatorias, la potenciación del papel medioambiental o de protección de la salud de estos tributos y la subida de los mínimos de tributación que previsiblemente se producirá en la Unión Europea en los próximos años. No obstante, hay claras diferencias entre unos impuestos y otros y el Impuesto sobre

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 173

las Labores del Tabaco y el Impuesto sobre Hidrocarburos son los principales candidatos a eventuales subidas, como ha podido verse esta primavera (Real Decreto-ley 8/2009).

Interesa destacar la previsible presentación en 2010, durante la Presidencia española de la Unión Europea, por la Comisión de un proyecto de directiva sobre la tributación de los productos energéticos que puede suponer una reformulación de los impuestos especiales que gravan la energía para potenciar su carácter medioambiental, de tal forma que se grave no sólo el componente energético de los diferentes productos sino también las emisiones que producen de gases con efecto invernadero. La armonización en este punto es esencial para que una eventual mayor tributación con el objetivo de fomentar el ahorro y la eficiencia energética no afecte a la competitividad de las empresas nacionales.

Por lo que se refiere al IVA, España aplica un tipo general del 16%, el más bajo de la Unión Europea, excepto Luxemburgo, Chipre y, transitoriamente, el Reino Unido, que aplican el 15%. A título de ejemplo, Francia aplica el 19,6%, Alemania el 19% y el Reino Unido el 17,5 (a partir del 1 de enero de 2010 cuando finalice el período transitorio de aplicación del 15%). Por otra parte, España ha hecho un uso muy intenso de las posibilidades que permiten las directivas para aplicar tipos reducidos. Tanto es así que la mayor parte de la base imponible que grava las operaciones realizadas para consumidores finales (destinatarios sin derecho a la deducción) tributa a tipos reducidos en nuestro país, siendo el país con menos base gravada al tipo general de toda la Unión Europea.

Por tanto, nuestro tipo general es bajo en términos europeos, lo que avala su subida del 16 al 18% mediante la Ley de Presupuestos para 2010, pero, además, es imprescindible incrementar también el tipo reducido, en este caso, del 7 al 8%, para asegurar la capacidad recaudatoria de la medida. A este respecto, existe consenso general sobre la escasa incidencia de los incrementos impositivos en el IVA en la competitividad, aspecto muy a tener en cuenta en una coyuntura como la actual.

Por otra parte, no podemos olvidarnos del efecto que las subidas del IVA producen sobre el consumo, la inflación y, eventualmente, el cumplimiento voluntario. Algunos de estos condicionantes, como es el caso de la inflación, hoy no son un problema, pero la atonía del consumo ha aconsejado demorar el incremento de tipos hasta el 1 de julio de 2010, fecha en la que se considera que la recuperación económica empezará a ser una realidad.

No cabe duda que el IVA tiene un enorme potencial recaudatorio y su recaudación ha estado creciendo durante bastantes años por encima de la propia tasa de crecimiento del PIB (10). Cuando la recuperación sea un hecho, este incremento de tipos constituirá una buena fuente de ingresos que elevarán de forma automática la presión fiscal y darán más margen al Estado para llevar a cabo la política tributaria que considere más conveniente: incrementar los ingresos para aumentar los gastos sociales, mantener la presión fiscal o, incluso, si se estima oportuno, reducir el IRPF o los tributos que más afectan a la competitividad de nuestra economía. En cualquier caso, esta acreditada gran capacidad recaudatoria del IVA ha tenido en el pasado reciente una clara relación con el *boom* inmobiliario, por lo que su potencial futuro estará en parte condicionado por la evolución del sector inmobiliario y, muy especialmente, por el hecho de que otros sectores puedan ocupar el lugar de dicho sector como punta de lanza del crecimiento económico.

Llegados a este punto, hablemos ya del Impuesto sobre Sociedades. Es un lugar común decir que el impuesto español es alto y que está por encima de la media europea. Si hablamos del tipo general es cierto, el tipo general es más alto que el de la media no sólo de la Unión de los 27 sino también de la Europa de los 15 (11). Eso sí, en los grandes países (Francia, Italia, Alemania y Reino Unido) el tipo general está entre el 28% y el 32%, por tanto, si hablamos de los cinco países más grandes estamos en la media.

Por este motivo, y teniendo en cuenta cómo afecta este impuesto a la competitividad, numerosas voces proponen la reducción del Impuesto sobre Sociedades. En esta línea, en el debate del estado de la nación se anunció por el presidente del Gobierno una reducción de 5 puntos para las Pymes que mantuviesen empleo (y una reducción equivalente en el IRPF para los empresarios y profesionales con asalariados que mantengan empleo), medidas incorporadas al proyecto de Ley de Presupuestos para 2010.

Pero referirse sólo al tipo general es demasiado simplista. El impuesto español parte de la contabilidad y en otros países no es así, la determinación de la base imponible mediante ajustes extracontables produce un resultado que presenta notables variaciones de unos países a otros, en España se aplican importantes incentivos fiscales (ajustes extracontables, bonificaciones, deducciones) que reducen significativamente el tipo medio efectivo, y existe una constelación de regímenes especiales que, en ocasiones, permiten

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 174

hablar de fiscalidad a la carta. Hablando de incentivos hay que recordar la reciente recuperación con carácter permanente de la deducción por I+D+i (Real Decreto-ley 3/2009), que se mejorará en la Ley de Economía Sostenible, norma que también dará carácter permanente y potenciará la deducción para fines medioambientales.

Teniendo en cuenta todo esto, si hablamos del tipo medio efectivo (cociente entre la cuota y la base), el impuesto español es bastante más competitivo a nivel europeo y todavía lo es más si calculamos el tipo efectivo dividiendo el gasto contable que supone el Impuesto sobre Sociedades por el resultado contable de las empresas (hay un interesante estudio de la Universidad de Oviedo y FUNCAS sobre el tema) (12).

Con todo, es preferible un impuesto con una estructura lo más simple posible, con un tipo bajo que sea competitivo en el contexto europeo y mundial, que uno a la carta, definido a partir de un tipo general elevado, cuya carga recaudatoria luego se ve corregida con innumerables incentivos y regímenes especiales. Además, la complejidad normativa suele ir de la mano de la inseguridad jurídica que, en términos de competitividad, es nefasta para cualquier sistema tributario.

Por otra parte, nos encontramos en un entorno globalizado en el que las posibilidades de seleccionar la jurisdicción de tributación son cada vez mayores. Y no hay duda a la hora de elegir entre un impuesto de base amplia y estructura simple a la que se aplica un tipo reducido y un tributo complejo y casuístico en el que el ahorro fiscal está supeditado a ser capaz de conseguir la maximización de todo tipo de incentivos tributarios y regímenes especiales.

Creo que esta va a ser la tendencia en los próximos años: impuestos simples y tipos generales bajos. Algunos países, como Irlanda y bastantes del este de Europa, ya han apostado por esta fórmula.

Además, hay otro factor a considerar. Se suele dar por bueno que en materia de impuestos directos los Estados miembros de la Unión Europea pueden hacer lo que quieran a diferencia de los que sucede con los muy armonizados impuestos indirectos. Esto es cada vez menos cierto.

La doctrina del Tribunal de Luxemburgo, las resoluciones de la Comisión, los informes del Código de Conducta, el *soft law*, en definitiva, están condicionando cada vez más las regulaciones internas.

Y no se pueden olvidar los expedientes por ayudas de Estado de la Dirección General de Competencia de la Comisión que están limitando significativamente la posibilidad de adoptar medidas de alcance que favorezcan a sectores económicos concretos o que impulsen la internacionalización de las empresas de un país determinado (13).

La lectura de todo ello nos lleva de nuevo a la misma conclusión: estructura sencilla y tipos competitivos.

Porque, en definitiva, la seguridad jurídica es esencial, no sólo para atraer la inversión exterior, sino también para mantener las bases imponibles de las empresas transfronterizas que ya operan en nuestro territorio con independencia de su origen nacional o extranjero (si es que tiene algún sentido aludir en el siglo XXI a la nacionalidad de las compañías mundializadas).

Por último, un pequeño comentario sobre las medidas postcrisis. Algunas normas fiscales (el ejemplo más claro es el muy favorable tratamiento tributario del endeudamiento frente a lo que sucede con la capitalización) han podido contribuir a la gestación y desarrollo de la crisis, por lo que no resulta descabellado pensar en medidas correctoras para evitar que la fiscalidad promueva situaciones no deseadas, de tal forma que la crisis nos sirva de aprendizaje para mejorar nuestros sistemas tributarios.□

NOTAS

(1) *Informe sobre la Recaudación Tributaria 2008.*

(2) *Según el informe citado, en 2008 las reformas del IRPF y del IS supusieron 6.700 millones, la deflactación de la tarifa y la actualización de los mínimos en el IRPF en 2008 originaron un coste recaudatorio de 1.090 millones y la deducción de 2.500 euros por nacimiento y adopción representó 1.090 euros de coste adicional. Por su parte, la deducción de 400 euros por rendimientos del trabajo y de actividades económicas, adoptada en un momento de alta inflación, tipo de Euríbor muy elevado y precios récord del petróleo y sus derivados, redujo la recaudación en otros 4.100 millones de euros. Tampoco podemos olvidar el impacto de la reforma fiscal y contable en los pagos fraccionados del Impuesto sobre Sociedades en 2008, muy especialmente la libertad de opción para aplicar la modalidad de pago que cada empresa consideró más favorable a sus intereses. Se estima en 3.820 millones el impacto en 2008 de estas medidas. Además, en el IVA el régimen de grupos ha originó un diferimiento de impuestos a ejercicios posteriores que se estima en 2.800 millones de euros. Y, por último, la crisis hizo crecer el número de solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento con un efecto en caja en 2008 de 1.200 millones de euros de menor ingreso.*

(3) *Continuando con el informe mencionado, en la declaración del IRPF 2008 las ganancias patrimoniales se redujeron en un 26,9% respecto de la declaración del año*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 175

anterior, especialmente a causa de la evolución a finales de 2007 del mercado inmobiliario con un claro cambio de tendencia respecto de lo que venía siendo lo normal en los últimos años, que determinó que la cuota diferencial de las declaraciones del impuesto fuese de 3.753 millones a devolver, en lugar de resultar a ingresar como se pensó en un principio que sería.

En la declaración del Impuesto sobre Sociedades de 2007 los resultados de las carteras de valores y los resultados extraordinarios fueron claramente inferiores a los de la declaración del año anterior (un 40,9% de descenso).

Además, el IVA se resintió significativamente, entre otros factores, a causa de la caída de ventas de viviendas (en un 18%) y la evolución negativa del consumo privado (5% de caída). La reducción del consumo afectó también a los impuesto especiales y especialmente al Impuesto sobre Hidrocarburos.

(4) En cuanto a la evolución de la recaudación en las haciendas forales son en buena parte válidas las consideraciones efectuadas a propósito de los tributos gestionados por la Agencia Tributaria. Por lo que se refiere a las restantes Administraciones públicas, tributos como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Inmuebles de Naturaleza Urbana, directamente relacionados con el sector y las transacciones inmobiliarias, han sido los más perjudicados.

*(5) **Cuadernos de Información Económica** de FUNCAS, número 212, previsión para 2009.*

(6) El Real Decreto-ley 8/2009 aprobó un crédito extraordinario de 16.898,05 millones de euros para hacer frente básicamente al incremento de las prestaciones por desempleo.

*(7) El crecimiento de la recaudación por IRPF respecto del obtenido en el año anterior fue del 14,7% en 2005, del 14,8% en 2006 y del 15,6% en 2007. **Informe Anual de Recaudación Tributaria 2008** de la Agencia Tributaria.*

*(8) **Taxation Trends in the European Union 2009**, publicación de la Comisión Europea.*

*(9) **Taxation Trends in the European Union 2009**, publicación de la Comisión Europea.*

*(10) El crecimiento de la recaudación por IVA respecto del obtenido en el año anterior fue del 9,9% en 2003, del 9,7% en 2004, del 12% en 2005 y del 9,6% en 2006. **Informe Anual de Recaudación Tributaria 2008** de la Agencia Tributaria.*

*(11) **Taxation Trends in the European Union 2009**, publicación de la Comisión Europea.*

(12) «La presión fiscal por Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea», Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García. FUNCAS. Documento de Trabajo 407/2008.

(13) Decisión de la Comisión de 28.10.2009 relativa a la amortización fiscal del fondo de comercio financiero para la adquisición de participaciones extranjeras número C45/2007 (ex NN51/2007, ex CP9/2007).

RESUMEN

La presión fiscal cayó en 2008 del 37,1% al 33,09% del PIB a causa de las medidas de estímulo y el descenso de la actividad económica. La evolución de la recaudación tributaria en 2009 hace prever una nueva caída de la presión fiscal.

En estos momentos la prioridad es la consolidación de las finanzas públicas y hay que analizar qué margen existe en los diferentes tributos para incrementar la recaudación sin comprometer la recuperación económica y mejorar la estructura y competitividad de nuestro sistema tributario teniendo en cuenta las tendencias internacionales.

En el IRPF hay que replantearse la existencia de incentivos fiscales que se han mostrado ineficientes.

En el IVA y los IIEE la tributación en España es inferior a la media europea, cuestión a reconsiderar en un momento como el actual.

En el IS es preferible un modelo de impuesto sencillo con tipos bajos que no un tributo con tipos nominales altos y plagado de reglas especiales y excepciones.

Palabras clave: *Presión fiscal, Ingresos tributarios, Consolidación fiscal, IRPF, IVA, Impuestos Especiales, Impuesto sobre Sociedades.*

Le invitamos a poner a prueba la única librería dedicada

en exclusiva a Economía y Empresa

- Economía
- Bolsa y Finanzas
- Marketing y Ventas
- Recursos Humanos
- Dirección y Organización de Empresas
- Impuestos
- Matemáticas, Estadística y Econometría
- Contabilidad y Auditoría...

Marcial Pons

Marcial Pons Economía

tu punto de referencia



10% descuento
para colegiados
en compras de librería

Marcial Pons Economía y Empresa
Plaza de las Salesas, 10 28004 Madrid
Tel. +34 91 308 56 49
Fax + 34 91 308 60 30
e-mail: economia@marcialpons.es

www.marcialpons.com

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 177

La crisis económica y el sistema impositivo

Laura de Pablos
Raquel Paredes
Universidad Complutense de Madrid

La evolución que presentan los principales impuestos durante 2009 refleja caídas muy importantes y generalizadas. Las primeras señales de esta situación se remontan a 2007, año en el que el IVA apenas aumenta. Sin embargo, es en 2008 y 2009 cuando se hace patente el desplome de la recaudación. La contracción en la inversión, la intensa desaceleración del consumo, la caída de los beneficios empresariales y de la renta de los hogares, el incremento del paro y, en general, el fuerte impacto de la crisis económica en nuestro país explican buena parte de la preocupante situación de nuestros ingresos públicos (véase cuadro 1).

En lo que sigue nos vamos a referir a la evolución y principales reformas introducidas en 2009 en los principales impuestos de nuestro país. En concreto, analizamos el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto sobre Sociedades, los impuestos que gravan el consumo: IVA, e impuestos especiales, y los impuestos sobre la riqueza personal: Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

1. Impuesto sobre la Renta e Impuesto sobre Sociedades

La última gran reforma en materia de imposición sobre la renta, tanto de personas físicas como de personas jurídicas, entró en vigor el 1 de enero de 2007 con la aprobación de la Ley 35/2006 (1). Desde entonces y hasta la actualidad gran parte de los cambios más relevantes que se han producido en ambos impuestos pueden explicarse por la situación de crisis de nuestra economía y sus consecuencias. Así, uno de los efectos de la crisis ha sido un importante desequilibrio en las cuentas públicas por el crecimiento de ciertos gastos de protección social frente al retroceso de los principales recursos impositivos. En esta situación se han articulado algunas medidas en el impuesto sobre la renta personal cuya motivación es esencialmente recaudatoria, respondiendo a un principio básico de la imposición como es el de suficiencia recaudatoria. Por otra parte, otro de los efectos de la crisis, particularmente grave en el caso de la economía española, ha sido el elevado crecimiento de las tasas de desempleo. Ello ha dado lugar a la articulación de medidas en el seno de los impuestos sobre la renta que han tratado de ejercer un efecto anticíclico frenando el crecimiento del paro. Por tanto, los dos principios básicos a los que han tratado de servir las reformas de los impuestos sobre la renta en los

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 178

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN
(Miles de euros)

Ingresos tributarios	2006	2007	2008	2008 noviembre	2009 noviembre	Evolución		
						2006/2007	2007/2008	2008/2009 noviembre
Impuesto sobre la Renta	62.813	72.614	71.341	67.114	59.813	15,6%	-1,8%	-10,9%
Impuesto sobre Sociedades	37.208	44.823	27.301	25.959	19.952	20,5%	-39,1%	-23,1%
Impuesto sobre la Renta no residentes	1.498	2.427	2.262	2.030	2.151	62,0%	-6,8%	6,0%
Impuestos sobre el Valor Añadido	54.652	55.851	48.021	45.968	32.291	2,2%	-14,0%	-29,8%
Impuestos Especiales	18.602	19.766	19.570	18.030	17.757	6,3%	-1,0%	-1,5%
Trafico exterior	1.595	1.720	1.566	1.213	1.448	7,8%	-9,0%	19,4%
Impuesto Primas de Seguros	1.387	1.491	1.502	1.399	1.295	7,5%	0,7%	-7,4%
Otros ingresos	1.625	1.984	1.890	—	—	22,1%	-4,7%	—
Total	179.380	200.676	173.453	161.713	134.707	11,9%	-13,6%	-16,7%

Fuente: Agencia Tributaria. Elaboración propia.

últimos años han sido la suficiencia recaudatoria y la estabilización económica.

El objetivo de incrementar la recaudación está presente en dos modificaciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas introducidas por la Ley de Presupuestos para 2010: la elevación del tipo de gravamen de la renta del ahorro y la eliminación de la deducción por obtención de rendimientos del trabajo o de actividades económicas.

El tipo de gravamen de la renta del ahorro aumenta desde un tipo fijo del 18% hasta una tarifa levemente progresiva con dos tipos (19 y 21% hasta y desde 6.000 euros, respectivamente). Este gravamen especial para la renta del ahorro se justificó en la reforma de 2007 en el deseo de mejorar la posición competitiva de nuestro país en un entorno internacional de libre circulación de capitales y de fuerte competencia. Consideramos que el incremento actual de los tipos no entra en conflicto con el objetivo de la reforma de 2007. La razón es que el tipo del 18% puede ser calificado como un tipo relativamente bajo. En concreto, es inferior al tipo mínimo de la tarifa progresiva aplicable a la renta general (24%) y al tipo general del Impuesto sobre Sociedades (30%); pero además es inferior al tipo que grava las rentas del capital en los modelos duales de otros países.

En cuanto a la deducción por obtención de rendimientos del trabajo o de actividades económicas, se elimina salvo para contribuyentes con base imponible inferior a 12.000 euros anuales. Esta deducción, introducida en 2008 en período electoral, ha sido objeto de numerosas críticas debido a su elevado coste presupuestario y a su falta de equidad. En este sentido, su eliminación habría de valorarse positivamente. El hecho de que se mantenga para las rentas más bajas podría en principio considerarse un mecanismo adecuado de ayuda a la población más desfavorecida justificándose su coste recaudatorio. No obstante, ha de señalarse que el establecimiento formal de la deducción no garantiza su aplicación efectiva, particularmente para las rentas más bajas con mayores cargas familiares, con lo que se reproducirían algunas de las críticas por razones de equidad.

Las medidas que han tratado de ejercer un efecto anticíclico sobre la economía han afectado a la tributación de las rentas empresariales, no sólo en el Impuesto sobre Sociedades, sino también en el IRPF. En particular, con el objetivo de evitar un mayor desplome de la variable empleo, se han introducido incentivos transitorios destinados a las Pymes, que son los principales motores del empleo en el tejido empresarial español (2). El incentivo concreto elegido ha sido distinto en IRPF y en Impuesto sobre Sociedades. En el primero se ha optado por una reducción del 20% del rendimiento neto de la actividad; y en el Impuesto sobre Sociedades, por una reducción de cinco puntos en los tipos de gravamen aplicables en el régimen de empresas de reducida dimensión (3). La aplicación de estos incentivos se vincula, no ya a la creación, sino al mero mantenimiento del empleo, con lo que están fundamentalmente orientados a frenar el crecimiento del paro.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 179

En el Impuesto sobre Sociedades se ha introducido además otro incentivo fiscal de carácter temporal como herramienta de la política estabilizadora. Se trata de la libertad de amortización (4), aplicable a inversiones nuevas realizadas en 2009 y 2010, siempre que se cumpla con un requisito de mantenimiento de empleo. Este incentivo supone un diferimiento en el pago de impuestos, proporcionando liquidez a la empresa particularmente útil en un contexto de restricciones crediticias.

Por último, en materia de Impuesto sobre Sociedades, hemos de recordar que en los últimos años hemos asistido a una rebaja gradual de los tipos de gravamen y a una reducción de las bonificaciones y deducciones incentivadoras de acuerdo con el calendario fijado en la Ley 35/2006 de reforma del IRPF (5). Estas reformas se enmarcan en un contexto de globalización de la actividad económica en que existe una importante preocupación por la productividad y el crecimiento económico, y están en plena sintonía con las tendencias básicas de los sistemas fiscales de otros países, particularmente de la Unión Europea.

2. Impuestos sobre el consumo

El primer hecho destacable en el IVA es el desplome que se ha producido en su recaudación, importante ya en 2008 pero realmente alarmante en 2009 La progresiva desaceleración del gasto iniciada en 2007, alcanza en 2009 niveles inesperados. A la negativa evolución del gasto se suma el impacto en la recaudación de algunas reformas normativas introducidas en los últimos años. El nuevo régimen especial de grupo de entidades en IVA (previsto en la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal) permite, a partir de enero de 2008, que un grupo fiscal consolide la declaración del IVA de las entidades que lo integran. Este hecho tiene como consecuencia que los declarantes puedan disfrutar de la devolución del IVA inmediatamente, a costa de minorar sus beneficios brutos. Por otro lado, las dificultades de liquidez han provocado una reducción importante de los saldos a compensar que se mantenían a final del ejercicio y un fuerte aumento de aplazamientos. Estos últimos se han visto favorecidos por diversos cambios normativos, entre los que destaca la Orden HA/1030/2009, de 23 de abril, que eleva de 6.000 a 18.000 euros el mínimo exento de la obligación de aportar garantía en solicitudes de aplazamiento. A todo esto cabe añadir los efectos de la posibilidad que existe en la actualidad de recibir mensualmente la devolución del IVA, opción que sí ha sido utilizada a pesar de que obliga a liquidar mensualmente el impuesto (Ley 4/2008, de 23 de diciembre).

La Ley de Presupuestos 2010 incorpora la elevación de los tipos impositivos general y reducido del IVA del 16 y 7% al 18 y 8% respectivamente. Esta medida se adopta con efectos a partir del segundo semestre del año 2010 y está justificada por las necesidades recaudatorias del momento presente. Este cambio exige modificar los porcentajes de compensación aplicables en el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca. (al 10% y 8,5%).

CUADRO 2

RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO

(Miles de euros)

	2006	2007	2008	2008 noviembre	2009 noviembre	Evolución nov. 2008/2009	Evolución 2007/2008
IVA	**54.652**	**55.851**	**48.021**	**45.968**	**32.291**	**-29,8%**	**-14,0%**
Importaciones	8.647	9.371	9.244	8.509	5.688	-33,2%	-1,4%
Recaudación bruta op. interior	71.071	77.762	70.746	37.459	26.602	-29,0%	-9,0%
Devoluciones	25.066	31.283	31.970	—	—	—	2,2%
Impuestos especiales	**18.602**	**19.766**	**19.570**	**18.030**	**17.757**	**-1,5%**	**-1,0%**
Alcohol y bebidas derivadas	914	935	903	824	730	-11,4%	-3,4%
Cerveza	279	286	285	264	257	-2,7%	-0,3%
Productos intermedios	21	21	20	18	17	-5,6%	-4,8%
Hidrocarburos	10.414	10.715	10.152	9.316	8.998	-3,4%	-5,3%
Labores del tabaco	6.000	6.765	7.024	6.520	6.608	1,3%	3,8%
Determinados medios de transporte	1	-1	-1	—	-1	—	—
Electricidad	973	1.065	1.187	1.089	1.149	5,5%	11,5%

Fuente: Agencia Tributaria. Elaboración propia.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 180

La desaceleración de los consumos sujetos a impuestos especiales es la principal explicación del descenso de la recaudación por Hidrocarburos, Alcohol y bebidas derivadas y Cerveza. El impuesto especial sobre la cerveza en 2009 registra una caída del 2,7%, tendencia negativa ya iniciada en 2008. La bajada del consumo de cerveza de menos graduación es la principal explicación. El consumo fiscal de carburantes en territorio fiscal común experimenta en 2008 su primera tasa negativa de la historia de la serie. En este caso cabe atribuir el descenso a sus altos precios, a la contracción de la actividad económica y a la caída de la venta de turismos. Finalmente destacar que en 2009 continúan las devoluciones de carácter extraordinario a agricultores y ganaderos por las cuotas soportadas por el gasóleo (DA 57.ª Ley 2/2008 de PGE para 2009).

Por el contrario, el impuesto sobre labores del tabaco sigue experimentando subidas. El número de cajetillas vendidas es mayor y el precio medio de la cajetilla de tabaco también ha subido. Además el tipo específico, a partir del 13 de junio, se sitúa en 10,20 euros por cada 1.000 cigarrillos (R.D.L. 8/2009, de 12 de junio).

3. Impuestos sobre la riqueza

Por lo que se refiere a los impuestos que gravan la riqueza personal es importante establecer una separación clara entre la situación del Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Particularmente en España, el Impuesto sobre el Patrimonio Neto tenía defectos importantes: falta de equidad horizontal, tipos elevados y sobre todo el hecho de que, salvo Francia, ningún país miembro de la Unión Europea aplicase un impuesto similar. A pesar de lo dicho cabe plantearse si su supresión era la única alternativa posible (6), a la vista de la situación actual. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones también presenta problemas de diversa índole. La existencia de una importante disparidad normativa entre las diferentes comunidades autónomas ha dado lugar a una situación inaceptable desde el punto de vista de la equidad horizontal, como puede observarse en el ejemplo del cuadro 3.

Además la aplicación de exenciones que dejan al margen de tributación determinadas transmisiones, sin una justificación suficiente desde el punto de vista de la eficiencia económica, produce inequidades muy importantes (por ejemplo, la reducción del 95% o más dependiendo de las comunidades autónomas, de la adquisición mortis-causa de una empresa familiar por el cónyuge, descendientes o adoptados de la persona fallecida). Por su parte, la existencia de una tarifa que se aplica conjuntamente con las correcciones por patrimonio previo de los causahabientes, produce error de salto y tipos excesivamente progresivos que en absoluto suponen un estímulo a mayores grados de cumplimiento tributario. Sin embargo, es importante destacar que la mayor parte de los países de nuestro entorno económico cuentan con algún tipo de impuesto sobre las sucesiones (De Pablos, 2007), por lo que es necesario incluirlo como prioridad en la agenda reformadora de nuestro sistema.

CUADRO 3

DISPARIDADES EN EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2009
(Hijo de 30 años. Herencia 560.000 euros. P. previo 150.000 euros)

	Andalucía	Castilla-La Mancha	Comunidad de Madrid	Cataluña	Extremadura	Cantabria	Galicia	Canarias
Base imponible	560.000	560.000	560.000	560.000	560.000	560.000	560.000	560.000
Reducción	125.000	—	16.000	18.000	—	50.000	—	18.500
Base liquidable	435.000	560.000	544.000	542.000	560.000	510.000	560.000	541.500
C. Integra	91.431,4	128.618,9	123.858,9	123.263,9	128.618,9	113.743,9	128.618,9	123.115,2
C. Integra cor. p. previo	91.431,4	128.618,9	123.858,9	123.263,9	128.618,9	1.137,4	1.286,2	123.115,2
Bonificación	—	122.188,0	122.620,3	—	—	—	—	122.992,1
C. Final	91.431,4	6.430,9	1.238,6	123.263,9	128.618,9	1.137,4	1.286,2	123,1
T. M. Efectivo	16,33%	1,15%	0,22%	22,01%	22,97%	0,20%	0,23%	0,02%

Fuente: Elaboración propia.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 181

8. Posibles líneas de fututo

Desde la perspectiva de buscar recursos que ayuden a la reducción del déficit público, podría existir un cierto margen en el tipo de gravamen de la renta del ahorro en el IRPF. En cambio, en el Impuesto sobre Sociedades, la reforma de 2007, que redujo el tipo general del 35 al 30%, puede calificarse hoy como insuficiente a la vista de la evolución más reciente en los países de nuestro entorno, que ha reducido el nivel medio del tipo de gravamen hasta el 27% (7). Razones de competitividad internacional podrían por tanto aconsejar la reducción en dos o tres puntos del tipo general español.

Se podrían considerar posibles subidas de los impuestos especiales por suponer escasos costes de eficiencia, ya que son impuestos que suponen modificaciones moderadas en el comportamiento y son bastante estables desde el punto de vista recaudatorio. Además, sus tipos presentan algún margen si los comparamos con la UE.

Se podría pensar en alternativas diferentes a la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio Neto como, por ejemplo, un impuesto sobre las grandes fortunas (8). La reforma del Impuesto sobre Sucesiones es un tema urgente. No se debería renunciar a la riqueza personal como índice de capacidad de pago. Es un instrumento con escaso potencial recaudatorio pero muy estable.

Se debería continuar con la lucha contra el fraude. A pesar de que su magnitud no es de conocimiento público, sí es posible intuir que es importante. Véase, por ejemplo, las discrepancias existentes entre la importancia relativa de las rentas de autónomos (un 5,8% sobre el total de rentas) y las altas en Seguridad Social, donde alrededor del 20% son trabajadores autónomos.□

NOTAS

(1) Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de IRPF y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no residentes y sobre el Patrimonio.

(2) Estos incentivos son aplicables en los períodos 2009, 2010 y 2011 a contribuyentes cuyo importe neto de la cifra de negocios sea inferior a cinco millones de euros, con una plantilla media por debajo de veinticinco empleados.

(3) Reducción del tipo del 25 al 20% para el primero de base imponible (hasta 120.202,41 euros), y del 30 al 25% para el resto.

(4) Introducida por la Ley 4/2008.

(5) No obstante, ha habido modificaciones puntuales en el calendario inicial contenido en la Ley 35/2006. Por ejemplo, para las deducciones por I+D+i y por producciones cinematográficas y audiovisuales.

(6) Por ejemplo, un impuesto sobre las grandes fortunas o un impuesto del estilo del Box Tax holandés.

(7) Tipo medio del Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea de los quince después de integrar el impuesto estatal, los impuestos locales y regionales y los recargos (véase Paredes, 2010).

(8) Recaudaría incluso más, y conseguiría frenar una excesiva concentración de la riqueza De Pablos (2009).

BIBLIOGRAFÍA

De Pablos Escobar L. (2007): **The personal wealth taxes: the Inheritance and Gift Taxes and the Net Wealth Tax**, *ed. Edward Elgar.*

— (2009): «Alternativas a la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio Neto», **Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas**, *6/2009.*

Paredes Gómez, R. (2010): «Evolución del Impuesto sobre Sociedades en el proceso de internacionalización de la empresa española» en **El Impuesto de Sociedades y su reforma**, *ed. Thomson-Civitas.*

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza cuál ha sido la evolución de nuestros principales impuestos durante 2009, ofreciendo una explicación de las causas del desplome de la recaudación en general y de lo ingresado por el Impuesto sobre Sociedades y el IVA en particular. La crisis económica constituye sin duda el factor principal, pero también han repercutido reformas normativas realizadas recientemente. Se concluye aportando algunas posibles líneas de actuación futura.

Palabras clave: *Crisis económica, Ingresos tributarios, Reforma fiscal.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 182

¿No hay quinto malo? La reforma de la financiación autonómica

Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza

1. Introducción

Tras un dilatado proceso de negociaciones bilaterales, selectivo y poco transparente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el 15 de julio de 2009 el *Acuerdo 6/2009, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía* (en adelante, Acuerdo), con efectos desde el 1 de enero de 2009 (1).

Sin duda, el nuevo modelo (al que me referiré como Modelo de 2009) es el más complicado de los cinco aprobados durante la vigencia del denominado *período definitivo* de financiación autonómica, seguramente debido a la dificultad de cohonestar demandas de índole técnica y política muy variada y difícilmente compatibles. Esa complejidad del modelo dificulta sobremanera la comprensión de su lógica y estructura y la estimación de sus consecuencias financieras para las comunidades autónomas.

El objetivo del presente trabajo es apuntar cuáles han sido los cambios más significativos introducidos por el Modelo de 2009 con respecto al modelo vigente hasta ahora (que identificaré como Modelo de 2001). Para que la exposición resulte más sencilla, basaré la comparación de los sistemas en dos esquemas que sintetizan su estructura básica respectiva (2).

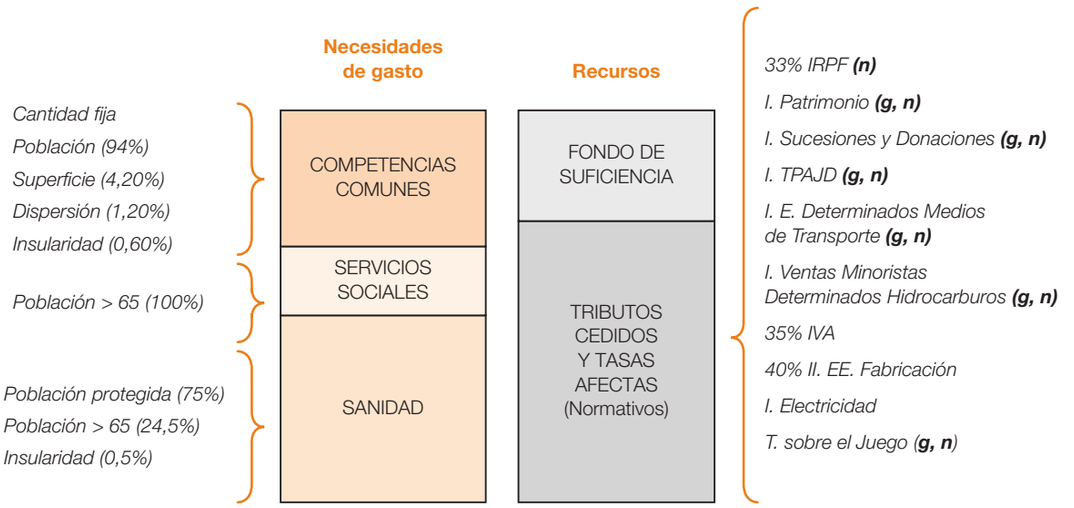
2. El Modelo de 2001. Condicionantes de la reforma

Como se aprecia en el esquema 1, la estructura básica del Modelo de 2001 está integrada por tres elementos: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y el fondo de suficiencia. En el año base (1999), se calculan las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma aplicando determinados indicadores a cada uno de los tres bloques de competencias regionales: comunes, sanidad y servicios sociales. Esas necesidades se financian con la recaudación normativa de los tributos cedidos y las tasas afectas y con el fondo de suficiencia, positivo o negativo, que actúa como una transferencia de nivelación. El fondo de suficiencia evoluciona a lo largo del tiempo a la misma tasa que los ingresos tributarios del Estado (ITE).

Es evidente que el Modelo de 2001 presentaba numerosas deficiencias técnicas que justificaban sobradamente su revisión, en aspectos tales como la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, la determinación de su capacidad fiscal, el funcionamiento

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 183

ESQUEMA 1
EL MODELO DE 2001: ESTRUCTURA BÁSICA



g: competencias de gestión; ***n***: competencias normativas

dinámico del modelo o la extensión y calidad de la descentralización tributaria. Pero también hay que referirse a un condicionante adicional de la reforma, de carácter jurídico-político: los nuevos Estatutos de Autonomía, que contienen dos normas que han tenido una influencia decisiva en la estructura del nuevo modelo de financiación autonómica. Por un lado, el Estatuto de Autonomía de Cataluña pretende limitar la nivelación entre comunidades autónomas a *los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar*. Este precepto se ha reproducido en los Estatutos de las Islas Baleares, Andalucía y Aragón, pero con un matiz que ha resultado importante, ya que estos Estatutos (como también los de la Comunidad Valenciana y Castilla y León) recogen, además, con diversas fórmulas, la garantía de la financiación suficiente para la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos.

3. El Modelo de 2009

Tal y como refleja el esquema 2, la estructura básica del Modelo de 2009 sigue estando integrada por los mismos tres elementos fundamentales presentes en el Modelo de 2001. A partir de ese esquema, podemos identificar los cambios más significativos introducidos por el nuevo modelo de financiación.

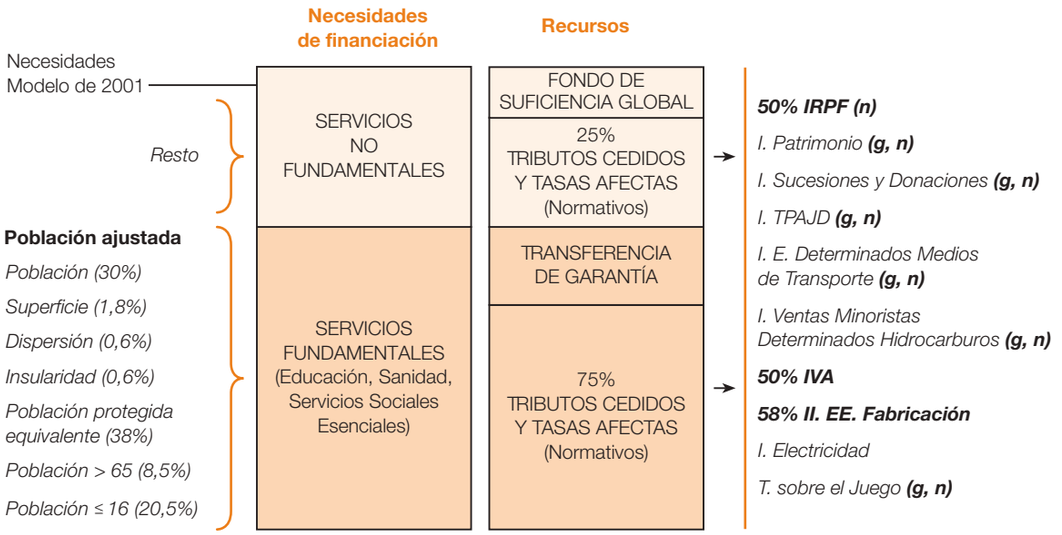
3.1 Recursos adicionales

El Modelo de 2009 incrementa las necesidades globales de financiación de todas las comunidades autónomas. El Estado aporta un volumen muy importante de recursos adicionales (unos 8.600 millones de euros en valores de 2007, el año base) (3), cuya distribución entre las comunidades se realiza atendiendo a diversos criterios, en valores de 2009: la población ajustada de cada comunidad, la variación de esa variable entre 1999 y 2009, la población potencialmente dependiente, el número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, la dispersión, la densidad de población, la aplicación de políticas de normalización lingüística.

Muy significativamente, el Acuerdo no relaciona los recursos adicionales que incorpora con el reconocimiento, implícito o explícito, de la existencia de un desequilibrio financiero vertical favorable al nivel central durante la vigencia del Modelo de 2001. En el Acuerdo se insiste en que los recursos adicionales se dirigen, básicamente, a reforzar los servicios del Estado del bienestar, lo

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 184

ESQUEMA 2
EL MODELO DE 2009: ESTRUCTURA BÁSICA



g: competencias de gestión; ***n***: competencias normativas

que permitirá reducir los déficit presupuestarios de las comunidades autónomas.

Con la utilización de la población ajustada y su variación desde 1999 como criterios determinantes en la distribución de los recursos adicionales tratan de corregirse —acertadamente, a mi juicio— los efectos negativos que para algunas comunidades han derivado de la aplicación del Modelo de 2001, que no ha tenido en cuenta la diferente evolución de la población entre comunidades autónomas. En cambio, el empleo de variables de dispersión, densidad y normalización lingüística parece haber respondido, una vez más, a razones de economía política, esto es, a la necesidad de asegurar a todas las comunidades unos ingresos adicionales que facilitaran su aceptación de la reforma.

3.2 Servicios públicos fundamentales y no fundamentales

Como se observa en el esquema 2, el Modelo de 2009 no da un tratamiento uniforme a todas las competencias autonómicas, sino que distingue entre los servicios públicos fundamentales (la sanidad, la educación y los servicios sociales esenciales) y los restantes servicios autonómicos (infraestructuras, vivienda y urbanismo, medio ambiente, investigación, políticas económicas y territoriales, servicios generales, etcétera). Atendiendo a lo establecido por los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón, sólo los servicios fundamentales se benefician de un sistema explícito de nivelación, estática y dinámica, que opera de la siguiente manera.

En el año base (2007) se empieza fijando el importe de las necesidades de financiación de servicios públicos fundamentales para el conjunto de comunidades autónomas, al que se denomina Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que representa, aproximadamente, un 70% de las necesidades globales de financiación. A continuación, se cuantifican las necesidades de financiación (o de gasto) de servicios fundamentales de cada comunidad autónoma (o, de otra manera, la participación de cada comunidad autónoma en el Fondo de Garantía) mediante la aplicación de las variables señaladas en el esquema 2, que determinan la *población ajustada* o la *unidad de necesidad*.

Las necesidades de gasto asociadas a los servicios fundamentales se financian con dos instrumentos, el 75% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y las tasas afectas (o de la *capa-*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 185

cidad tributaria, en terminología del Acuerdo) y la Transferencia del Fondo de Garantía, que cubre la diferencia entre las necesidades y la recaudación normativa de cada comunidad, y cuyo importe puede ser positivo o negativo. El nuevo modelo realiza un primer intento de mejorar la estimación de la recaudación normativa del ITPAJD y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD). Además, como veremos en el siguiente epígrafe, también lleva a cabo una ampliación sustancial de la cesión de tributos a las comunidades autónomas.

La Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se recalculará cada año, siguiendo la misma metodología que en el año base.

Por su parte, la financiación de los servicios públicos no fundamentales (que representan algo menos del 30% de las necesidades globales de financiación) no experimenta cambios significativos con respecto al modelo de 2001. Las necesidades de financiación de estos servicios en el año base no se obtienen mediante la aplicación de indicadores, como en el caso de los servicios fundamentales, sino que son el mero resultado aritmético de restar las necesidades de financiación de los servicios públicos fundamentales de las necesidades globales de financiación de cada comunidad autónoma. Su financiación se realiza con el 25% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y las tasas afectas y el Fondo de Suficiencia Global, que se determina por la diferencia entre las necesidades de financiación y la recaudación normativa de cada comunidad. El importe de este fondo también puede ser positivo o negativo.

El Fondo de Suficiencia Global no será objeto de recálculo anual. Su importe evolucionará de acuerdo con la tasa de variación de los ITE.

Indudablemente, el nuevo modelo está dando un paso enorme con respecto al Modelo de 2001 en el bloque de financiación de los servicios fundamentales, al mejorar la cuantificación de las necesidades de gasto regionales y la estimación de los valores normativos de los tributos cedidos e instaurar, por fin, el ajuste de la transferencia de nivelación a la evolución temporal de necesidades e ingresos en cada comunidad autónoma. Sólo cabe poner dos reparos al nuevo sistema. Por un lado, las variables relacionadas con el territorio y con la distribución de la población en el mismo tienen un peso muy reducido, cuando cabe esperar que la presencia de costes fijos en la prestación de servicios como la educación, la sanidad o los servicios sociales no sea despreciable (4). Por otro lado, los avances producidos se limitan a la financiación de los servicios públicos fundamentales.

3.3. Ampliación de la descentralización tributaria

El Acuerdo contiene progresos importantes en materia de descentralización tributaria. En primer lugar, y de acuerdo con lo establecido en el Estatuto catalán, el nuevo modelo eleva al 50% la participación autonómica en los rendimientos del IRPF y el IVA, y al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación. Además, se amplían las competencias normativas regionales en el IRPF en materia de mínimo personal y familiar, tarifas y deducciones autonómicas. En tercer lugar, para incentivar el ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias normativas, se establece que la escala autonómica del IRPF deberá ser objeto de iniciativa legislativa por cada comunidad autónoma, de tal manera que, a partir de 2011, ya no resultará aplicable con carácter supletorio la tarifa complementaria regulada por el Estado. Y por último, se acuerda actuar en los modelos de declaración y en las retenciones del IRPF, para que los contribuyentes perciban con mayor claridad la participación del nivel central y de su propia comunidad autónoma en los rendimientos del impuesto.

El juicio sobre este componente del nuevo modelo ha de ser, necesariamente, muy favorable. El Modelo de 2009 potencia la autonomía y la responsabilidad financiera de las comunidades autónomas, refuerza la visibilidad de los tributos cedidos y contiene incentivos al ejercicio por las comunidades de sus competencias normativas.

Entre los aspectos negativos pueden resaltarse los tres siguientes: la elevación del porcentaje de cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación hasta el 58% (en lugar del 50%), que no parece tener más justificación que su inclusión en el Estatuto de Autonomía de Cataluña; la limitación al IRPF de las medidas adoptadas para reforzar la visibilidad de los tributos cedidos y fomentar el ejercicio de las competencias normativas autonómicas en los mismos; y la ausencia de alguna intervención para evitar la desaparición del ISD.

3.4. El Fondo de Competitividad

El Acuerdo incorpora dos nuevos fondos al modelo de financiación, que se financian con recursos adicionales del Estado. Se trata de los Fondos de Convergencia: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación. No me referiré aquí a este segundo fondo (dotado en el año base con unos 1.400 millones de euros), cuya finalidad es

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 186

favorecer el desarrollo regional, y que, por tanto, parece un elemento extraño en el modelo de financiación autonómica.

El Fondo de Competitividad combina dos objetivos, uno de equidad y otro de eficiencia. El objetivo de equidad se concreta en la reducción de las diferencias en financiación entre comunidades autónomas. Para alcanzarlo, el fondo asigna cada año ingresos a las comunidades con una financiación total por habitante ajustado inferior a la media. En consecuencia, el Modelo de 2009, contradiciendo las afirmaciones que menudean en el Acuerdo, no trata de garantizar sólo la nivelación de los servicios públicos fundamentales, sino, más bien, de todos los servicios autonómicos, con la diferencia de que aquéllos se nivelan plenamente año a año, mientras que la nivelación del conjunto de servicios dependerá de cómo evolucionen a lo largo del tiempo las diferencias en financiación entre comunidades autónomas y del importe del Fondo de Competitividad.

Si la interpretación anterior es correcta, cabe oponer dos objeciones al diseño del nuevo modelo. En primer lugar, el Acuerdo persigue la aproximación de la financiación *por habitante ajustado*, lo que implica extender, de manera muy discutible, al conjunto de servicios autonómicos las variables explicativas de las necesidades de gasto de los servicios públicos fundamentales. Además, y esta es la segunda objeción, si el objetivo último del Modelo de 2009 es la nivelación del conjunto de recursos financieros autonómicos por unidad de necesidad, el nuevo modelo habría ganado en coherencia y sencillez si hubiera olvidado la diferencia entre la financiación de los servicios públicos fundamentales y de los restantes, y aplicado a la financiación de la totalidad de servicios autonómicos las mejoras que ha introducido sólo en el ámbito de los servicios fundamentales.

Pero el Fondo de Competitividad también tiene encomendado un impreciso objetivo de eficiencia, en el que se mezclan el incentivo de la autonomía y la capacidad fiscal de las comunidades autónomas y el desincentivo de la competencia fiscal a la baja. Para alcanzar esta finalidad, el fondo dota cada año de recursos a las comunidades cuya financiación total por habitante ajustado sea inferior a su capacidad fiscal por habitante ajustado. Creo que, con esta fórmula, el modelo se limita a dar cauce a la llamada *cláusula de ordinalidad*, deficientemente regulada en el Estatuto catalán, y a incrementar la financiación de las comunidades más ricas, alterando el objetivo de equidad en la financiación autonómica a cambio de unas supuestas ganancias de eficiencia. Aquí sí que se está introduciendo un componente de nivelación parcial en el Modelo de 2009.

En valores del año 2007, el Fondo de Competitividad está dotado con unos 3.100 millones de euros, cantidad que se actualizará aplicando la tasa de variación de los ITE.

4. Conclusiones

A lo largo del trabajo ya se han ido señalando los aspectos positivos y negativos más significativos del nuevo modelo de financiación autonómica. Volvamos, entonces, para terminar, a los dos objetivos generales de la reforma con los que se inicia el Acuerdo 6/2009: mejorar la prestación de los servicios públicos autonómicos, especialmente los vinculados al Estado del bienestar, y acortar las diferencias en financiación entre comunidades autónomas. Pues bien, creo que, efectivamente, el nuevo modelo proporciona a las comunidades autónomas los recursos que han de permitirles mejorar los servicios públicos que prestan a los ciudadanos. En cuanto a si el nuevo sistema es más equitativo que el anterior, la respuesta tiene que ser más matizada. Si bien es cierto que, en términos de población ajustada, el Modelo de 2009 parece garantizar la equidad horizontal mejor que el de 2001, es discutible que la población ajustada sea un indicador adecuado para medir las necesidades de gasto del conjunto de servicios públicos autonómicos.□

NOTAS

(1) El texto completo del Acuerdo puede consultarse en Consejo de Política Fiscal y Financiera (2009). Las novedades que incorpora el Acuerdo se introducen en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Aunque el Acuerdo contó con la abstención de seis comunidades autónomas (Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana) y de la Ciudad Autónoma de Melilla, todas las comisiones mixtas han dado su conformidad al nuevo sistema.

(2) Para un análisis más detallado y técnico del Modelo de 2009, puede consultarse De la Fuente (2009a, 2009b) y López Laborda (2009, 2010).

(3) Todas las estimaciones sobre las aportaciones adicionales del Estado al Modelo de 2009 proceden de De la Fuente (2009a).

(4) Véase López Laborda y Salas (2002).

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 187

BIBLIOGRAFÍA

Consejo de Política Fiscal y Financiera (2009): **Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía,** *Madrid (http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación.pdf).*

De la Fuente, Á. (2009a): «El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia», **Colección Estudios Económicos,** *08-09, Madrid, Fedea.*

— (2009b): «El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia. ADENDA», **Colección Estudios Económicos,** *09-09, Madrid, Fedea.*

López Laborda, J. (2009): «Un nuevo modelo de financiación para las comunidades autónomas», **Temas Actuales de Economía,** *núm. 4, págs. 337-360*

— (2010): «La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes» en **Informe sobre federalismo fiscal en España,** *Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona-Universitat de Barcelona.*

López Laborda, J. y V. Salas (2002): «Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda», **Revista de Economía Aplicada,** *núm. 28, págs. 121-150.*

RESUMEN

El trabajo describe el modelo de financiación autonómica aplicable desde 2009 y lo compara con el vigente hasta este año. Las dos aportaciones más relevantes del nuevo modelo están constituidas por la profundización en la descentralización tributaria, que refuerza notablemente la autonomía y responsabilidad financiera de las comunidades autónomas, y por el adecuado diseño del sistema de nivelación de los servicios públicos fundamentales, con el que se corrigen satisfactoriamente los problemas que planteaba el modelo precedente. Los mayores problemas de la reforma residen, primero, en su gran complejidad, y segundo, en el bloque de financiación de los servicios públicos no fundamentales, que mantiene una regulación similar a la vigente con anterioridad.

Palabras clave: *Financiación autonómica, Reforma, Servicios públicos fundamentales, Nivelación.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 188

El sistema educativo español: dificultades y posibilidades para un pacto educativo

Jorge Calero
Universitat de Barcelona e
Institut d'Economia de Barcelona

El presente artículo tiene dos objetivos diferenciados, que se abordan en los dos apartados siguientes. En primer lugar, se seleccionan y describen dos problemas clave de la situación actual de la educación en España y su relación con el mercado de trabajo; en segundo lugar, se discuten las posibilidades que puede ofrecer un pacto educativo como instrumento destinado a mejorar los niveles de eficiencia y equidad del sistema educativo.

1. Dos problemas clave de la educación española

Los flujos de formación de capital humano en España están afectados por dos problemas en buena medida relacionados entre sí. Me refiero, por una parte, al abandono escolar prematuro y, por otra, al bajo rendimiento económico de la educación. Por lo que respecta al abandono prematuro, con esta etiqueta nos referimos a la situación de falta de continuidad de estudios después de la enseñanza obligatoria (ESO), bien sea causada por el fracaso escolar, referido específicamente a la no obtención del título de graduado en ESO, bien sea por el limitado acceso a estudios posobligatorios (tanto bachillerato como ciclos formativos de grado medio) que se produce en el caso de los estudiantes que sí se han graduado en ESO

En su Estrategia de Lisboa de 2001, la Comisión Europea estableció, como objetivo para 2010, la reducción del abandono prematuro hasta un 15%. Puede observarse en el cuadro 1 que en España, en 2009, se dobla ese valor, que, además, no se ha reducido significativamente en los últimos años. El problema del abandono prematuro es compartido por la mayor parte de las comunidades autónomas españolas, aunque se ha presentado con más intensidad en las comunidades con un mercado de trabajo dinámico (hasta el año 2008) y atractivo para los jóvenes poco cualificados, que introducía un elevado coste de oportunidad en la realización de estudios (1). También lo sufren especialmente aquellas comunidades con reducidos niveles educativos de las generaciones anteriores (padres y madres de los jóvenes actuales), factor adicional que dificulta el acceso a la educación posobligatoria. El abandono prematuro es, en España, un fenómeno mayoritariamente masculino, ya que existe una brecha de unos once puntos porcentuales entre el valor del indicador correspondiente a las mujeres y el correspondiente a los hombres.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 189

CUADRO 1

ABANDONO ESCOLAR PREMATURO, 2009
(Porcentaje de personas con edades comprendidas entre 18 y 24 años que, como máximo, ha completado la educación secundaria obligatoria y no sigue en la actualidad ningún tipo de estudio o formación)

Andalucía	37,45
Aragón	24,13
Asturias	20,17
Baleares	39,29
Canarias	31,12
Cantabria	23,64
Castilla y León	27,12
Castilla-La Mancha	35,37
Cataluña	31,86
Comunidad Valenciana	31,69
Extremadura	34,78
Galicia	24,26
Madrid	26,34
Murcia	36,84
Navarra	20,03
País Vasco	14,33
La Rioja	30,54
Ceuta	32,73
Melilla	36,29
España	30,81

Fuente: EPA-2009 (segundo trimestre).

Como segundo problema relevante de la educación española quisiera destacar, como he dicho, el bajo rendimiento económico de la educación. Para resumir el problema podríamos afirmar que la educación sigue siendo una buena inversión privada, pero no suficientemente buena. En efecto, veremos cómo las personas con niveles más altos de educación formal presentan menores riesgos de desempleo y salarios más elevados, pautas sobradamente conocidas y reiteradas en los estudios efectuados desde la economía de la educación. Ahora bien, el rendimiento salarial de los niveles educativos mayores es reducido cuando se compara con el observado en otros países de nuestro entorno. Esta característica del mercado de trabajo español en relación con las cualificaciones educativas ha llamado la atención a los expertos de la OCDE, quienes la recalcaron tanto en el *Economic Survey of Spain 2008* como en *Education at a Glance 2008* (véase OECD, 2008a y 2008b, y, también, Fuentes, 2009).

Como se aprecia en el cuadro 2, la probabilidad de estar en situación de desempleo es inversamente proporcional al nivel educativo de los trabajadores; esto es así en 2007, durante la fase expansiva del ciclo, pero, además, las diferencias

CUADRO 2

TASA DE DESEMPLEO EN FUNCIÓN DEL NIVEL EDUCATIVO, 2007 Y 2009
(Edades 25-64 años)

	Primaria e inferior	Secundaria inferior	Secundaria superior	Superior
2007				
Hombres	7,42	4,98	4,59	3,79
Mujeres	13,74	11,76	8,87	5,68
2009				
Hombres	23,32	18,33	14,33	8,35
Mujeres	25,32	22,53	16,60	9,44

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la EPA, segundo trimestre de 2007 y segundo trimestre de 2009.

entre niveles educativos se acrecientan en 2009, ya en período de crisis. Sin embargo, la información contenida en los cuadros 3 y, sobre todo, 4, apunta en la dirección mencionada anteriormente: comparativamente, el rendimiento económico de la educación en España es reducido y supone un incentivo débil a la hora de orientar la demanda de cualificaciones educativas con posterioridad a la franja obligatoria. Efectivamente, en el cuadro 3 ya se aprecia cómo el incremento de salario que supone, como media, un nivel educativo superior es considerablemente más reducido en el caso de España que en el conjunto de países de la Unión Europea. El tipo de rendimiento salarial que aparece en el cuadro 4 toma los valores de los coeficientes asociados a los distintos niveles educativos en una serie de ecuaciones mincerianas. Estas ecuaciones permiten aislar el efecto neto de la educación sobre el salario, aislándolo del efecto de la edad y la experiencia laboral. El tipo de rendimiento de cada nivel educati-

CUADRO 3

SALARIO POR HORA DE LOS ASALARIADOS A TIEMPO COMPLETO, 2006
(En euros)

	Primaria e inferior	Secundaria inferior	Secundaria superior	Superior
España	7,19	7,32	8,52	11,64
Unión Europea	8,80	9,18	10,45	14,92

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC)-2006.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 190

CUADRO 4

TIPO DE RENDIMIENTO SALARIAL DE LOS NIVELES EDUCATIVOS, 2006

	Primaria e inferior	Secundaria inferior	Secundaria superior	Superior
Hombres	Referencia	9,30	27,80	54,60
Mujeres	Referencia	10,70	30,70	70,00
Total				
España	Referencia	9,31	26,94	58,18
Unión Europea	Referencia	20,64	36,94	75,54

Fuente: El indicador está construido a partir de los resultados de la estimación de una serie de ecuaciones mincerianas, donde se utiliza el nivel educativo como variable explicativa del nivel salarial. Los datos de partida provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC)-2006.

vo se presenta, en este indicador, en diferencias porcentuales con respecto al nivel educativo de *primaria o inferior*, que es tomado como referencia (2). Una primera comparación de los valores del indicador nos permite identificar al menos dos pautas: *a)* los rendimientos educativos son mayores en el caso de las mujeres que en el caso de los hombres; *b)* los rendimientos de la educación superior (también, aunque en menor medida, de la educación secundaria superior) son considerablemente más bajos en España que, como media, en los países europeos. Nótese la diferencia de 17,36 puntos que se establece entre el rendimiento salarial de la educación superior en los países europeos (75,54%) y en España (58,18%).

Centrándonos en la pauta *b)*, las causas de esta diferencia residen en una combinación de motivos relacionados con la demanda y la oferta de cualificaciones. A igualdad del resto de factores, tanto una reducida demanda como una elevada oferta de cualificaciones educativas provocan descensos de los rendimientos salariales. El bajo nivel de los rendimientos de la educación superior en España puede explicarse debido a que ambos factores actúan simultáneamente; sin embargo, el reducido nivel de los rendimientos de la educación secundaria superior difícilmente puede atribuirse a factores de oferta, ya que la participación de trabajadores con ese nivel formativo en el mercado de trabajo español es muy limitada.

Más allá del análisis de las causas explicativas, conviene recordar que los rendimientos salariales (al menos, la percepción que de ellos tiene la población) actúan como incentivos que configuran la demanda de educación por parte de los jóvenes. El nivel actual de estos rendimientos en España permite anticipar que no va a resultar sencillo incrementar la escolarización posobligatoria en los próximos años, situación preocupante si tenemos en cuenta la incidencia del abandono prematuro en España que hemos descrito.

2. Posibilidades para un pacto educativo en 2010

En los últimos meses de 2009 hemos asistido a la incorporación a la agenda política de una iniciativa del Ministerio de Educación destinada a alcanzar un pacto educativo en el que participen partidos políticos, comunidades autónomas y agentes sociales. Se trataría de un acuerdo orientado a definir la educación como una *cuestión de Estado*, en el que se establecerían una serie de líneas básicas no susceptibles de ser alteradas por los gobiernos cambiantes.

Algunos de los aspectos que pueden incorporarse al pacto son los siguientes. En primer lugar, la estabilidad legislativa, con la que se pretende que el proyecto educativo pueda madurar más allá del ciclo electoral. También, la estabilidad presupuestaria, que podría formularse como el establecimiento de un *suelo* de gasto público en educación, aplicable a las diferentes comunidades autónomas (que en la actualidad efectúan esfuerzos presupuestarios muy diversos en el ámbito de la educación). Otra de las cuestiones que puede participar en el pacto educativo es el refuerzo (adicional) de la formación profesional y, más concretamente, de los ciclos formativos de grado medio: mientras que los ciclos de grado superior han tenido una evolución muy satisfactoria en los últimos años, los ciclos de grado medio siguen siendo en algunas comunidades una de las zonas más mejorables del sistema, poco atractivas para la demanda.

Otros tres elementos que se han considerado son más controvertidos que los anteriores. En primer lugar, la ampliación de la autonomía de los centros educativos, con objeto de que éstos puedan adecuar sus procesos al tipo de usuario y a las iniciativas de sus maestros y maestras. En segundo lugar, la ampliación de la escolaridad obligatoria hasta los 18 años, elemento que se adecuaría bien a una estrategia general de mejora de la productividad en el largo plazo que ya están aplicando otros países. Finalmente, los representantes de las administraciones educativas de algunas comunidades autónomas han insistido en incorporar elementos que refuercen la capacidad de elección de las familias en el sistema educativo; este extremo será, probable-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 191

mente, uno de los que más dificultades presentarán en la negociación de un pacto, teniendo en cuenta el equilibrio inestable que ya se produce, en la regulación y financiación del sistema educativo español, entre los factores que refuerzan la igualdad y aquellos que refuerzan la capacidad de elección.

Un pacto educativo se presenta, así, como una gran oportunidad para superar una larga fase durante la que el sistema educativo ha sido utilizado en España como arena del conflicto político e ideológico. Los problemas actuales y los retos que se están presentando justifican que las partes implicadas sean capaces de abordar la negociación de una forma rigurosa y, en su caso, accediendo a las necesarias renuncias. □

NOTAS

(1) Se puede consultar en Calero (2006) un análisis de las causas del abandono prematuro en España.

(2) Tomemos, por ejemplo, el tipo de rendimiento de los estudios superiores, como media para hombres y mujeres en España en 2006. Su valor de 58,18% significa que, como media, un trabajador con educación superior en España, a igualdad de edad y experiencia en el puesto de trabajo, recibe retribuciones salariales un 58,18% mayores que las que recibe un trabajador con estudios de primaria o inferiores.

BIBLIOGRAFÍA

*Calero, Jorge (2006): «Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias», **Documento de trabajo de la Fundación Alternativas**, 83/2006.*

*Fuentes, Andrés (2009): «Raising Education Outcomes In Spain» **OECD Economics Department Working Paper,** núm. 666, febrero 2009.*

*OECD (2008a): **Education at a Glance 2008**, París, OECD.*

*OECD (2008b): **Economic Survey of Spain, 2008**, París, OECD.*

RESUMEN

En el artículo se pretende efectuar una selección de cuestiones esenciales para el sistema educativo español, utilizando para ello una doble perspectiva. Por una parte, desde el punto de vista positivo, se abordan dos problemas relevantes que constituyen cuellos de botella *para el sistema educativo: la elevada incidencia del abandono escolar prematuro y los bajos rendimientos económicos que, comparativamente, ofrece la formación en España. Por otra parte, desde el punto de vista normativo, se valoran en el artículo las posibilidades que puede proporcionar un pacto educativo, como el que aparece actualmente en la agenda del Gobierno, oposición y agentes sociales, para superar algunas de las dificultades por las que atraviesa el sistema educativo español.*

Palabras clave: *Educación en España, Economía de la educación, Política educativa.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 192



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

en

INTERNET

www.revistasICE.com

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 193

El gasto público social

Gregorio Rodríguez Cabrero
Universidad de Alcalá

1. El impacto de la crisis económica en la cohesión social

Inicialmente los Presupuestos Generales del Estado para 2009 fueron presentados por el Ministerio de Economía y Hacienda como una respuesta a la profunda depresión económica que afronta España desde los primeros meses de 2008 en base a tres ejes: austeridad en el gasto público, incremento del gasto en inversión productiva y un elevado compromiso con el gasto social, sobre todo con las personas en situación de desempleo. Objetivos estos que se establecían bajo unas previsiones de déficit del Estado en torno al 1,5% o del 1,9% del PIB para el conjunto de las Administraciones públicas que definitivamente se han alejado de la realidad.

Como es sabido, el compromiso del Gobierno con el gasto social se ha mantenido en su conjunto, sobre todo en protección por desempleo y desarrollo de la Ley de la Dependencia, como luego veremos, a pesar del mayor impacto que la crisis ha tenido respecto de las previsiones del Gobierno constatado en un elevado crecimiento negativo del empleo (–6,6%) y una tasa de paro que se ha más que duplicado en dos años y que es prácticamente el doble de la media de la UE-27 (17,9 frente a 9,1). La apuesta por el crecimiento económico, mediante el apoyo a empresas, bancos y cajas de ahorro y el gasto en cohesión social, en un contexto de fuerte caída de los ingresos públicos, se ha reflejado en un déficit público cuya previsión para 2009 se estima en el 11,2% del PIB (1) y que a finales de noviembre de 2009 alcanzaba un porcentaje del 6,79, en términos de ejecución presupuestaria) frente a la media estimada de la UE-27 del 6,9%, sólo superada por el Reino Unido (12,1), si bien con un porcentaje de deuda pública en España (54,3%) comparativamente inferior a los países de nuestro entorno (73% en UE-27). Una deuda pública que se elevará desde el porcentaje del 40% en 2008 a cifras estimadas del 55% para el año que ha concluido.

Las medidas de intervención del Gobierno, a las que luego haremos referencia, sobre todo el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo especial para la dinamización de la economía, junto a factores estacionales, han permitido contener el ritmo de la caída del empleo que se ha estabilizado en cifras cercanas al 18% de la población activa. A pesar de ello desde mediados de 2008 hasta mediados de 2009 se perdieron un millón de empleos. Este impacto diferencial en el mercado de trabajo de la crisis económica y financiera actual

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 194

se puede valorar a tres niveles: en el mercado de trabajo en general, su impacto en la renta y deuda de las familias y, sobre todo, en la evolución de la pobreza y la exclusión social.

En primer lugar, ha continuado el crecimiento vertiginoso de las tasas de paro. Así, la tasa de paro del mes de febrero de 2009, que era del 15%, se ha incrementado a casi el 18% superando la cifra de cuatro millones de parados (4.139.000 en promedio), con especial impacto en la construcción (27%) y en los trabajadores inmigrantes no comunitarios, que sufren tasas de paro más elevadas que alcanzan el 29,7%. Por otra parte, el ajuste del paro ha tenido lugar sobre todo en el empleo temporal, de forma que la tasa de temporalidad ha descendido desde su máximo histórico del 34,6% (segundo trimestre de 2006) al 25,4% (segundo trimestre de 2009). No hay mucho más recorrido para ajustar más el empleo temporal y las tendencias apuntan claramente al ajuste del mercado de trabajo con empleos indefinidos desde finales de 2009 (2).

Como consecuencia se deterioró la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo, a pesar del esfuerzo del Gobierno, pasando dicha tasa del 73,6 en febrero de 2009 al 62,7% en solamente cuatro meses. Esta es la razón de la nueva política social de cobertura del desempleo aprobado en agosto de 2009 que ha permitido ampliarla nuevamente.

Por otra parte, el crecimiento del paro ha provocado una caída de los ingresos de los hogares, paliada en parte por las prestaciones sociales, la caída de los tipos de interés que ha beneficiado a las hipotecas y tasas de inflación decrecientes. Ahora bien, como el valor de los activos inmobiliarios y bursátiles ha tenido una caída global en torno al 8-9% en el último año, se puede afirmar que el endeudamiento de las familias se ha aliviado si bien a costa de un menor consumo de los hogares. Esto quiere decir que la morosidad sigue creciendo y seguramente será un problema creciente en los próximos meses.

La virulencia de la crisis no reside sólo en las elevadas tasas de paro sino, sobre todo, en su impacto social diferencial. Tres indicadores, entre otros posibles, nos dan la medida aproximada del impacto de la crisis en las tasas de pobreza severa: en primer lugar, la evolución de la tasa de paro de la persona principal del hogar que ha pasado del 6,3% en el primer trimestre de 2007 al 14,5% en el primer trimestre de 2009; en segundo lugar, en la evolución del porcentaje de hogares en el que todos su miembros activos están en paro que ha evolucionado desde el 2,6% en 2007 (413.000 personas) al 6,3% en 2009 (1.070.000 personas); en tercer lugar, en el porcentaje de hogares en el que no hay ingresos ni del trabajo ni de las prestaciones sociales y pensiones que ha crecido del 1,9% en 2007 (300.098 hogares) al 2,8% en 2009 (472.279 hogares, equivalente aproximadamente a cerca de un millón de personas). Este último dato es particularmente relevante ya que supone que en dos años son 170.000 hogares nuevos los que se han incorporado al colectivo de hogares sin ningún tipo de ingreso.

Estas cifras, que emanan de la Encuesta de Población Activa, ponen de manifiesto que junto a estos datos generales hay que destacar el hecho de que los tres indicadores citados tienen un mayor impacto en los hogares con niños, hogares monoparentales, personas jóvenes que viven solas, familias numerosas, inmigrantes, solteros y separados, como señalan Ayala y Cantó (3). Colectivos todos ellos que han precisado no sólo de las prestaciones asistenciales por parte de la Administración pública sino también en muchos casos de la intervención social de las ONG de acción social que han visto multiplicar su actividad en el años 2009.

2. La respuesta de las políticas sociales en 2009 y en gasto comparado en protección social

Las políticas sociales cumplen funciones cruciales de creación de capital social, estabilización económica automática, creación de empleo y de integración social. En un contexto de crisis tales funciones son más necesarias si cabe como vía de lucha contra la exclusión social y como medio de desarrollo de políticas de inclusión activa que combinen una protección social suficiente con mecanismos de formación, reciclaje y acceso al mercado de trabajo. Pero, además, el gasto social en servicios como sanidad, educación y servicios sociales tiene la virtualidad no sólo de operar por vía de redistribución de la renta sino también de mejorar el capital físico y humano de servicios esenciales para la sociedad a la vez que generar empleo de calidad.

La política presupuestaria del Estado en 2009 (y para 2010) se sitúa entre dos retos complementarios que en el caso de España generan tensiones institucionales y financieras indudables: por un lado, la necesidad de un cambio en profundidad en el modelo productivo, lo que implica sostenibilidad ambiental, creación de nuevos secto-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 195

res productivos con alto valor añadido y empleo cualificado y estable, lo que exige un notable esfuerzo inversor; por otro lado, la necesidad de continuar la política de universalización de servicios públicos accesibles y de calidad, caso de la sanidad, la educación, los servicios sociales y la atención a las situaciones de dependencia. Ello supone una actuación financiera no sólo por la vía de los estabilizadores automáticos sino por nuevas iniciativas de gasto de protección social e inserción social y laboral que refuercen la complementariedad de la política de redistribución de rentas y de inserción laboral para los colectivos en situación de paro y exclusión social.

En 2009 el presupuesto del Estado se cifró inicialmente en 329.896 millones de euros, de los que casi el 53% están destinados a gasto social o, de otra manera, algo más del 16% del PIB. Más de la mitad de dicho gasto ha sido en pensiones (10% del PIB a pensiones, que supone el 62% del gasto social y un tercio del gasto del Estado) (véase cuadro 1).

Entre las medidas de intervención económica y social más importantes frente a la crisis económica y financiera en 2009 hay que destacar el Plan E o Plan de Estímulo de la Economía y el Empleo, aprobado en noviembre de 2008, en el contexto de un estancamiento del diálogo social y de una ausencia de consenso entre los partidos políticos en el Parlamento frente a la crisis. El Gobierno adoptó medidas anticrisis que suponen un gasto del 2,3% del PIB frente a una media del 1,1% en la UE, sin contar con las medidas de apoyo a la reestructuración de la banca y las cajas de ahorro.

Con una perspectiva de un año de desarrollo y sin disponer de un cierre de cifras y una evaluación de las políticas aplicadas podemos hacer una valoración tentativa del mismo:

— En primer lugar, de las medidas anticrisis destaca el *Fondo de Inversión Local* dotado con 8.000 millones de euros que ha generado 259.418 empleos, de los que 98.696 son nuevos empleos. La eficacia del fondo ha permitido frenar el crecimiento de la tasa de paro y por ello se está planteando su reedición en 2009, si bien con una menor intensidad. Queda abierto el interrogante de la evaluación de continuidad del empleo creado y de la calidad de las actuaciones.

— En el mismo sentido, aunque su impacto no es visible más que a medio plazo, hay que destacar el fondo de 3.000 millones para el desarrollo de *sectores estratégicos* y el apoyo puntual al sector de la automoción dotado con 800 millones de euros que ha permitido limitar el ajuste laboral en este sector.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DEL ESTADO EN 2009 (*)
(Porcentaje del PIB)

Distribución de los Presupuestos Generales del Estado en 2009	Porcentaje/PIB
Servicios públicos básicos	2,00
Gasto social	16,32
Pensiones	10,00
Otras prestaciones económicas	1,40
Fomento del empleo	0,70
Prestaciones por desempleo	1,80
Gestión de la Seguridad Social	1,20
Sanidad	0,44
Educación	0,28
Servicios sociales y promoción social	0,23
Vivienda	0,15
Cultura	0,12
Actuaciones económicas	3,70
Actuaciones generales y deuda	9,00
Total	31,00

(*) PIB 1.053.696 millones de euros (estimación INE).

— En el ámbito del gasto social, en *protección por desempleo*, hay que destacar el RDL 2/2009, de 6 de marzo, para la protección de los parados y el fomento del empleo. La intensidad del paro y la extensión de los parados sin cobertura condujo al Gobierno a aprobar una nueva medida que profundiza en esta disposición aprobada el pasado 13 de agosto: *RDL 10/2009 que regula el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción*. Se trata de una medida aprobada en solitario por el Gobierno, sin el respaldo del diálogo social, cuyo intento de reedición fracasa a finales de julio de 2009, y cuyos rasgos son los siguientes: *a)* Es una medida extraordinaria con una duración de seis meses (de agosto de 2009 hasta febrero de 2010) dirigida a las personas en situación de desempleo que hayan agotado las prestaciones de paro, que carezcan de rentas y se comprometan a participar en un itinerario de inserción laboral. Aunque no se explícita, todo indica que la medida se prorrogaría si la tasa de paro se sitúa por encima del 17%; *b)* los parados tienen que tener menos de 65 años, los ingresos de la unidad familiar u hogar ser inferiores al 75% del salario mínimo (468 euros mes), estar inscritos en el servicio público de empleo y suscribir el compromiso de inserción laboral. La cuantía es de 420 euros mensuales (como la prestación de

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 196

paro asistencial), con un máximo de percepción de 180 días, derecho a asistencia sanitaria y prestaciones familiares. Esta prestación es incompatible con cualquier prestación asistencial del Estado o de las comunidades autónomas (rentas mínimas de inserción); *c)* el gobierno estimó que la medida ampliaría la cobertura a 340.000 parados y su coste aproximado en 642 millones de euros. Medida en general bien recibida pero con amplias críticas por parte de los sindicatos en cuanto que el programa cubría a los que quedasen en situación de paro a partir del 1 de agosto de 2009. Ello suponía excluir a los que estaban ya en dicha situación el 1 de enero de 2009, unas 600.000 personas. Por ello se produjo una ampliación de la cobertura a los meses precedentes con un incremento del coste en protección por desempleo, cuyos efectos en el gasto en prestaciones sociales veremos a continuación.

En general, el *gasto social del Estado* destinado a pensiones y desempleo, sobre todo el último, ha sido expansivo, con una tendencia a la contención del gasto en sanidad y educación cuya competencia y gestión reside en las comunidades autónomas en algo más del 90%. Los compromisos de política social se han mantenido a pesar de la crisis y en algunos programas se ha duplicado el esfuerzo de inversión —caso de la aplicación del sistema de protección de la dependencia—. Por su parte, el esfuerzo en vivienda social se encuentra en fase de relativo estancamiento.

Este esfuerzo en políticas de cohesión social, aun siendo importante, no ha podido frenar el incremento relativo y absoluto de las tasas de pobreza severa a las que antes hemos aludido.

Hay que tener en cuenta que las políticas anticrisis se han producido en un contexto de deterioro del diálogo social que en la actualidad parece levantar vuelo desde su ruptura en el verano de 2008 y que ha sido crucial para el desarrollo de las políticas de protección social y de inserción laboral. El debate sobre la inclusión o no en la agenda social de la reducción de las cotizaciones a las empresas y la descausalización y abaratamiento del despido son sus dos principales razones. Como consecuencia, la quiebra del diálogo social ha sido particularmente intensa. Si de lo que se trata es de debatir en profundidad el régimen de empleo de España no cabe duda de que ello requiere otro contexto económico y social y un diálogo social a largo plazo ya que los factores institucionales y políticos juegan un papel capital junto a los de tipo técnico y a las condiciones de trabajo. Es decir, debatir todas las variables que hagan posible un régimen de empleo estable y de calidad y un sistema de protección social inclusivo requiere un marco distinto del actual en el que el paro y la precariedad sesgan la balanza en contra de una parte de los actores sociales.

Las comunidades autónomas se han incorporado activamente a las políticas anticrisis por cuatro vías y en general mediante el recurso al diálogo social. En primer lugar, han complementado el Fondo de Inversión Local, lo que ha multiplicado su efectividad relativa en la creación de empleo. En segundo lugar, han multiplicado los programas de apoyo a los parados sin cobertura con iniciativas que articulan prestaciones económicas y formación ocupacional. En tercer lugar, están financiando la contratación indefinida de parados de larga duración, así como medidas de apoyo fiscal y crediticio a las pequeñas y medianas empresas. Finalmente, han ampliado su intervención en los itinerarios de inserción laboral aprobados en el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción.

La necesaria extensión de la cobertura de las personas paradas se ha reflejado en elevadas desviaciones de los presupuestos iniciales que se han incrementado desde 2007 hasta la actualidad. En el cuadro 2 se refleja dicha desviación en el gasto en políticas pasivas con el fin de mantener ratios

CUADRO 2

LAS POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO DEL ESTADO, 2007-2009

(Millones de euros)

	Presupuesto	Gasto realizado enero-diciembre	Porcentaje/PIB del gasto realizado	Diferencia entre presupuesto y gasto	Variación interanual
2007	14.470,7	15.297,7	1,0	827,0	5,7 +
2008	15.777,0	20.819,3	2,0 (+ 0,46)	5.049,0	32,0 +
2009	19.615,0	36.514,0	3,4 (+ 1,60)	16.899,0	86,0 +
2010	30.974,8				

Fuente: PGE y AFI-Agett.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 197

CUADRO 3

GASTO DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)

(Millones de euros)

	2007	2008	2009
Transferencia nivel mínimo	82,5	501,4	1.233,5
Transferencia nivel acordado	219,5	240,5	282,5
Plan E	—	—	400,0
Total	302,0	741,9	1.916,0
Total beneficiarios a 1 de enero de 2010			485.000

Fuente: IMSERSO.

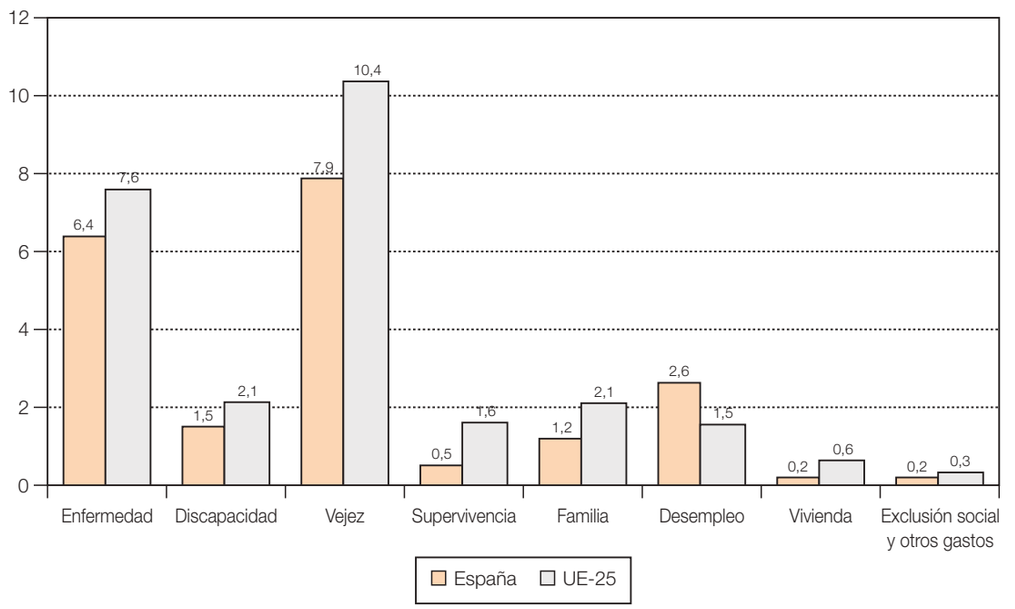
de cobertura bruta en torno al 70% de los parados y con una intensidad temporal media en el paro contributivo en torno a los catorce meses. Tal como se observa en dicho cuadro, el gasto en prestaciones por desempleo ha pasado del 1% del PIB al 3,4 en 2009 con una desviación en el último año del 86% en relación al presupuesto inicial. Este crecimiento del gasto en prestaciones sociales, con claras funciones de cohesión social y de mantenimiento de la demanda efectiva, no debiera leerse como una mejora sin más en las cifras de protección social en relación al PIB, es decir, como un éxito sin más, sino también como un fracaso relativo de un mercado de trabajo inestable que destruye empleo a un ritmo muy elevado. Garantizar una renta de sustitución en situaciones de desempleo es un objetivo irrenunciable en un sistema avanzado de protección social pero de dudosa eficacia a medio plazo si no va unido a políticas de inserción activa que generen un círculo virtuoso entre desempleo y ocupación/formación. De hecho, la situación del mercado de trabajo español ha reabierto el debate sobre la necesidad de rearticular y sistematizar los distintos sistemas de renta mínima, sobre todo la renta activa de inserción y las rentas mínimas de las comunidades autónomas (estas últimas con amplias diferencias entre sí) (4). La ruptura del diálogo social pospone en parte dicho debate y la necesidad de desarrollar un sistema coherente que proteja de manera efectiva a las personas vulnerables.

A nivel coyuntural el conjunto de medidas anticrisis está conteniendo parcialmente el impacto social de unas elevadas tasas de paro. Por ello la cohesión social no se ha deteriorado en el último año como quizás cabría esperar. A ello ha contribuido la moderación salarial de los sindicatos y la interiorización de la crisis por las familias en forma de reducción del consumo y de apoyo redistributivo a los miembros de la unidad familiar en paro o que han visto abortados sus itinerarios de emancipación, caso de los jóvenes. Ello no implica, como hemos visto antes, que la vulnerabilidad no se ha haya extendido y que la pobreza severa haya sufrido un crecimiento sin apenas cambios en las tasas de pobreza relativa. Queda la duda de en qué medida el diálogo social podría haber contribuido a crear un clima favorable a la creación de empleo y la mejora de la protección de los colectivos más vulnerables.

Una segunda rúbrica de gasto importante es la protección social a la dependencia o SAAD que se inicia en enero de 2007 y que supone el desarrollo de un derecho subjetivo a las prestaciones técnicas y económicas que conlleva la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia. Si bien el gasto en esta materia ya existía antes de 2007 en el seno de la Seguridad Social (prestaciones económicas de gran invalidez contributiva y asistencial) y en el sistema de servicios sociales de las CC.AA., el nuevo sistema supone un gasto social añadido al que contribuyen teóricamente el Estado y las CC.AA. al 50%. En el cuadro 3 se refleja el gasto en materia de dependencia de la AGE al que en principio hacen la misma aportación las CC.AA., sin tener en cuenta el gasto que históricamente vienen haciendo estas últimas en la materia. La simple suma teórica de la aportación de la AGE y de las CC.AA. al gasto nuevo en dependencia supone en 2009 un gasto social de 3.036 millones de euros, sin considerar la aportación en inversión en servicios sociales de 400 millones de euros del Plan E, es decir, en torno al 0,30 del PIB de 2009. Un porcentaje de gasto que podría ser mucho mayor si el gasto en prestaciones económicas no hubiera

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 198

GRÁFICO 1
GASTO SOCIAL COMPARADO ESPAÑA-UE POR FUNCIONES, 2006
(Porcentaje del PIB)



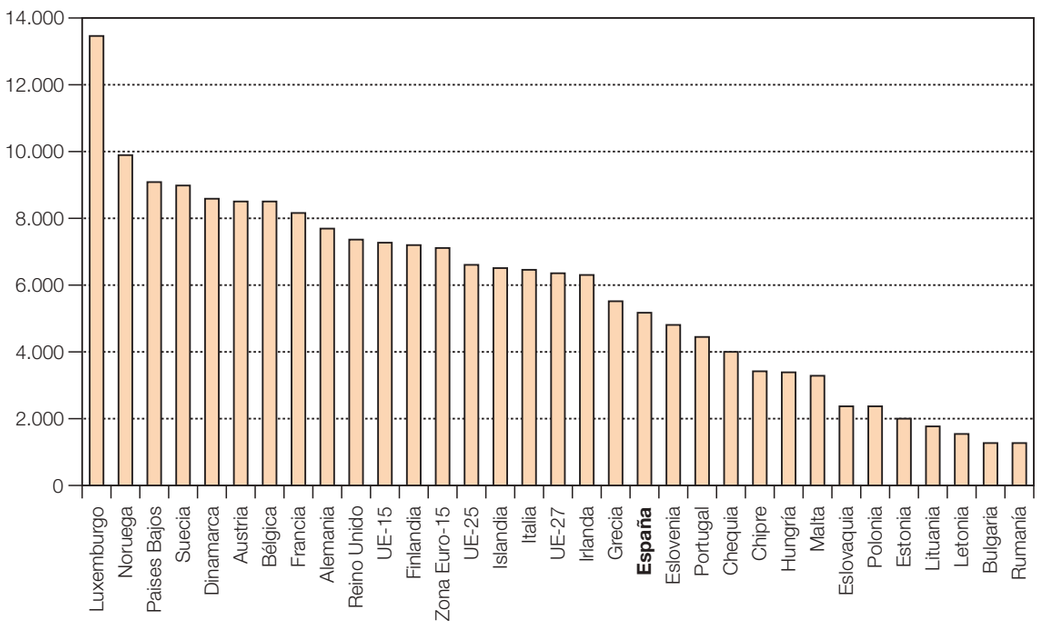
Fuente: Elaboración propia en base a SEEPROS.

tenido un peso tan elevado como tiene en la actualidad (50% del total de prestaciones), ya que el gasto en servicios multiplica por tres el gasto como media. El efecto de estabilizador automático que este gasto ha tenido en el sostenimiento de la demanda de muchas familias, además de su apoyo a las personas en situación de dependencia, es indudable. Problema distinto que no podemos analizar aquí es el referente a los distintos ritmos de aplicación del sistema por parte de las CC.AA. en cuanto a acceso al sistema.

El esfuerzo realizado en 2009 en cohesión social por parte del Estado cambiará la participación del gasto público social en un PIB, que ha tenido un crecimiento negativo en 2008 y 2009 con importantes incrementos que pueden llegar al 23 ó 24% del PIB en 2009 y 2010. Un análisis de este cambio no debiera producir espejismos, máxime cuando buena parte de dicho crecimiento del gasto se hace en base al déficit público trasladando el coste de la deuda a las generaciones venideras y después de un largo período de rebajas fiscales que han debilitado relativamente la capacidad financiera del Estado. Por el contrario, es preferible visualizar la senda de la evolución del gasto en protección social en términos comparados para valorar adecuadamente la importancia e impacto del gasto público social. Si bien sólo contamos con información hasta 2006 podemos valorar de manera comparada el gasto en protección social en dicho año, de forma que tengamos una aproximación al peso relativo del gasto social. En el gráfico 1 reflejamos el peso sobre el PIB de las distintas funciones de gasto (no incluye educación y sólo la vivienda social). En 2006 el gasto en protección social de España era de casi el 21% del PIB, un porcentaje ligeramente mayor al de los años precedentes; en realidad el gasto en protección social se ha estancado en torno a dicho porcentaje. Como el crecimiento del PIB ha sido muy elevado en el período 2000-2006, el esfuerzo en el gasto social no se refleja adecuadamente en 2006. Ahora bien, si bien el gasto social medio de la UE-15 fue del 27,8% del PIB y un porcentaje algo más bajo en la UE-27 (27,2% del PIB), algo más de seis puntos porcentuales del PIB, el crecimiento del gasto social total entre 2000 y 2005 fue superior en España (4,7%) en

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 199

GRÁFICO 2
GASTO SOCIAL COMPARADO POR HABITANTE ESPAÑA-UE EN PPS, 2006
(Unidades de poder de compra)



Fuente: Elaboración propia en base a SEEPROS.

comparación con la UE-27 (2,4%) y la UE-15 (2,3%), del mismo modo que en las diferentes funciones de gasto social, particularmente en familia, sanidad, desempleo y exclusión social. El problema es que el esfuerzo en gasto social realizado no está en relación con la riqueza generada y lograr una aproximación entre gasto social y riqueza es finalmente una elección política.

Ahora bien, una comprensión rigurosa del crecimiento del gasto social no reside tanto en su participación en el PIB cuando en la comparación en términos de unidades de poder de compra (PPS) que muestra de manera más rigurosa el esfuerzo real realizado en el conjunto del gasto y en las diferentes funciones de gasto, tal como han señalado diferentes autores (5). En este sentido, España (5.163) ocupaba en 2006 una posición comparada que comparte con Portugal y los nuevos países miembros de la UE, muy por debajo de la UE-15 (7.278) y de la UE-25 (6.349) (véase gráfico 2). En este sentido, el esfuerzo adicional de gasto social se hace necesario en la mayoría de las funciones de gasto, tal como se puede ver en el gráfico 3, sobre todo en funciones como familia, supervivencia y vejez. Únicamente en el gasto por desempleo el gasto en PPS es superior en España a la media de la UE.

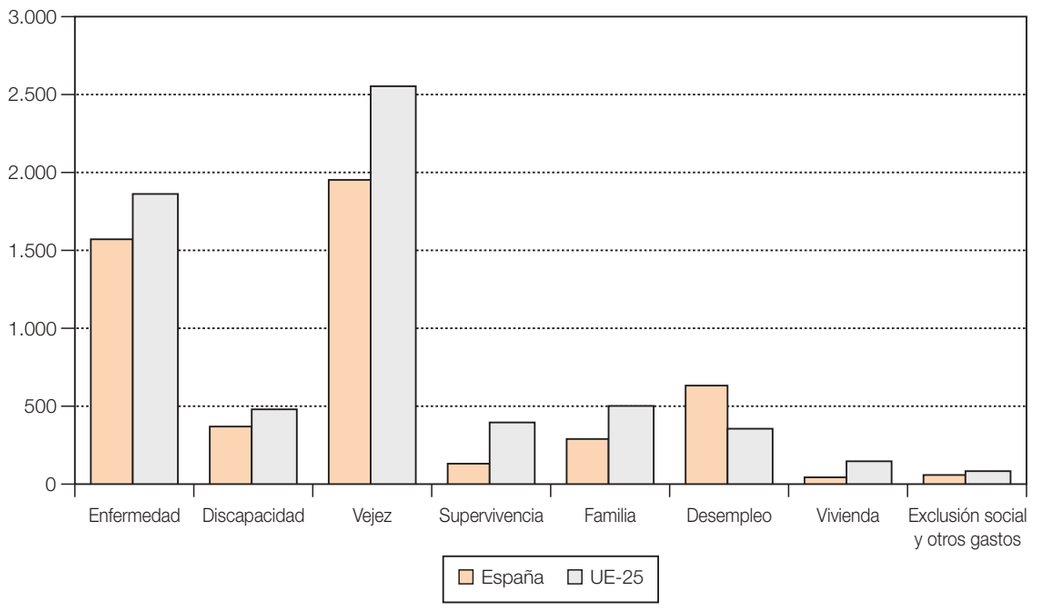
3. Retos sociales y sostenibilidad del gasto social en el futuro

La población española apoya intensamente el Estado del bienestar y las políticas sociales, tal como demuestran recientes estudios de opinión (6) y diferentes análisis sobre la materia (7). Un gasto social por parte del Estado que tiene que dar respuesta a distintas necesidades y demandas al mismo tiempo, como señala el CES en su Memoria de 2008 (8), lo que obliga al mismo tiempo a una mayor racionalización, que no contención, del gasto público y a la mejora de la eficiencia de la gestión pública, incluida la lucha contra el fraude fiscal.

En la evolución del gasto público social es preciso diferenciar entre los factores de tipo socio-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 200

GRÁFICO 3
GASTO SOCIAL COMPARADO ESPAÑA-UE POR FUNCIONES, 2006
(En PPS)



Fuente: Elaboración propia en base a SEEPROS.

demográfico de los de tipo económico e institucional, si bien en la realidad actúan de manera conjunta y con variable peso en función de la situación económica, los equilibrios políticos y las demandas y reivindicaciones sociales.

Desde el punto de vista sociodemográfico, constatamos una serie de riesgos y retos que la sociedad española está empezando a acometer como son los derivados del envejecimiento de la población (en su doble vertiente del gasto en pensiones y dependencia); la inclusión laboral de grupos sociales que demandan un empleo, como son, por ejemplo, jóvenes, personas con discapacidad y minorías étnicas; y la integración social de las personas inmigrantes, sobre todo de las que proceden de países no comunitarios.

Desde la óptica económica, el problema que se plantea es la sostenibilidad del gasto social a largo plazo lo que necesariamente nos remite al desarrollo de una economía de la información que potencie el empleo estable y de calidad en los años venideros compatible con un sistema de protección social de amplia cobertura e intensidad protectora.

Pero sobre todo son los factores institucionales o políticos los determinantes en última instancia, si bien no de manera absoluta, en la medida en que la sociedad tiene que hacer un conjunto de elecciones sobre el sistema de bienestar social con el que responder a los riesgos sociales de manera solidaria. En este punto las demandas de los ciudadanos de una mayor calidad en los servicios, por el lado de la demanda social, y las opciones políticas en favor de una menor o mayor presencia del sector privado en la gestión de los servicios públicos, desde el lado de la oferta, están en la base de muchas de las tensiones existentes en el Estado del bienestar en España. Es un debate fuertemente ideológico en el que se concitan pasiones e intereses alrededor de dos grandes modelos que, sin entrar en los necesarios matices y precisiones, pueden reducirse a dos opciones: un primer modelo se sitúa en favor de un sistema de protección social de amplia cobertura y de calidad bajo la regulación, financiación

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 201

y, en conjunto, gestión del sector público; el otro modelo propugna un sistema de protección social de regulación pública, financiación mixta y gestión privada. En la práctica, los distintos modelos de bienestar europeos han acometido procesos de reestructuración, combinaciones de ampliación y contención del gasto y de reequilibrios institucionales (9) que en conjunto han mantenido el *status quo* de los Estados del bienestar, si bien sometidos a procesos de mejoras en la coordinación de políticas y acciones, la complementariedad de políticas (programas de inserción activa que combinan políticas de garantía de renta y búsqueda de empleo o formación) y mejoras en la eficiencia de la gestión del sector público.

Es en este último sentido sobre el que cabe extender y profundizar el debate social y político de cara a los años venideros. El gasto público social es económicamente productivo, socialmente generador de bienestar y políticamente integrador. Dicho esto, el problema no reside tanto en el crecimiento del gasto social, que en el caso de España cuenta con un margen económico para su ampliación necesaria, sino sobre cómo lograr el círculo virtuoso entre cobertura, calidad y sostenibilidad económica, además de una consideración conjunta de las políticas de pensiones, sanidad y cuidados de larga duración o dependencia junto con la inclusión activa, en línea con las estrategias nacionales de protección e inclusión activa por las que discurre el debate en materia de política social europea.

Los acuerdos sociales son claves en este punto como lo ha demostrado el Pacto de Toledo y en general el diálogo social en materia de protección social. La persistencia de la crisis actual en los próximos años obliga a una reformulación del diálogo social y a una rearticulación entre el gasto público social y las necesidades de inserción laboral, calidad educativa y sanitaria y un reto positivo frente al envejecimiento de la población que garantice pensiones dignas y prolongación de la actividad laboral y social. Diálogo social que debería ampliarse al sector no lucrativo con fines sociales cuyo papel en la lucha contra la exclusión social y la pobreza en la crisis actual está siendo tan relevante.□

NOTAS

(1) *FUNCAS (2010): **Indicadores de convergencia de la economía española con la UE y la UEM**, Madrid, Funcas.*
(2) *Avance del Mercado Laboral (2009), (AFI- Agett), Varios meses. Ver también, FEDEA: Observatorio Laboral de la crisis, octubre 2009.*
(3) *Ayala, L. y Cantó, O. (2009): **Crisis y protección social**, Instituto de Estudios Fiscales (Mimeo).*
(4) *Laparra, M. y L. Ayala (2009): **El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social**, Madrid, FOESSA-Cáritas.*
(5) *Navarro, V. (dir.) (2009): **La situación social en España**, vol. III, Madrid, Biblioteca Nueva.*
(6) *CIS (2008): **Actitudes hacia el Estado del bienestar**, Madrid, CIS*
(7) *Moreno, L. (ed.) (2009): **Reformas de las políticas de bienestar en España**, Madrid, Siglo XXI; Del Pino, E. (2009) **Un marco conceptual para estudiar el cambio del Estado del bienestar y las políticas sociales**, en L. Moreno (ed.) (2009).*
(8) *CES (2009): **Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2008**, Madrid, 2009.*
(9) *Del Pino, E. (2009): **Un marco conceptual para estudiar el cambio del Estado del bienestar y las políticas sociales**, en L. Moreno (ed.) (2009).*

RESUMEN

En este artículo se analizan sintéticamente los principales impactos de la crisis económica y financiera en la cohesión social en España. A continuación se considera el papel de las políticas sociales frente a la crisis, sobre todo el gasto en desempleo, también el gasto en protección social de la dependencia, así como la posición relativa de España en la UE-27 en cuanto a gasto en protección social. Finalmente se consideran los retos de futuro de la protección social a tenor del envejecimiento de la población, la integración de la población inmigrante y las necesidades de creación de empleo en los años venideros para hacer sostenible el sistema de pensiones y, en general, el sistema de protección social.

La idea básica que recorre este texto es que si bien España tiene aún capacidad para un mayor crecimiento del gasto social como respuesta a la crisis y a los cambios sociodemográficos y técnicos, es de igual o superior importancia que el crecimiento del gasto social sea de mayor eficacia en términos de cohesión social, equidad e inserción activa.

Palabras clave*: Gasto social, Cohesión social, Crisis, Políticas sociales, Protección social, Sistema de pensiones.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 202



CAPITAL HUMANO Y EMPLEO

Coordinador:

Felipe Sáez
Catedrático de Análisis Económico, UAM

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 203

En esta sección se incluyen cinco artículos que repasan los aspectos más relevantes del panorama en materia de capital humano y mercado de trabajo de nuestro país. El primero de ellos, escrito por *Virginia Hernanz* y *Mario Izquierdo*, destaca el intenso ajuste en el nivel de ocupación registrado en 2009, fenómeno que hizo entrar en caída libre las tasas de empleo de los distintos colectivos, especialmente entre los jóvenes. De forma pareja se pone de relieve la escasa reacción de los salarios a este comportamiento, al constatarse que se ha dado simultáneamente un notable aumento en la remuneración por asalariado. En la segunda de las colaboraciones, *Gloria Moreno* estudia las diferencias en las variaciones del empleo por grupos de ocupaciones, señalando que la crisis no afectó por igual a unos y otros grupos. En síntesis, muestra que la evolución reciente de la estructura ocupacional viene condicionada por la estructura sectorial y que en ella aparece el sector público como elemento amortiguador de la caída, sobre todo en aquellas ocupaciones que llevan asociado mayor nivel de contenido.

Los artículos tercero y cuarto se centran, por su parte, en las políticas de empleo. *Alfonso Prieto* señala que la circunstancia de que el Gobierno español haya tenido que enfrentarse a una crisis de empleo de elevada magnitud, le ha llevado a desarrollar acciones que combinan la protección de las personas que pierden su puesto de trabajo con otras políticas activas. Con todo, se ha puesto en cuestión el modelo actual de las políticas activas en España. *Felipe Sáez*, por su parte, toma como punto de referencia el contenido de las declaraciones del presidente del Gobierno sobre la reforma laboral, hace un balance de las posibles líneas a poner en marcha y valora el grado de viabilidad y conveniencia de las mismas de cara a mitigar los problemas del mercado de trabajo. El último artículo, firmado por *Alberto Vaquero*, analiza en detalle la composición del capital humano en España. Partiendo del hecho de que desde hace poco más de dos décadas se ha producido un progreso sin precedentes en el ámbito de la educación, se subraya sin embargo la paralela existencia de fuertes deficiencias y desequilibrios en la composición por niveles de la población activa, haciendo necesaria su corrección.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 204

Empleo y mercado de trabajo: balance global

Virginia Hernanz
Universidad de Alcalá
Mario Izquierdo (*)
Banco de España

1. El empleo

El mercado de trabajo español prolongó durante 2009 el intenso proceso de ajuste iniciado a mediados de 2008, hasta alcanzar un descenso acumulado del empleo superior a los 1,5 millones de personas desde el máximo histórico alcanzado en el tercer trimestre de 2007. En concreto, según las cifras de la Encuesta de Población Activa (EPA), el número de ocupados se redujo un 7% en el promedio de los tres primeros trimestres del año, frente al descenso del 0,5% registrado en 2008 y los abultados crecimientos registrados en los años precedentes (véase cuadro 1). Esta evolución redujo abruptamente la tasa de empleo hasta el 60,9%, casi cinco puntos inferior a la registrada en 2008. La evolución trimestral mostró, además, un acusado deterioro desde principios de año, con caídas entre el 6 y el 7% en los tres primeros trimestres del año, tras el descenso del 3% con que finalizó el año 2008. Las estimaciones de la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR) coincidieron en reflejar este panorama de intenso deterioro del mercado laboral con un descenso también del 7% de los ocupados a tiempo equivalente. Si bien, los indicadores disponibles sobre la evolución en el cuarto trimestre del año, procedentes de la afiliación a la Seguridad Social, anticipan una suave moderación de la destrucción de empleo en los tres meses finales de 2009. Esta evolución de la ocupación permitió una acusada recuperación en el avance de la productividad aparente del trabajo, hasta registrar crecimientos superiores al 3% a lo largo del año, poniendo de manifiesto un comportamiento claramente contracíclico de esta variable.

Volviendo a los datos de la EPA, la fuerte destrucción de empleo se observó tanto entre los asalariados como en los trabajadores por cuenta propia. En particular, el colectivo de empleados por cuenta ajena experimentó un descenso del 6,3% en los tres primeros trimestres del año, mientras que los ocupados no asalariados disminuyeron con mayor intensidad (–10%). Según el tipo de contrato, el ajuste del empleo se concentró de forma mayoritaria en los trabajadores con empleo temporal, que disminuyeron con acusada intensidad (–19,5%), destacando los descensos observados en la construcción (–38,2%). Los trabajadores indefinidos, sin embargo, registraron un descenso muy moderado en el promedio de los nueve primeros meses del año (–0,7%) aunque mostraron un perfil trimestral decreciente con un descenso del 1,7% en el tercer trimestre del ejercicio. Esta evolución redujo la ratio de temporali-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 205

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO SEGÚN LA EPA

(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

	2006	2007	2008	2007		2008				2009		
				III TR	IV TR	I TR	II TR	III TR	IV TR	I TR	II TR	III TR
Ocupados CNTR	3,3	2,8	-0,6	2,8	2,2	1,5	0,3	-1,0	-3,2	-6,7	-7,2	-7,2
Ocupados	4,1	3,1	-0,5	3,1	2,4	1,7	0,3	-0,8	-3,0	-6,4	-7,2	-7,3
Asalariados	4,6	3,4	-0,5	3,1	2,5	1,8	0,4	-0,7	-3,4	-5,8	-6,6	-6,5
Por duración del contrato:												
Indefinidos	3,5	7,1	3,0	7,3	7,0	4,5	4,1	2,8	0,8	0,6	-1,1	-1,7
Temporales	6,7	-3,8	-8,0	-4,8	-6,3	-3,9	-7,3	-8,2	-12,7	-20,6	-19,8	-18,2
Por duración de la jornada:												
Jornada completa	4,7	3,5	-0,8	3,3	2,8	2,2	0,4	-1,2	-4,4	-6,8	-7,8	-7,7
Jornada parcial	3,2	2,9	1,6	1,6	0,6	-0,9	0,5	2,7	4,3	1,1	1,9	2,0
No asalariados	2,0	1,6	-0,5	3,1	1,8	0,8	-0,4	-1,1	-1,4	-9,4	-10,2	-10,6
Ocupados, por ramas de actividad: (a)												
Agricultura (1)	-5,7	-2,0	-5,0	-3,1	-1,8	-6,8	-4,3	-4,1	-4,6	-3,0	-4,2	-6,4
Industria (2)	0,3	-1,0	-1,1	-0,9	-1,2	2,3	0,9	-0,9	-6,7	-12,5	-13,7	-14,9
Construcción (3)	7,8	6,0	-10,9	4,9	2,7	-1,7	-7,9	-13,0	-20,7	-25,9	-24,6	-23,3
Servicios	5,1	3,8	2,1	4,1	3,5	2,8	2,1	1,9	1,5	-1,3	-2,7	-2,8
De mercado (4) (b)	5,9	5,0	2,2	5,1	5,0	4,9	2,6	1,7	-0,2	-4,3	-5,5	-6,2
De no mercado (b)	3,8	2,0	1,9	2,5	1,1	-0,6	1,3	2,3	4,5	3,7	2,0	2,9
Economía de mercado (1 + 2 + 3 + 4)	4,2	3,5	-1,3	3,3	2,8	2,4	-0,1	-1,8	-5,5	-9,7	-10,4	-10,7
Ocupados, por nacionalidad:												
Nacionales	2,3	1,6	-1,4	1,6	1,1	0,3	-0,7	-1,5	-3,5	-5,9	-6,9	-6,8
Extranjeros	18,9	13,2	5,2	13,0	11,0	10,8	6,9	3,6	0,0	-9,3	-9,2	-10,0
Ocupados (variaciones interanuales, en miles)	774,4	608,4	-98,4	615	475,1	333,1	57,8	-164,3	-620,1	-1.311,5	-1.480,1	-1.476,1
Pro memoria:												
Niveles, en porcentaje:												
Tasa de empleo (de 16 a 64 años)	65,7	66,6	65,3	66,9	66,5	66,0	65,9	65,5	63,7	61,2	60,8	60,6
Ratio de asalarización	82,1	82,3	82,3	82,2	82,4	82,4	82,5	82,3	82,1	83,0	83,1	82,9
Ratio de temporalidad (c)	34,0	31,7	29,2	31,9	30,9	30,1	29,4	29,5	27,9	25,4	25,2	25,9
Ratio de parcialidad (d)	12,0	11,8	12,0	11,1	11,6	12,0	12,0	11,4	12,5	12,7	12,9	12,3

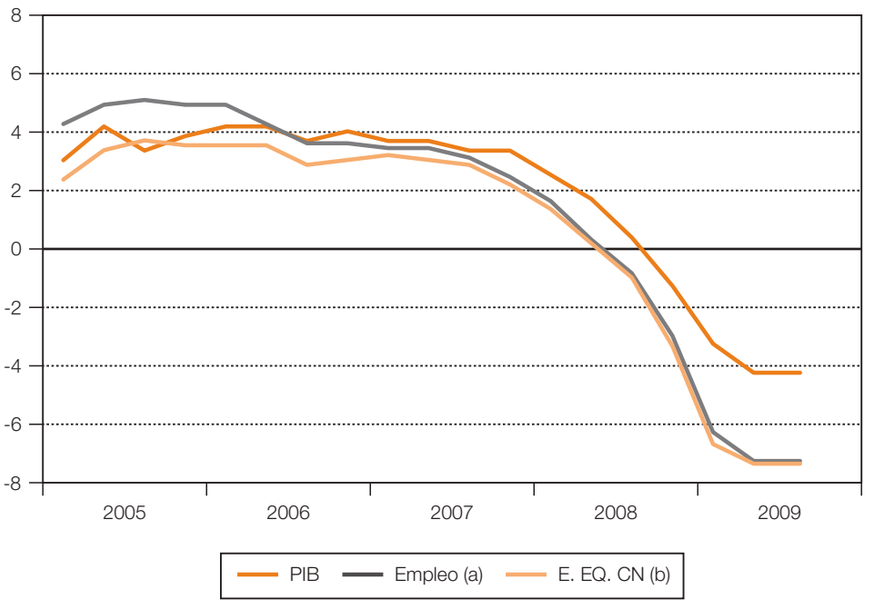
a) A partir del primer trimestre de 2009, las tasas corresponden a la CNAE-2009. Retrospectivamente, enlace del servicio de estudios del Banco de España, respetando la evolución según la CNAE-1993.
b) En la CNAE-2009 los servicios de mercado comprenden las actividades de comercio, transporte y almacenamiento, hostelería, información y comunicaciones, actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias, actividades profesionales, científicas y técnicas, y actividades administrativas y servicios auxiliares. En la CNAE-1993 incluyen comercio, hostelería, transportes, intermediación financiera y otros servicios de mercado. En ambos casos, servicios de no mercado comprende el resto de servicios.
c) En porcentaje de asalariados.
d) En porcentaje de ocupados.
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

dad hasta el 25,5% en el promedio de los tres primeros trimestres del año, casi cuatro puntos por debajo de la registrada en 2008 y casi diez puntos por debajo de la observada en la economía española durante el período de intenso crecimiento económico. Este acusado descenso puso de manifiesto el papel del empleo temporal como el protagonista de las necesidades de ajuste de las empresas en España y su relevancia a la hora de explicar la mayor destrucción relativa de empleo en España respecto a otros países afectados por la crisis económica con una intensidad similar o superior.

En cuanto a la duración de la jornada laboral, en 2009 la caída del empleo se concentró en los trabajadores a tiempo completo, que disminuyeron un 7,4%. Por el contrario, los trabajadores a tiempo parcial se incrementaron en un 1,6%, con un perfil trimestral positivo y un crecimiento del 2% en el tercer trimestre del año. Esta evolución

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 206

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y DEL PIB
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)



(a) Enlace en 2005 del Servicio de Estudios del Banco de España en función de la información de la EPA testigo del primer trimestre de dicho año.
(b) Puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

indica, como ya ocurrió en 2008, que un ajuste adicional del empleo se estaría produciendo vía un menor número de horas trabajadas por empleado. En conjunto, esta evolución del empleo por duración de la jornada volvió a elevar la ratio de parcialidad hasta el 12,6% en 2009, 0,6 puntos superior a la observada en 2008.

Por ramas de actividad, el comportamiento generalizado fue muy negativo, si bien destacó el fuerte deterioro del empleo en la construcción y la industria, mientras que únicamente las actividades de servicios no destinadas al mercado mantuvieron una creación de empleo en 2009. En concreto, en la agricultura la ocupación descendió un 4,5%, en línea con los descensos observados en los últimos años, y mostrando un perfil trimestral negativo, con una caída del empleo del 6,4% en el tercer trimestre del año. En la industria, por su parte, el deterioro del empleo fue muy acusado, con descensos del empleo cercanos al 15% en los meses de verano y una caída del 13,7% en el promedio de los tres primeros trimestres del año, tras la leve caída registrada en 2008. En la construcción, de forma similar, el empleo agravó su mal comportamiento de 2008. Así, se alcanzaron descensos superiores al 25% a principios de año, que sólo se moderaron levemente en los dos siguientes trimestres. Finalmente, el empleo en los servicios pasó a mostrar tasas de variación negativas (–2,3%) como resultado del fuerte ajuste del empleo en los servicios de mercado (–5,3%), ya que los servicios de no mercado incluso aumentaron su ritmo de creación de empleo (hasta un 2,9%) respecto a 2008. En conjunto, el empleo en la economía de mercado descendió con más intensidad que en el total de la economía, hasta un descenso del 10,3% en el promedio de los nueve primeros meses del año.

Finalmente, cabe destacar que la fuerte destrucción de empleo en 2009 afectó con especial intensidad a ciertos colectivos como los trabajadores extranjeros, que disminuyeron un 9,5%, a los hombres (–9,6%) y a los trabajadores más jóvenes (–23.9%) y menor nivel de formación (–13,6%).

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 207

2. El comportamiento de los salarios

En 2009, por primera vez tras siete años consecutivos desde 2002, no se renovó el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva mediante el que los sindicatos y representantes empresariales venían fijando las líneas generales para el desarrollo de la negociación colectiva. Los rasgos generales de estos acuerdos establecían una referencia nominal para la negociación colectiva en el entorno del 2% a cambio de la presencia de cláusulas de salvaguarda frente a la inflación en la mayor parte de los convenios colectivos. Sin embargo, en 2009, el punto principal de desacuerdo entre los agentes sociales fue esta referencia nominal, después del acusado descenso de la inflación que comenzó a mediados de 2008, reduciendo la inflación a finales de año hasta el 1,4%, y que se intensificó a lo largo de 2009.

En este contexto, la negociación colectiva en 2009 dio lugar a un aumento salarial, según la información publicada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración sobre los convenios colectivos registrados hasta el mes de diciembre, del 2,6%, afectando a más de 8,7 millones de trabajadores. Este incremento supone una cierta moderación frente a lo acordado para el año 2008 (3,6%), antes de incluir el efecto de las cláusulas de salvaguarda frente a la inflación, fruto, principalmente, del acusado descenso de la inflación comentado previamente. Sin embargo, la negociación colectiva dio muestras de una escasa sensibilidad al acusado deterioro del mercado laboral dando lugar a un marcado incremento de los salarios acordados en términos reales. Esta reducida sensibilidad se observó en los convenios revisados, con un incremento salarial medio del 2,6% pero también en los de nueva firma (2,35%), entre los que sólo se observó una leve moderación entre los registrados en la parte final del año. Finalmente, el impacto de las cláusulas de salvaguarda fue nulo en 2008 pues, como se ha comentado, la inflación finalizó 2008 en el 1,4%, por debajo de la referencia del 2% utilizada en la mayor parte de los convenios.

Un indicador adicional de la evolución de los costes laborales es la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL) que incluye otros factores como la deriva salarial (complementos de antigüedad y productividad, promociones, etcétera), el impacto de las cláusulas de salvaguarda y los costes no salariales (cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y pagos por despido entre otras). Como se puede apreciar en el cuadro 2, en los tres primeros trimestres de 2009, el crecimiento medio del coste laboral total fue moderándose hasta un aumento del 3,3% en el tercer trimestre, tras el

CUADRO 2

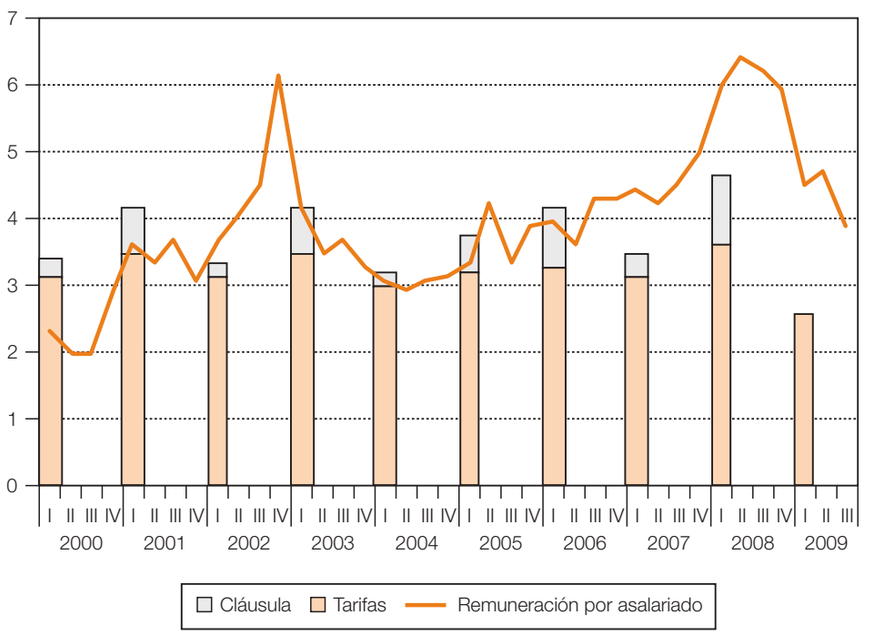
EVOLUCIÓN DE LOS COSTES LABORALES
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)

	2005	2006	2007	2008	2007		2008				2009		
					III TR	IV TR	I TR	II TR	III TR	IV TR	I TR	II TR	III TR
Coste total	2,8	4,8	4,0	4,8	4,1	4,3	4,6	4,8	4,8	5,0	4,2	4,0	3,3
Coste salarial total	2,5	4,8	4,0	5,1	3,9	4,1	5,2	5,0	5,3	4,8	2,9	4,1	3,1
Coste salarial ordinario	2,6	5,5	4,2	4,9	4,3	4,2	4,8	5,2	5,0	4,8	4,2	3,5	3,0
Coste salarial pagos extraordinarios	0,7	-0,4	2,2	2,3	-3,3	0,6	-0,8	2,2	2,2	3,9	-0,4	16,6	8,0
Coste salarial pagos atrasados	15,8	4,3	4,2	24,8	25,5	32,0	58,5	20,6	11,5	7,6	-41,3	8,5	-0,6
Otros costes	3,7	4,8	4,1	4,1	4,8	4,7	2,9	4,1	3,5	5,8	7,8	3,6	3,9
Coste por percepciones no salariales	10,1	5,9	9,3	11,1	11,0	13,5	2,5	9,8	8,4	24,0	33,2	7,9	12,5
Coste por cotizaciones obligatorias	2,8	3,5	3,7	4,1	4,1	4,2	4,7	4,6	3,9	3,4	2,9	3,1	3,7
Coste por contingencias comunes	2,6	3,9	4,2	5,0	4,3	4,2	5,1	5,1	5,0	4,7	5,3	5,5	5,5
Coste por Desempleo, Fogasa y Formación Profesional	2,8	1,4	1,4	3,4	3,3	3,6	4,9	4,8	2,4	1,6	-2,1	-2,3	0,0
Coste por otras cotizaciones sociales obligatorias	4,3	5,7	5,9	-0,6	5,0	5,3	0,3	0,4	-0,3	-2,7	-3,8	-3,5	-2,3
Subvenciones y bonificaciones de la Seguridad Social	6,4	8,7	6,9	-2,8	0,5	8,4	-1,4	-3,9	-4,6	-1,7	-13,6	0,6	2,8

Último dato de ETCL publicado: septiembre de 2009.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 208

GRÁFICO 2
COMPONENTES DE LOS COSTES LABORALES
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, INE y Banco de España.

incremento del 4,8% mostrado en 2008. Esta moderación reflejó el menor crecimiento de los costes salariales que, aunque aumentaron un 3,4% en el promedio de los tres primeros trimestres mostraron un menor crecimiento que en 2008 (5,1%), reflejando la moderación de los incrementos salariales acordados en la negociación colectiva. Dentro de los costes no salariales, sin embargo, se observó un repunte en 2009, hasta el 5,1% en el promedio de los nueve primeros meses del año, un punto por encima del aumento en 2008, como consecuencia de los fuertes aumentos en las percepciones no salariales, en las que incluyen los costes de despido.

Finalmente, la estimación de la remuneración por asalariado de la CNTR registró en 2009, en la economía de mercado, un crecimiento del 4,1% (4,3% en el total de la economía) en el promedio de los tres primeros trimestres, más de un punto por debajo del crecimiento registrado en 2008. Esta moderación fue, sin embargo, notablemente inferior a la observada en la inflación, lo que dio lugar a un acusado repunte de los salarios en términos reales a pesar del notable deterioro de las condiciones en el mercado laboral. Esta evolución está asociada a la escasa sensibilidad de la negociación colectiva, anteriormente comentada, pero también se ve reforzada por una deriva salarial claramente positiva (superior a un punto calculada como la diferencia entre el crecimiento de la remuneración por asalariado y el incremento de las tarifas en convenios, véase el gráfico 2), que muestra un comportamiento claramente contracíclico de esta variable en la economía española. En 2009, esta deriva salarial está relacionada con el fuerte ajuste del empleo en este año que, además, se ha concentrado en actividades, como la construcción, y colectivos de trabajadores, como los temporales, con salarios inferiores a la media.

3. La población activa y el desempleo

El incremento de la población dispuesta a participar en el mercado de trabajo comenzó a mostrar en 2009 una ralentización, tras los fuertes cre-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 209

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN SEGÚN LA EPA
(En porcentajes)

	2006	2007	2008	2007			2008				2009		
				II TR	III TR	IV TR	I TR	II TR	III TR	IV TR	I TR	II TR	III TR
Población activa (tasa i.a.)	3,3	2,8	3,0	2,8	3,0	2,7	3,0	3,1	2,9	2,9	2,3	1,2	0,2
Tasa de actividad	58,3	58,9	59,8	58,9	59,1	59,1	59,3	59,8	60,0	60,1	60,1	60,1	59,8
Entre 16 y 64 años	71,9	72,6	73,7	72,6	72,8	72,8	73,1	73,6	73,9	74,1	74,2	74,2	73,9
Por sexos:													
Hombres	69,1	69,3	69,5	69,3	69,6	69,2	69,3	69,6	69,8	69,2	69,1	68,9	68,4
Mujeres	48,0	48,9	50,5	48,8	49,0	49,4	49,7	50,2	50,5	51,4	51,5	51,6	51,5
Por edades:													
Entre 16 y 29 años	67,2	67,2	67,4	67,1	68,7	66,7	66,4	67,3	68,9	67,0	66,2	65,6	66,3
Entre 30 y 44 años	84,2	85,0	86,1	85,0	84,5	85,4	85,9	85,9	85,7	86,7	87,1	87,1	86,6
De 45 años en adelante	38,0	38,8	40,0	38,7	38,8	39,2	39,5	40,0	39,9	40,5	40,7	40,9	40,6
Por formación (a):													
Estudios bajos	28,6	28,6	29,4	28,3	28,7	29,0	29,5	29,3	29,3	29,6	29,3	29,1	29,0
Estudios medios	70,2	70,9	71,7	71,0	71,3	71,0	71,2	71,9	72,0	71,8	72,0	72,1	71,5
Estudios altos	81,6	81,7	81,9	81,8	81,5	81,7	81,7	81,8	82,0	81,9	82,0	81,9	81,5
Por nacionalidad:													
Nacionales	56,3	56,8	57,5	56,8	56,9	57,0	57,0	57,4	57,7	57,7	57,6	57,6	57,4
Extranjeros	77,1	75,9	76,7	76,0	76,2	75,3	76,6	76,7	76,4	77,3	78,0	77,5	76,6

(a) Bajos: sin estudios o primarios; altos: universitarios y otros.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

cimientos de los años anteriores, que cabe asociar al fuerte deterioro observado en la creación de empleo. De acuerdo con la EPA, en el promedio de los tres primeros trimestres de 2009, el crecimiento de la población activa fue del 1,2%, tras el aumento del 3% en 2008 y mostrando un perfil trimestral de clara desaceleración, con un aumento prácticamente nulo en el tercer trimestre del año (0,2%). Este repunte fue resultado, en primer lugar, del menor incremento de la población, que creció un 0,5% en los nueve primeros meses del año, 0,9 puntos menos que en 2008 como resultado de la acusada desaceleración de las entradas de inmigrantes. En segundo lugar, la tasa de participación frenó drásticamente su ritmo de avances interanuales, hasta situarse en el 59,8% en el tercer trimestre del año, su nivel en el promedio de 2008, tras registrar un primer descenso trimestral durante los meses de verano (véase cuadro 3). Si se considera a la población comprendida entre los 16 y los 64 años, la tasa de actividad habría aumentado levemente, en 0,2 puntos hasta el 73,9%.

Atendiendo a la distinción por sexos, el colectivo femenino mantuvo un mayor dinamismo aunque comenzó a mostrar una ralentización en el patrón de incorporación al mercado laboral. Así, la tasa de actividad femenina se situó en el 51,5% en el tercer trimestre de 2009, sólo 0,1 puntos por encima de su nivel a finales de 2008. No obstante, este aumento contrasta con el descenso observado entre los hombres, para los que la tasa de actividad se situó en el 68,4% en el tercer trimestre de 2009, más de un punto por debajo de su nivel hace un año. Por grupos de edades, se observa cómo la ralentización de la tasa de actividad en 2009 estuvo asociada, principalmente, con el comportamiento de los grupos de edad más jóvenes. Así, con información hasta el tercer trimestre del año, el colectivo de menores de 29 años redujo su tasa de participación hasta el 66,3% en el tercer trimestre del año, más de dos puntos por debajo de su nivel en el mismo trimestre de 2008, probablemente reflejando un aumento del período de formación ante las peores perspectivas para la incorporación al mercado laboral. Entre los grupos de edades intermedias y de más edad, la tasa de participación siguió aumentando en 2009, aunque a menor ritmo que en años anteriores. Atendiendo al nivel de estudios, la evolución de la participación fue relativamente homogénea en 2009, si bien se observó

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 210

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO SEGÚN LA EPA
(En porcentaje)

	2006	2007	2008	2007			2008				2009		
				II TR	III TR	IV TR	I TR	II TR	III TR	IV TR	I TR	II TR	III TR
Desempleados (tasa i.a.)	-3,9	-0,2	41,3	-4,2	1,5	6,5	17,1	35,3	45,0	66,4	84,5	73,7	58,7
Tasa de paro	8,5	8,3	11,3	8,0	8,0	8,6	9,6	10,4	11,3	13,9	17,4	17,9	17,9
Por sexos:													
Hombres	6,3	6,4	10,1	6,1	6,2	6,8	7,9	9,1	10,3	13,0	16,9	17,6	17,8
Mujeres	11,6	10,9	13,0	10,5	10,5	11,0	12,0	12,3	12,7	15,1	18,0	18,3	18,2
Por edades:													
Entre 16 y 29 años	13,6	13,1	18,4	12,6	13,0	13,8	15,6	17,2	18,7	22,2	27,4	28,4	29,4
Entre 30 y 44 años	7,4	7,1	10,0	6,8	6,7	7,2	8,3	9,0	9,9	12,7	16,0	16,4	16,1
De 45 años en adelante	5,8	6,0	7,9	5,8	5,9	6,4	7,0	7,3	7,7	9,6	12,2	12,8	12,5
Por formación (a):													
Estudios bajos	10,3	11,0	17,1	10,7	10,6	11,9	14,3	15,9	17,3	20,9	25,2	25,9	26,4
Estudios medios	9,0	8,7	11,9	8,4	8,5	9,0	9,9	10,9	11,7	14,8	18,7	19,5	19,2
Estudios altos	5,8	5,0	5,8	4,8	5,0	5,2	5,4	5,2	6,0	6,5	8,1	8,0	8,5
Por nacionalidad:													
Nacionales	8,0	7,6	10,2	7,3	7,4	8,0	8,7	9,3	10,2	12,5	15,2	16,0	16,1
Extranjeros	11,8	12,2	17,5	12,0	11,8	12,4	14,6	16,5	17,4	21,3	28,4	28,0	27,5
Paro de larga duración:													
Incidencia (b)	25,6	23,7	21,3	24,6	21,9	22,7	22,3	21,1	20,6	21,4	23,1	26,3	29,5

(a) Bajos: sin estudios o primarios; altos: universitarios y otros.
(b) Peso sobre el total de los parados de aquellos que llevan más de un año en esa situación.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

un peor comportamiento entre los colectivos con menor nivel de formación. Finalmente, por nacionalidad, el colectivo inmigrante mostró una leve moderación en su tasa de participación en 2009, relacionado, sobre todo, con los descensos observados para los grupos de edad más jóvenes. Esta evolución, en cualquier caso, volvió a elevar el peso de la población extranjera en el total de la población activa, hasta el 15,9%, aunque a menor ritmo que en años precedentes.

Pasando a analizar la evolución del desempleo, el número de desempleados aumentó con gran intensidad en 2009, en promedio, un 72,3% en los nueve primeros meses del año, si bien se observó un perfil trimestral de cierta ralentización tras los fortísimos incrementos a finales de 2008 y en el primer trimestre de 2009. La tasa de paro se elevó hasta el 17,9% en el tercer trimestre del año, superando en más de seis puntos su nivel en mismo período del año anterior (véase cuadro 4). La información disponible para el cuarto trimestre del año, procedente de la estadística de paro registrado, avanza una suave moderación en el ritmo de aumento del desempleo a finales de 2009.

Por sexos, el aumento de la tasa de desempleo fue especialmente intenso entre los hombres, reduciéndose de manera muy significativa el diferencial entre ambos colectivos. En particular, la tasa de paro femenina aumentó en 5,5 puntos, hasta situarse en el 18,2% en el tercer trimestre de 2009, mientras que entre los hombres la tasa de desempleo repuntó en 7,4 puntos, hasta el 17,8%. Por edades, la tasa de paro de los más jóvenes se elevó con especial intensidad, hasta el 29,4%, más de diez puntos por encima de la registrada un año antes y elevando el diferencial respecto a los restantes grupos de edad, entre los que, no obstante, el aumento del desempleo también fue elevado. Atendiendo al nivel de formación de los parados, el aumento de la tasa de desempleo se concentró en los colectivos con menor nivel de estudios, elevando, también, de manera considerable el diferencial con los colectivos con mayor nivel de formación. Finalmente, por nacionalidad, el desempleo creció en ambos

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 211

colectivos pero de manera más intensa entre los trabajadores extranjeros, entre los que la tasa de paro alcanzó el 27,5%, en el tercer trimestre del año, por encima del 16,1% observado para los trabajadores de nacionalidad española.

En suma, por tanto, en 2009 se observa un ajuste muy acusado del nivel de empleo en la economía española, con especial intensidad en la construcción pero generalizado entre las distintas ramas productivas y protagonizado, en su mayor parte, por los trabajadores con contrato temporal. A pesar de la ralentización de la población activa, esta evolución del empleo elevó la tasa de paro hasta niveles cercanos a los observados en la recesión de principios de los años noventa. De cara al futuro, por tanto, resulta prioritario concentrar los esfuerzos de política económica en asegurar una vuelta al mercado laboral lo más rápida y eficiente posible del abultado colectivo de trabajadores que han perdido su empleo. En esta tarea, una mejora urgente del funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo parece crucial a la hora de limitar el incremento del componente estructural del desempleo.□

NOTAS

(*) Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen exclusivamente a los autores y no necesariamente representan las del Banco de España.

RESUMEN

La evolución del mercado de trabajo en 2009 fue, quizá, el exponente más claro de la intensidad de la crisis por la que atravesó la economía española. El empleo se redujo con una intensidad muy elevada, con descensos superiores al 7% desde principios de año y de forma generalizada entre las distintas ramas de actividad, aunque con mayor intensidad en la construcción. En cuanto a los salarios, sin embargo, destacó la escasa reacción a este fuerte deterioro, con un acusado aumento de la remuneración por asalariado en términos reales. Finalmente, y a pesar de la ralentización que comenzó a observarse en la evolución de la población activa, la intensidad del proceso de ajuste del empleo elevó la tasa de paro hasta alcanzar el 17,9% en el tercer trimestre del año, más de seis puntos por encima de su nivel un año antes.

Palabras clave: *Empleo, Salarios, Desempleo.*

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"

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 213

Ajustes ocupacionales en la crisis

Gloria Moreno
Universidad de Alcalá

1. Introducción

Según los resultados de la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 2009, el número de ocupados ha descendido en 1.476.100 personas respecto al mismo trimestre del año anterior, lo que supone una disminución del 7,25% del empleo. Esta situación es la consecuencia de la reducción de la actividad económica que se inicia en España en el primer trimestre de 2008 y que se traduce en destrucción neta de empleo a partir del tercer trimestre del mismo año, cuando el PIB comienza a presentar tasas negativas de crecimiento. Las características de la propia crisis económica hacen que determinados sectores de actividad sufran en mayor medida las consecuencias de la recesión, presentando pérdidas netas de empleo superiores a la media. La relación entre la estructura sectorial y ocupacional lleva, por tanto, a que sean unas ocupaciones concretas las que pierdan más empleo.

El objetivo de este artículo es valorar la incidencia de la pérdida de empleo en las distintas ocupaciones. Para ello, en la primera parte se analiza la evolución del empleo por grupos de ocupaciones en el período 1995-2009, poniendo de manifiesto la dualización ocupacional del mercado de trabajo español. En la segunda parte se examina la variación del empleo por ocupaciones en el último año, teniendo en cuenta algunos factores explicativos como el reparto sectorial del crecimiento o decrecimiento del empleo y la situación profesional. En la tercera y última parte se estudian las diferencias por género que se observan en la distribución y variación del empleo por ocupaciones.

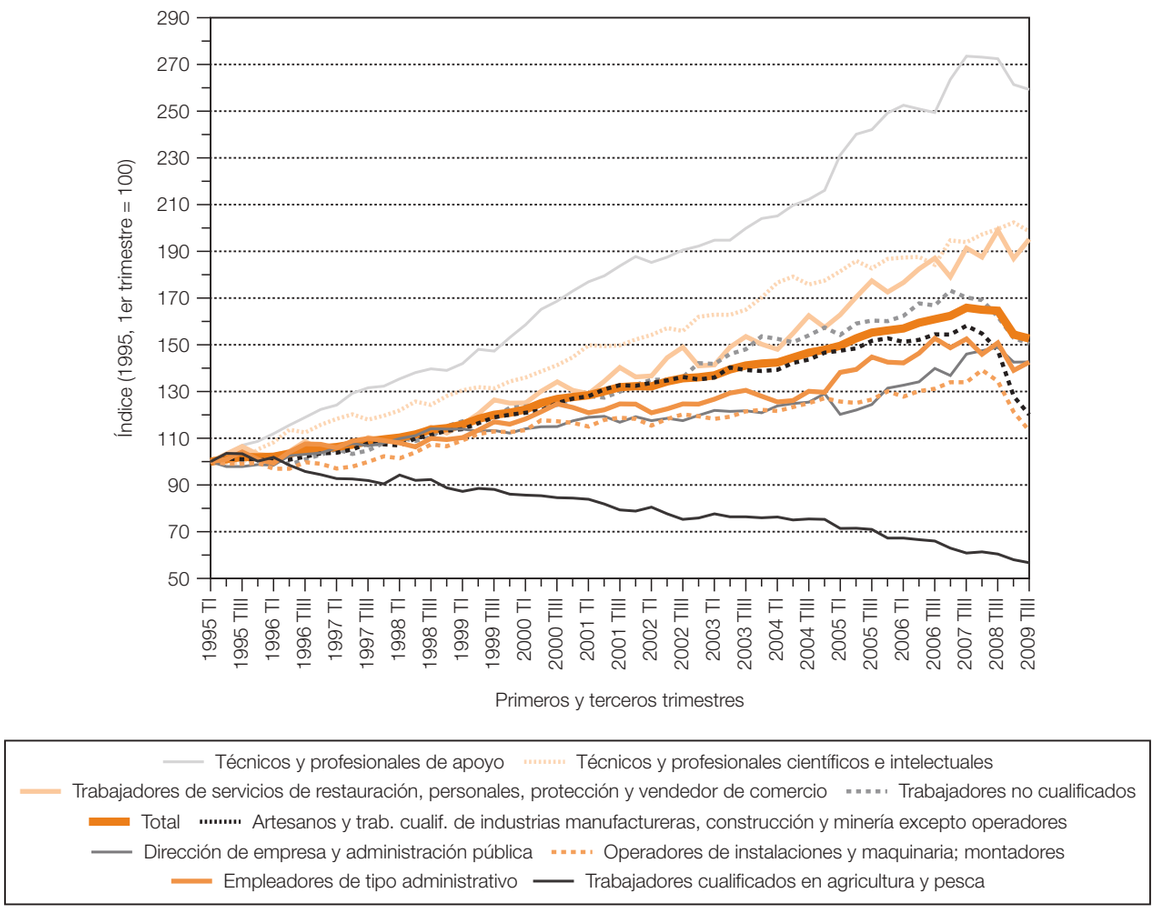
2. Características y evolución de la estructura ocupacional

En el gráfico 1 se presenta un índice de la evolución de los diferentes grupos de ocupaciones tomando como referencia el año 1995, con estos datos es posible valorar la importancia del crecimiento de cada ocupación durante el período 1995-2009. Son datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) de los primeros y terceros trimestres.

Lo primero que destaca a la vista del gráfico 1 es que hay una amplia dispersión en la tasa de crecimiento de las diferentes ocupaciones durante el período analizado y, en segundo lugar, que hasta el tercer trimestre de 2007 el empleo crece en todos los grupos menos en uno. A partir de este punto, la tasa media de crecimiento dismi-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 214

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LAS DIFERENTES OCUPACIONES, 1995-2009
(Índice 1995 = 100)



Fuente: EPA, primeros y terceros trimestres.

nuye, aunque algunos grupos comienzan a perder empleo antes y otros después.

El empleo crece por encima de la media durante todo el período para las ocupaciones correspondientes a trabajadores más cualificados, *Técnicos y profesionales*, y para ocupaciones de baja cualificación, *Trabajadores de servicios de restauración, personales y vendedores de comercio* y *Trabajadores no cualificados*. Otro grupo de ocupaciones con una tendencia creciente y cercana a la evolución media es el de *Artesanos y trabajadores cualificados de la industria*. Además, hay tres grupos de ocupaciones que presentan una tendencia de crecimiento positivo, aunque por debajo del crecimiento medio, son los *Empleados de tipo administrativo*, los *Directores de empresas y de la administración pública* y los *Operadores de maquinaria*. Tan sólo hay un grupo de ocupaciones que presenta crecimiento negativo durante todo el período, los *Trabajadores cualificados de agricultura y pesca*.

Esta evolución muestra una dualización ocupacional, ya que son las ocupaciones extremas las que han contribuido en mayor medida al crecimiento del empleo, la categoría de profesionales y técnicos y la de trabajadores menos cualificados.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 215

CUADRO 1

SECTORES ECONÓMICOS GENERADORES DE EMPLEO
ENTRE EL TERCER TRIMESTRE DE 2008 EL TERCER TRIMESTRE DE 2009

	Porcentaje empleo	Tasa variación 08-09
09 Actividades de apoyo a las industrias extractivas	0,02	105,56
37 Recogida y tratamiento de aguas residuales	0,04	58,82
70 Actividades de las sedes centrales; actividades de consultoría de gestión empresarial	0,44	24,36
06 Extracción de crudo de petróleo y gas natural	0,02	22,58
38 Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	0,40	9,46
84 Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	7,41	8,69
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	0,93	8,36
96 Otros servicios personales	1,57	7,79
87 Asistencia en establecimientos residenciales	1,29	7,56
17 Industria del papel	0,25	7,37
26 Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	0,28	6,91
05 Extracción de antracita, hulla y lignito	0,03	6,00
94 Actividades asociativas	0,45	5,20
90 Actividades de creación, artísticas y espectáculos	0,31	4,80
86 Actividades sanitarias	5,05	3,64
55 Servicios de alojamiento	1,99	1,79
35 Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	0,40	1,47
30 Fabricación de otro material de transporte	0,37	1,45
65 Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	0,71	1,29
21 Fabricación de productos farmacéuticos	0,30	1,07
36 Captación, depuración y distribución de agua	0,22	0,99
42 Ingeniería civil	1,03	0,78
92 Actividades de juegos de azar y apuestas	0,31	0,68
85 Educación	5,80	0,67
Total sectores que generan empleo	29,63	4,88

Fuente: EPA.

La estructura ocupacional está condicionada por la composición sectorial y su evolución (1). En concreto, en este período el crecimiento del empleo de baja y media cualificación está muy relacionado con la expansión de la construcción, que es la rama de actividad que más contribuye al aumento del empleo entre 1995 y 2007 (2). Durante estos años la demanda de viviendas crece alentada, en parte, por las rebajas sustantivas en los tipos de interés. También ha contribuido a crear empleo poco cualificado la incorporación de la mujer al mercado laboral, que conlleva la externalización de algunos servicios, como el cuidado de personas, que tradicionalmente se realizaban dentro del hogar. Además, la facilidad de contratación a través de contratos temporales también ha potenciado el empleo de baja cualificación. Por el contrario, la expansión del empleo cualificado tiene que ver con los procesos de progreso técnico y el crecimiento de sectores asociados a éste y con el crecimiento de algunos servicios, como la sanidad, la educación o la administración pública, que requieren ocupaciones con mayor nivel de cualificación.

3. Ajustes ocupacionales recientes

Para entender la evolución reciente de la ocupación es necesario tener en cuenta que la caída de la actividad económica no ha afectado de igual modo a todos los sectores; de hecho, varios sectores siguen creando empleo a pesar de la caída generalizada de la producción. En el cuadro 1 se recoge un listado de las ramas de actividad que han tenido un crecimiento positivo del empleo entre el tercer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009. Estas ramas acumulan un 30% del empleo y, en conjunto, la tasa de variación del empleo en el último año ha sido del 4,9%. De todas las ramas de actividad recogidas en el cuadro 1 hay que resaltar tres que suman el 18% del empleo, son *Administración pública y defensa*, *Actividades sanitarias* y *Educación*. No obstante, es mayor el peso de las ramas de actividad que pierden empleo, en concreto entre aquellas que pierden más del 20% del empleo están las *Actividades de construcción especializada* y la *Construcción de edificios*, que suponen el 10% del empleo total. Además, la rama

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 216

CUADRO 2

TASA DE VARIACIÓN DEL EMPLEO POR OCUPACIONES Y SITUACIÓN PROFESIONAL DE LOS ASALARIADOS 2008-2009 Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO

	Tasa variación 08-09	Tasa variación 08-09 Asalariad. públicos	Tasa variación 08-09 Asalariad. privados	2009	Asalariad. públicos 2009	Asalariad. privados 2009
1 Dirección de las empresas y de la Administración pública	-4,2	9,47	-3,03	8,0	2,01	2,83
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	-0,5	2,16	-2,75	13,5	38,74	7,97
3 Técnicos y profesionales de apoyo	-4,9	2,11	-5,24	12,3	12,62	13,07
4 Empleados de tipo administrativo	-5,5	-0,03	-6,87	9,5	11,63	10,67
5 Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedor de comercio	-1,9	9,12	-2,28	17,5	17,43	19,41
6 Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	-6,2	1,49	7,74	2,5	0,88	1,15
7 Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	-18,6	15,34	-20,37	13,7	3,54	15,62
8 Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	-15,8	-1,57	-16,10	8,3	2,02	10,59
9 Trabajadores no cualificados	-7,2	0,63	-6,98	14,2	7,68	18,69
0 Fuerzas Armadas	13,3	13,27		0,6	3,44	—
Total	-7,3	3,74	-8,78	100,0	100,00	100,00

Fuente: EPA, terceros trimestres.

que mayor proporción de empleo acumula (10,2%), *Comercio al por menor*, pierde más de un 5% de empleo en el último año.

En cuanto a la situación profesional también se observan diferencias, son los trabajadores por cuenta propia los que pierden más empleo, 10% frente al 6,5% que pierden los asalariados, aunque el empleo de los asalariados del sector público ha aumentado un 3,7% en el último año. En el cuadro 2 se recoge la tasa de variación del empleo por grupos de ocupación (un dígito de la Clasificación Nacional de Ocupaciones, CNO) para el total de los ocupados y para los asalariados públicos y privados. En primer lugar, hay que destacar que todas las ocupaciones, salvo las *Fuerzas Armadas* pierden empleo, siendo los grupos 7, 8 y 9 los que presentan tasas negativas más altas, estos grupos, como puede apreciarse en el cuadro 2, tienen más peso en el empleo asalariado privado que en el público (45 y 13%, respectivamente). En segundo lugar, mientras que los asalariados privados pierden empleo en todas las ocupaciones salvo en *Trabajadores cualificados en agricultura y pesca*, los asalariados públicos tan sólo tienen tasas de variación negativas en dos grupos *Empleados de tipo administrativo* y *Operadores de instalaciones y maquinaria*, y hay que señalar que en ambos casos las variaciones son pequeñas.

En el cuadro 3 se analiza con mayor detalle de desagregación de las ocupaciones (dos dígitos de la CNO) cuáles son las que han ganado empleo y cuáles lo han perdido el último año; además, las ocupaciones se clasifican según su contribución al empleo total. El cuadro recoge las ocupaciones que acumulan un 70% del empleo total, divididas en dos grupos: en la parte superior del cuadro, las que tienen una contribución más alta al empleo, en concreto más de un 3%, y, en la parte inferior, las que tienen una contribución media al empleo, entre el 1,5 y el 3%. Los grupos de ocupaciones que no aparecen en el cuadro 3 suman un 30% del empleo y la contribución de cada ocupación al empleo total está por debajo del 1,5%. A su vez, las ocupaciones se dividen en las que han presentado un crecimiento positivo del empleo, columna izquierda, y las que han perdido empleo en el último año, columna derecha.

Las ocupaciones que ganan empleo están asociadas principalmente al sector servicios y al sector público. Así, los *Servicios personales* aumentan un 9%, los *Servicios de protección y seguridad* un 3%, los profesionales en la enseñanza (ocupaciones 28 y 22) un 4,5 y los *Auxiliares administrativos* un 1%. Entre las ocupaciones que pierden empleo hay que destacar las que están relacionadas con el sector de la construcción, que son las que presentan tasas de variación negativas más altas, como sucede con las ocupaciones 71 y 72 (*Trabajadores cualificados en obras estructurales de construcción y asimilados* y *Trabajadores cualificados de acabados de construcciones*) que pierden un 26 y 19% del empleo, respectiva-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 217

CUADRO 3

CRECIMIENTO POR OCUPACIONES Y CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO, OCUPACIONES QUE ACUMULAN EL 70% DEL EMPLEO

Crecimiento 08-09 positivo. Ordenado de mayor a menor crecimiento	Crecimiento 08-09 negativo. Ordenado de mayor a menor decrecimiento
Contribución al empleo alta (más del 3%). Ocupaciones que acumulan el 40% del empleo	
51 Servicios personales	71 Trabajadores cualificados en obras estructurales de construcción y asimilados
	72 Trabajadores cualificados de acabado de construcciones y asimilados, pintores y otros
	53 Dependientes de comercio y asimilados
	33 Técnicos y profesionales de apoyo en operaciones financieras y comerciales
	86 Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera
	91 Empleados domésticos y otro personal de limpieza de interior de edificios
	50 Servicios de restauración
	34 Técnicos y profesionales de apoyo en gestión administrativa
Contribución al empleo media (entre el 1,5 y el 3%). Ocupaciones que acumulan el 30% del empleo	
52 Servicios de protección y seguridad	83 Operadores de máquinas fijas
28 Profesiones asociadas a una titulación de primer ciclo universitario en enseñanza	20 En ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería
22 Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitarios en enseñanza	43 Auxiliares administrativos (sin tareas de atención al público) no clasificados anteriormente
44 Auxiliares administrativos (con tareas de atención al público) no clasificados anteriormente	76 Mecánicos y ajustadores de maquinaria y equipos eléctricos y electrónicos
	40 En servicios contables, financieros y de apoyo a la producción y al transporte
	11 Dirección de empresas
	98 De transporte y descargadores
	30 Técnicos y profesionales de apoyo en ciencias físicas, químicas e ingeniería
	21 Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitarios en ciencias naturales y sanidad
	94 Trabajadores no cualificados de pesca y agropecuarios

Fuente: EPA, 2008, 2009.

mente. También la ocupación 83, *Operadores de máquinas fijas*, tiene una proporción importante de empleo en la construcción y presenta una tasa negativa del 24%.

Hay otras ocupaciones que pierden empleo que están directamente relacionadas con la caída de la demanda de ciertos servicios, es el caso de las ocupaciones 53 *Dependientes de comercio y asimilados* (–11%), 50 *Servicios de restauración* (–2,5%) o la 91 *Empleados domésticos y otro personal de limpieza de interior de edificios* (–3,5%). Existe también una relación importante entre temporalidad y variación del empleo por ocupaciones; por un lado, la pérdida de empleo ha afectado en mayor medida a los trabajadores temporales que a los indefinidos, en concreto entre el tercer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009 los asalariados indefinidos pierden 1,7% del empleo, mientras que los asalariados temporales pierden el 18% y, por otro, no todas las ocupaciones presentan la misma tasa de temporalidad (3). De hecho, en muchas de las ocupaciones que presentan tasas de variación negativa del empleo la tasa de temporalidad está por encima de la media.

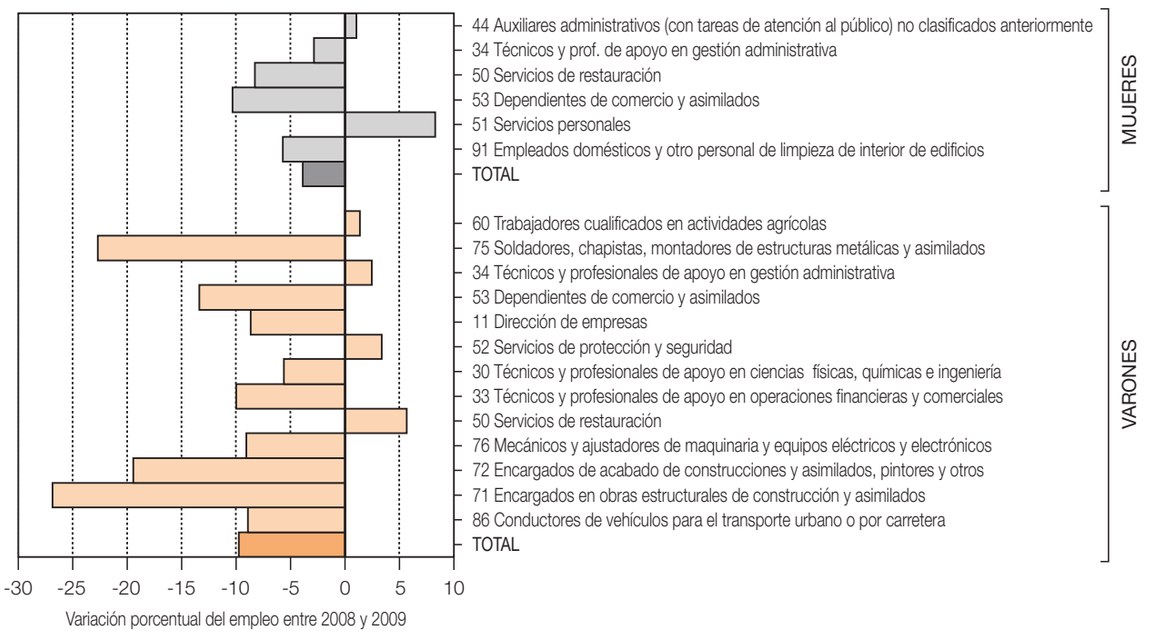
4. Diferencias por sexo

Un aspecto adicional a tener en cuenta es la distinta resistencia del empleo a la crisis según el sexo. Así, mientras que en el último año la tasa de variación del empleo masculino ha sido del –9,7%, el empleo femenino tan sólo cae un 3,8%. Detrás de estas tasas está la desigual distribución del empleo por ocupaciones para hombres y mujeres y el mayor peso de las mujeres en el

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 218

GRÁFICO 2

OCUPACIONES QUE CONCENTRAN EL 50% DEL EMPLEO POR SEXO, SEGÚN LA VARIACIÓN DEL EMPLEO ENTRE 2008-2009, ORDENADAS DE MENOR A MAYOR CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO



Fuente: EPA.

empleo asalariado del sector público (4). El fenómeno de la segregación ocupacional y sectorial por género queda patente cuando se analiza el mercado de trabajo español (5). Con el fin de medir la segregación ocupacional y cómo ha evolucionado ésta a lo largo de un determinado período se puede calcular el índice de disimilitud de Duncan, que permite medir el nivel de desigualdad de la distribución de la población femenina y masculina entre las diferentes ocupaciones (6). El índice muestra el porcentaje de mujeres que deberían cambiar de ocupación a los efectos de que la estructura ocupacional de hombres y mujeres sea la misma, y con la distribución de ocupaciones a dos dígitos de la EPA en la actualidad es del 53%.

En el gráfico 2 se observa cómo ha variado el empleo en el último año para hombres y mujeres en las ocupaciones que concentran el 50% del empleo femenino y masculino. Lo primero que cabe destacar es la concentración de la mitad del empleo femenino en tan sólo seis ocupaciones, mientras que la misma proporción del empleo masculino abarca trece ocupaciones distintas. También resulta llamativo el hecho de que las pérdidas de empleo de las ocupaciones de los hombres son mucho mayores que las pérdidas de empleo femenino. La explicación se encuentra en la fuerte asimetría en la composición del empleo masculino y femenino, especialmente en los grupos 7 y 8 de la clasificación, que son los más relacionados con la industria y la construcción. En estos grupos el porcentaje de mujeres asalariadas del sector privado es muy pequeño.

En las ocupaciones del grupo 5 hay algunas en las que el empleo crece, pero no en el mismo sentido para hombres y mujeres. Por ejemplo, mientras que la ocupación 50 *Servicios de restauración* pierde un 8% del empleo femenino, gana un 5,6% en el empleo masculino. En la ocupación 51 *Servicios personales* crece el empleo femenino un 8% con un peso del 10% en el empleo y en la ocupación 52 *Servicios de protección y seguridad* crece un 3% el empleo masculino con un peso del 3,3%.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 219

Del resto de ocupaciones no recogidas en el gráfico 2 hay que recordar que el empleo como técnicos y profesionales superiores (grupo 2 de la CNO) creció un 2% en el año analizado, tanto entre los varones como entre las mujeres en el sector público; lo que sin duda ha contribuido al mejor comportamiento del empleo femenino, ya que tiene mayor peso en este grupo que el empleo masculino.

En definitiva, el que el empleo de las mujeres esté acusando menos los efectos negativos de la crisis económica se explica, en parte, por la distribución ocupacional del empleo y su relación con las distintas ramas de actividad, así como con el peso de las mujeres en el empleo del sector público.□

NOTAS

(1) Los empleos correspondientes a ocupaciones que requieren más cualificación se concentran en unos pocos sectores económicos, mientras que las ocupaciones menos cualificadas se distribuyen homogéneamente en todos los sectores económicos, Pérez Infante (2000).

(2) La contribución de la construcción al crecimiento del empleo en el período 1995-2009 es del 20%.

(3) Para un análisis de la temporalidad por ocupaciones véase Toharia (2005).

(4) El 20% de las mujeres ocupadas son asalariadas del sector público, el porcentaje es del 14% para los hombres (EPA, tercer trimestre 2009).

(5) Una descripción de la distribución sectorial y ocupacional por genero puede verse en Cebrián y Moreno (2008).

(6) Su cálculo se basa en la medida de las diferencias que se observan en la concentración de hombres y mujeres en cada una de las diferentes ocupaciones de la clasificación nacional de ocupaciones. Su cálculo se determina según la ecuación siguiente:

$$ID = (1/2) \Sigma \mid h_i - m_i \mid \cdot 100$$

Para cada ocupación «i» «h_i» representa el número de hombres ocupados sobre el total de hombres de la población activa y «m_i» es la proporción de mujeres empleadas en esa ocupación sobre el total de la población activa.

BIBLIOGRAFÍA

*Cebrián, I. (2008): «La croissance de l'emploi en Espagne de 1995 à 2005», **Revue Travail et Emploi,** núm. 115, juillet-septembre 2008, Ministère du Travail des Relations Sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville.*

*Cebrian, I. y Moreno G. (2008): «La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español: desajustes y retos», **Revista de Economía Industrial,** monográfico núm. 367, Madrid.*

*Consejo Económico y Social (2009): **Memoria sobre la situación socioeconómica y social de España 2008**, CES, Madrid.*

*De Juan, O. y López Santiago, L. A. (2004): «Cambio técnico y cambio ocupacional en la economía española (1980-2000)», **Cuadernos de Economía**, vol. 27, núm. 74, Universidad Autónoma de Madrid.*

*Fedea (2009): «Observatorio laboral de la crisis», **Boletín Electrónico V**, octubre 2009, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.*

*Homs, O. y Obeso, C. (2009): «Impactos de la crisis en las relaciones laborales en España», **Información Comercial Española**, septiembre-octubre 2009, núm. 850, Ministerio de Industria Turismo y Comercio, Madrid.*

*Pérez Infante, J. I. (2000): «El nivel formativo del empleo en España: un análisis de la estructura sectorial y ocupacional», en F. Sáez (coord.): **Formación y Empleo,** Fundación Argentaria, Madrid.*

*Toharia, L. (dir.) (2005): **El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico**, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.*

RESUMEN

Los efectos de la crisis económica sobre el empleo no se han dejado sentir por igual sobre todos los colectivos de ocupados. La caída de la actividad económica se ha originado en ciertos sectores de actividad concretos, por lo que las ocupaciones relacionadas con esos sectores están siendo las más castigadas con la pérdida de empleo. En este artículo se analizan las diferencias en las variaciones del empleo por ocupaciones. Resumiendo, puede decirse que la evolución reciente del empleo por ocupaciones viene condicionada por la estructura sectorial y que el sector público está amortiguando la caída del empleo, especialmente en ocupaciones que llevan asociado mayor nivel de cualificación.

Palabras clave: *Mercado de Trabajo, Empleo, Ocupaciones, Sectores Económicos.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 220

Políticas del mercado de trabajo y situación actual

Alfonso Prieto
Economista

La tarea de un Gobierno al enfrentarse a una crisis económica de alcance internacional, que tiene sus orígenes en el sistema financiero, de una amplitud y profundidad de las que no se tiene memoria viva, en la que, además, el sector inmobiliario está teniendo un papel protagonista en la destrucción de empleo, tiene sin duda una enorme complejidad. La variedad de frentes en los que actuar de manera simultánea dificulta enormemente la labor, más todavía si de lo que se trata no es simplemente de adaptar las antiguas políticas de empleo para superar la situación y llegar a lo que se ha venido en denominar *nueva normalidad*. La opción por un cambio de modelo productivo requiere de una coherencia e integración de las iniciativas no siempre fácil de alcanzar.

Cabe comenzar con esta reflexión el intento que supone este texto de analizar las políticas aplicadas por el Gobierno español desde que se constituye tras las elecciones de marzo de 2008. Es sin duda una tarea compleja la que demanda la lucha contra las causas y los efectos (devastadores) que la crisis está teniendo en el mercado de trabajo español. Pero sí se puede hacer una afirmación que no corre el riesgo de poder ser desmentida: según las declaraciones que diferentes representantes del Gobierno hicieron desde las primeras manifestaciones de la crisis, el principal propósito de las medidas que se iban tomando era proteger a las personas que perdían su empleo. Esta decisión se explica por la rapidez y la contundencia del aumento del desempleo, que pasa de 1.791.900 personas en el tercer trimestre de 2007 a 4.123.300 en el mismo período de 2009. En esos dos años, el aumento del gasto en prestaciones por desempleo alcanza niveles inéditos, por lo que se tuvieron que aprobar fondos adicionales para poder atender a los trabajadores que iban entrando en el sistema de protección. Para 2009 se estima un gasto superior a los 30.000 millones de euros, lo que puede suponer algo más del 3% del PIB.

Pero también, desde el inicio de la crisis, se ponen en marcha otras iniciativas, dentro del ámbito de las políticas activas, como el Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral con el objetivo de reforzar las acciones de los Servicios Públicos de Empleo, cuya labor queda en un principio desbordada por la afluencia de personas que han perdido su puesto de trabajo.

Las medidas adoptadas a lo largo de 2009 se pueden clasificar dentro de los ámbitos del mantenimiento y el fomento de la creación de empleo, por un lado, y la mejora de la protección por

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 221

desempleo, por otro. Las primeras van conformando lo que será el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E), que se presenta como la respuesta al consenso alcanzado en la Unión Europea y en el G-20 en torno a la necesidad de aplicar medidas excepcionales para afrontar una situación económica también excepcional. Se trata, según los objetivos oficiales, de una estrategia integral para la recuperación de la economía y el empleo, cuyas medidas se ajustan a los criterios establecidos en el Plan Europeo de Recuperación Económica y se califican de oportunas, temporales, focalizadas en la obtención del mayor impulso a la actividad económica y orientadas para el fomento del cambio de modelo productivo (1).

El Plan E contiene medidas en cuatro campos: Reforzamiento del sector financiero y estímulo al restablecimiento del flujo de crédito; Expansión temporal del gasto productivo y apoyo al empleo; Reducción de impuestos a familias y empresas y un último apartado de austeridad presupuestaria. De las medidas dirigidas al apoyo al empleo destaca la creación del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL), que estaba dotado con 8.000 millones de euros para 2009. Se trataba de promover iniciativas y proyectos de inversión que estimularan la generación de actividad y de empleo, a través de inversiones municipales de corta duración y con un impacto inmediato. Los resultados tienen un alcance ciertamente significativo, más de 400.000 empleos mantenidos y creados en proyectos desarrollados por más de 14.000 empresas, en su mayoría Pymes. La eficacia de estas inversiones realizadas a través del FEIL ha sido criticada por la supuesta incoherencia entre los objetivos del Plan E y la naturaleza de las actuaciones municipales, en su mayoría obras de menor entidad y con escaso valor añadido. Quizá por ello el Gobierno ha incluido en los Presupuestos para 2010 un nuevo Fondo de Inversión Local, que se integra en el proyecto de Ley de Economía Sostenible, para la financiación de iniciativas relacionadas con actividades más en línea con un nuevo modelo productivo (actividades medioambientales, I+D, ahorro y eficiencia energética, redes de telecomunicaciones, etcétera).

También dentro del Plan E se incluyó el Fondo Especial para el Estímulo de la Economía y el Empleo. Dotado con 3.000 millones de euros en 2009, su objetivo era el fomento del actividad en sectores productivos como I+D+i, turismo, automoción y dependencia. Asimismo, se pusieron en marcha medidas adicionales, como las ayudas directas a la compra de automóviles y al sector del turismo. Las medidas de ayuda a la compra de automóviles han tenido un gran impacto, en línea con las aplicadas en otros países europeos, y han servido para mantener la actividad en plantas de montaje que, en algunos casos, estaban sometidas a expedientes de regulación de empleo.

En algunos casos la crisis no es obstáculo para abordar medidas interesantes, por la respuesta que suponen a un viejo déficit del mercado de trabajo español. Se trata de la aprobación de una norma legal que viene a reconocer la acreditación de las competencias adquiridas, por vías no formales, a través de la propia experiencia laboral.

Dentro de las medidas dirigidas al mantenimiento y creación de empleo se puso en marcha una nueva bonificación de la contratación estable, en este caso de desempleados con cargas familiares (1.500 euros/año durante 2009 y 2010). En esta misma línea, se aprobó una iniciativa novedosa consistente en la bonificación de la contratación por tiempo indefinido de trabajadores en desempleo que están percibiendo prestaciones.

La bonificación tiene una cuantía equivalente al montante de las prestaciones todavía no percibidas, prorrateada durante un máximo de tres años. No puede decirse que estas iniciativas hayan tenido el impacto esperado. En general, hay una percepción de que no ha existido una política clara de comunicación que habría podido contribuir a la difusión y el conocimiento de las medidas sucesivamente adoptadas.

Estas dos nuevas bonificaciones de la contratación se suman a las vigentes establecidas a raíz del acuerdo tripartito alcanzado en mayo de 2006 y aplicado a partir de julio de ese año. De alguna manera, el sistema de estímulos establecidos en aquella fecha tenía una coherencia interna que se vio perturbada por la puesta en marcha de estas iniciativas. Por ejemplo, las nuevas contrataciones de personas con cargas familiares se han hecho a costa de una disminución de la contratación de mujeres y de mayores de 45 años. De hecho, podría haberse producido, en parte, una sustitución de unas contrataciones por otras, pero a un coste más elevado (ver cuadro 1).

En todo caso, la crisis también vino a trastocar los efectos que el sistema de estímulos a la contratación estable estaba teniendo en la reducción de la temporalidad desde su aplicación en 2006. Dentro de la reducción general del flujo de contratación que se observa en los años 2008 y especialmente 2009, la contratación bonificada, regulada por la Ley 43/2006, para la Mejora del Crecimiento y del Empleo, presenta signos de agotamiento. Todo ello ha llevado a que desde dife-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 222

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN BONIFICADA, 2006-2009

	2006	2007	2008	2009 (enero-octubre)
Bonificados acogidos a la reforma laboral, por colectivo de bonificación				
Desempleados con responsabilidades familiares	0	0	189	13.196
Mujeres	158.749	199.419	146.756	77.923
Jóvenes varones entre 16 y 30 años	37.550	88.050	64.017	36.281
Mayores de 45 años	93.947	86.046	66.060	41.239
Personas con discapacidad	45.502	51.159	48.515	37.408
Otros colectivos y situaciones especiales	11.772	9.841	7.293	15.585
Víctimas de violencia de género y doméstica	464	372	325	372
Desempleados inscritos seis o más meses (PLD)	7.734	6.824	5.354	6.015
Excluidos sociales	3.610	2.724	1.562	1.913
Trabajador entre 30 y 45 años (textil)	1	73	52	36
Beneficiarios de prestaciones	0	0	0	7.035
Primer trabajador de empleador autónomo	0	0	0	214
Conversiones	904.792	155.580	38.264	24.598
Otros colectivos no vigentes a partir del 1-7-06	1.491	0	0	0
Indefinidos	1.219.412	553.099	334.891	215.833
Temporales	34.391	36.996	36.203	30.397
Total	1.253.803	590.095	371.094	246.230

Fuente: SPEE.

rentes ámbitos, también desde el Gobierno, se pida acometer una revisión del sistema de bonificaciones establecido desde 2006 y modificado, al menos en parte, en el último año. Asimismo, en el Informe Anual de Progreso del Programa Anual de Reformas 2009 se anunciaba la próxima publicación de un real decreto en el que se ordenarían y racionalizarían las políticas activas de empleo. Con ello se trataría de refundir y actualizar las medidas dispersas existentes.

La otra línea de preocupación del Gobierno fue la protección de los desempleados, cuyo incremento por encima de toda expectativa generó unas necesidades de financiación que fueron cubiertas con la aprobación de nuevos fondos presupuestarios. Dentro de estas medidas destacan las dirigidas a mejorar la protección de las personas afectadas por expedientes de regulación de empleo. En todo caso, los expertos no han dejado de señalar la escasa utilización de la figura del ERE y la mayor inclinación de las empresas por los despidos individuales improcedentes, a través de la vía abierta por la Ley 45/2002, que permite realizar un despido sin causa a cambio de que el empresario deposite en el Juzgado de lo Social la cantidad establecida por la ley. Cerca del 80% de los despidos de trabajadores con contratos indefinidos se ha hecho en los últimos años a través de esta modalidad.

La difícil situación a la que llegó el mercado de trabajo español en el último año queda reflejada en la ampliación de la protección por desempleo que se aprobó para los trabajadores que, una vez que agotaran las prestaciones contributivas y los subsidios a que tuvieran derecho, continuaban en situación de desempleo. La extensión del sistema de protección es por un período de seis meses, en los cuales el trabajador percibirá una prestación por una cuantía del 80% del IPREM (420 euros). Esta medida incorpora el compromiso de que el trabajador participará en un itinerario activo de inserción para el empleo.

Quizá lo más sorprendente en la actividad febril que desarrolló el Gobierno en su lucha contra la crisis fue el anuncio de la adopción del sistema alemán de prestaciones por reducción de jornada, como método para no recurrir a los despidos. Existiendo ya una regulación similar en la normativa española, sorprende que surgiera en el debate político la posibilidad de aplicar el modelo alemán, que es más generoso que el español, en un momento en el que ya se hacían visibles los signos de que la destrucción de empleo se estaba frenando. Además, ya se había aprobado una bonificación del 50% de las cuotas empresariales de los trabajadores afectados por un ERE, para fomentar las suspensiones de contrato o la reducción temporal de la jornada

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 223

en lugar de que las empresas acudan al despido de los trabajadores.

Pero ha sido en el terreno de los proyectos donde se han producido las novedades más interesantes. El Gobierno ha dado un paso que puede suponer un cambio largamente demandado en torno a las bases sobre las que descansa el modelo productivo en España. La aprobación al final de 2009 del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, dentro de una estrategia de crecimiento sostenible que incluiría, entre otras, las siguientes iniciativas legislativas: modernización de la Justicia, modernización de la Administración, revisión del sistema financiero, lucha contra el fraude y la economía sumergida, planes de modernización sectorial y medidas de impulso de la innovación y la competitividad. Se trata, por tanto, de un proyecto ambicioso que va a requerir de una acción decidida por parte del Gobierno y de una amplia participación de los diferentes agentes políticos, económicos y sociales.

Aunque no han faltado críticas a todo el proyecto, debe reconocerse que es la primera vez que, en España, un Gobierno adopta una decisión del calado económico que puede tener ésta. Lo que era generalmente aceptado es que el modelo de crecimiento español está agotado y no sirve como patrón de producción por diferentes razones, entre las que se pueden citar los cambios que la crisis ha impuesto en el marco económico internacional. Un marco, por cierto, ya de por sí sometido a continuos cambios.

Sin embargo, lo que parece más relevante a la hora de escribir estas líneas es el planteamiento que ha hecho el presidente del Gobierno sobre las reformas específicas y, más concretamente, la reforma del marco de las relaciones laborales. Que es mucho decir. El *impulso modernizador*, que se pretende abordar desde el diálogo social, abarca ámbitos como la negociación colectiva, para la mejora de la flexibilidad interna de las empresas, la reorientación de las políticas activas, revisando la política de bonificaciones, refuerzo de los Servicios Públicos de Empleo y mejora de la intermediación, reducción de la temporalidad y disminución de las diferencias salariales entre mujeres y hombres. Todos ellos están bien elegidos y responden a un diagnóstico compartido por expertos con diferentes visiones y por las valoraciones realizadas desde distintos organismos e instituciones internacionales. Sería deseable que el resultado final fuera un conjunto de medidas integrado y coherente, capaz de hacer frente a los desafíos, que están bien identificados, a los que debe enfrentarse la economía española en la próxima década.

Para muchos, sin embargo, hay una cuestión clave que no se considera de manera directa en este diseño, pero que no ha sido tampoco eludida por el presidente del Gobierno: la reforma laboral no va a estar centrada en la exigencia de un determinado tipo de contrato o en una reducción de las indemnizaciones por despido. Parece que ese no es el camino que quiere el Gobierno para el diálogo social. Está bien como declaración de

CUADRO 2

NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS, POR CAUSA DEL DERECHO

	2007	2008	2009 (enero-octubre)
Cese por despido	333.011	457.369	739.350
Acta de conciliación	16.154	11.726	11.760
Despido improcedente	4.846	4.655	8.080
Despido procedente	929	1.467	3.511
Causas objetivas	31.098	44.326	106.383
Despido en período de prueba	11.703	18.292	21.790
Despido improcedente Ley 45/2002	268.281	376.903	587.866
ERE (Expediente de Regulación de Empleo)	37.177	42.601	76.497
Extinción	35.337	39.278	63.507
Suspensión	1.794	3.091	10.650
Desempleo parcial	46	232	2.340
Fin del contrato	394.665	580.221	779.185
Otras causas	15.353	20.688	24.483
Total	780.205	1.100.879	1.619.515

Fuente: Informe-resumen prestaciones por desempleo-SPEE.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 224

intenciones. Pero no transitar ese camino quizá nos vaya a privar de un debate en el que pudieran aclararse algunas cuestiones relevantes: por qué los empresarios han optado masivamente por utilizar la vía del despido disciplinario improcedente (de hecho, sin causa) que se abrió con la Ley 45/2002, aprobada por el Gobierno del PP (ver cuadro 2 de beneficiarios de prestaciones por desempleo, según la causa del derecho). Este procedimiento, más caro que el despido por causas económicas, permite al empresario despedir individualmente, sin causa justificada, si en 48 horas deposita en el Juzgado de lo Social la indemnización que fija la ley, bien 33 días por año, bien 45 días por año de servicios, según cuál sea el contrato.

Con un temario tan amplio y abierto, cabe esperar que los protagonistas del diálogo social tengan tiempo para no dejar de lado ese y otros aspectos clave del funcionamiento del mercado de trabajo español. El problema central al que enfrentarse, además de la creación de empleo estable con un nuevo modelo de crecimiento, es cómo evitar en el futuro que una caída del PIB más reducida que la registrada en los principales países de Europa, que en muchos casos apenas ha tenido repercusión sobre sus cifras de paro en la actual crisis, en España produzca un aumento tan desproporcionado del desempleo.□

RESUMEN

El Gobierno español que se constituye tras las elecciones de marzo de 2008 se ha tenido que enfrentar a una crisis económica internacional de origen financiero, agravada por el final de un ciclo del sector de la construcción residencial, que deriva en una crisis de empleo de una magnitud exagerada, si se compara con el resto de la Unión Europea. La multiplicación de frentes de la crisis requiere una acción compleja en el ámbito de la política de empleo. En todo caso, el Gobierno ha venido actuando sobre la base de garantizar la protección de las personas que pierden su empleo, sin descuidar las políticas activas. No obstante, la crisis ha puesto en cuestión el actual diseño de las políticas activas en España, sin que el diálogo social haya alcanzado resultados hasta el final de 2009. La apuesta del Gobierno por una economía sostenible podría poner las bases de un nuevo modelo productivo.

Palabras clave: *Crisis Económica, Crisis de Empleo, Protección, Políticas Activas, Estímulos a la Contratación, Economía Sostenible, Impulso Modernizador, Diálogo Social, Reforma Laboral.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 225

Consideraciones ante la reforma laboral

Felipe Sáez
Catedrático de Análisis Económico, UAM

1. Introducción

Cuando este artículo aparezca, se habrá avanzado en la formulación de las nuevas medidas laborales que el Gobierno quiere introducir, contenidas en el documento dado por el Presidente en la cuarta conferencia de presidentes autonómicos del pasado diciembre, dentro de la *propuesta de acuerdo sobre economía y empleo*. En él se hace propósito de presentar, en enero de 2010, según prevé el proyecto de ley de la Estrategia de Economía Sostenible y en el marco del diálogo social, una serie de medidas para el fomento del uso de la reducción de jornada, la revisión de la política de bonificaciones a la contratación, el refuerzo de los servicios públicos de empleo, la reducción de la dualidad y temporalidad, la bajada del desempleo juvenil y el estrechamiento salarial entre mujeres y hombres. En este marco y de cara a los jóvenes, el Gobierno reitera su compromiso de estimular la participación empresarial en las enseñanzas de formación profesional, la promoción de convenios entre centros y empresas, y el fomento y reconocimiento de iniciativas formativas en estas últimas. Se compromete igualmente a formular una propuesta sobre pensiones y seguridad social para asegurar su sostenibilidad (1). Además, el Gobierno propondrá, se afirma, a los interlocutores sociales iniciativas para una mayor y mejor utilización de los contratos formativos por empresas y trabajadores. A lo anterior se añade que se introducirán modificaciones en el sistema de negociación colectiva de cara a mejorar la flexibilidad interna de las empresas (2).

Pero el Gobierno establece *limitaciones,* pues afirma *que el juicio sobre el acierto o el error de una propuesta destinada a orientar una nueva evolución de nuestra economía que gire sobre la aceptación o rechazo de una muy concreta reforma laboral centrada en exigir un determinado tipo contractual, una reducción de las indemnizaciones por despido o la exclusión de los conflictos laborales de sistemas de control administrativo o judicial […] no es nuestro camino* (3). En el documento se hace igualmente mención a la propuesta de un acuerdo entre Gobierno, comunidades y ciudades autónomas para constituir un grupo de trabajo que proponga las medidas necesarias para promover un procedimiento coordinado de certificación y reconocimiento académico de los conocimientos adquiridos por la experiencia profesional, garantizar la conexión de los sistemas públicos de empleo y favorecer la coordinación de ayudas de las administraciones públicas para quienes agotan las prestaciones de desempleo y carecen de ingresos.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 226

De estos enunciados se saca la conclusión de que, efectivamente, una parte de los problemas más acuciantes del mercado laboral español se hallan identificados, aunque no suceda lo mismo con las *causas* que los originan ni con los *mecanismos* a desarrollar para mitigarlos. El hecho de elaborar un listado de desajustes e intenciones no es suficiente sin embargo por sí solo —como lo demuestran las reiteradas declaraciones de gobiernos anteriores de distinto signo realizadas en las últimas décadas— para desembocar en la reforma laboral significativa que el mercado de trabajo español necesitaría de cara al futuro. Los cambios que finalmente se pongan en marcha pueden inclinarse hacia una u otra vertiente en cada uno de los bloques mencionados; y, dadas las reticencias oficiales, es muy probable que la reforma acabe incluyendo un conjunto de medidas y esfuerzos no centrados en lo esencial en estos momentos, como es la recuperación de las tasas de empleo de la población. Es factible que ello sea así no sólo por la amplia lista de objetivos planteados sino porque el diagnóstico de partida sobre las causas que generan los desequilibrios del mercado de trabajo español que hacen Gobierno, interlocutores sociales y analistas del tema, presenta diferencias insalvables, al igual que sucede con los objetivos de unos y otros y las soluciones manejadas.

Las páginas siguientes incorporan distintas consideraciones sobre los enunciados del Gobierno a la vez que valoran varios escenarios de medidas finales una vez transcurrida la fase de discusión de los puntos contemplados en el documento oficial. En la mayor parte de los casos, los comentarios se apoyan en líneas de reforma expuestas en esta misma sección de *Economistas* en años anteriores (4).

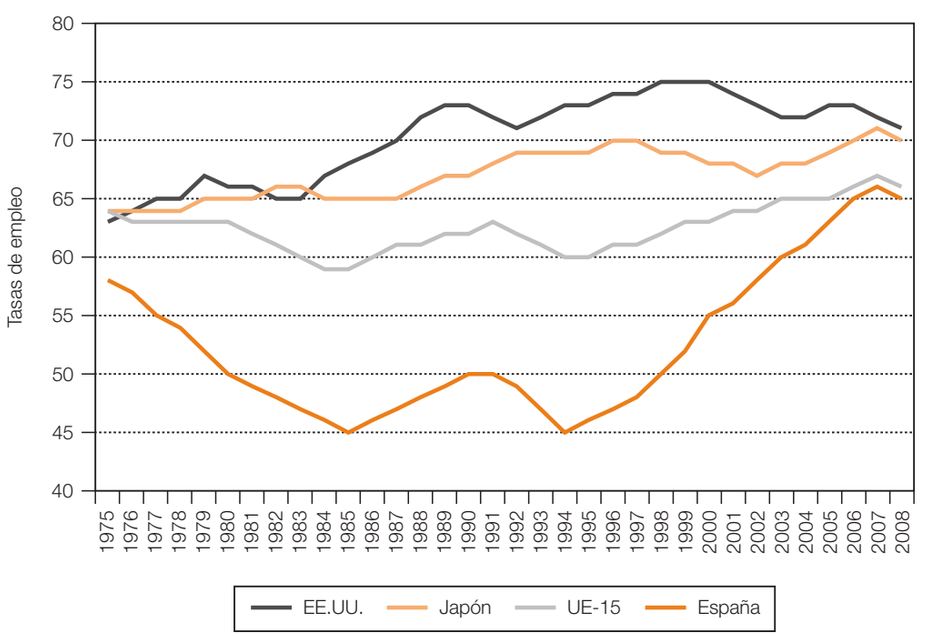
2. Algunos datos de partida

El gráfico 1 muestra la evolución de la tasa de empleo —porcentaje de ocupados respecto a la población en edad de trabajar— durante los últimos veinticinco años en España y otras zonas económicas. Al margen de que el indicador registra permanentemente —hasta hace bien poco—

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE EMPLEO POR ZONA ECONÓMICA

(Porcentaje de ocupados sobre la población en edad de trabajar)



Fuente: Elaboración en base a datos Eurostat y OCDE.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 227

valores por debajo de los alcanzados en la UE-15 y los demás países reseñados, lo relevante es que la oscilación cíclica de los mismos es más duradera o acusada en nuestro caso, favorecida en la caída por la intensificación en los años ochenta de los flujos de entrada al mercado laboral o por la ampliación en la fase de ascenso, sobre todo en la década anterior a la crisis, del diferencial entre salarios medios y salarios bajos y la situación generalizada de temporalidad laboral entre los jóvenes y la nueva población de inmigrantes. Una vez que se inicie la recuperación económica y dada la alta elasticidad potencial de la oferta de trabajo respecto al salario, no debería haber excesivas restricciones para una evolución ascendente de las tasas de empleo; siempre que el saldo entre las nuevas medidas liberalizadoras o racionalizadoras y las de signo contrario se incline hacia las primeras.

La lectura detenida del cuadro 1 permite apreciar los fenómenos más destacados de la composición del empleo y del ajuste laboral producido durante los tres últimos años (apartados 1, 2 y 6). También recoge las vacantes de puestos de trabajo generadas en el sistema productivo —negativas los dos últimos años— tanto por expansión-contracción económica como por reposición natural de la plantilla (apartados 2, 3 y 7). Reposición que obliga adicionalmente a apelar al mercado de trabajo externo de la empresa en ausencia de amortización de puestos o que reduce la cifra de ajuste en el caso alternativo de contracción. En el cuadro aparece igualmente (apartado 4) la composición de los despidos —con predominio de los individuales sobre los colectivos— y el bajo peso alcanzado por estos últimos en el marco de la regulación colectiva de empleo (apartado 5). Asimismo se pone de relieve la entidad alcanzada por los contratos registrados en esos años y su composición (apartados 8 a 11). Finalmente, aporta datos sobre los colectivos que engloban el mercado de trabajo calificado como secundario (apartado 12) y las tasas agregadas de empleo (apartado 13).

3. Consideraciones sobre la reforma

En síntesis, a juzgar por su contenido, el Gobierno ha marcado los puntos que estima de interés para ser recogidos en lo que podríamos denominar el programa de reformas laborales a poner en marcha. Los diez apartados que siguen parten de las declaraciones mencionadas e incorporan reflexiones ordenadas sobre los aspectos a tener en cuenta en la reforma y en su desarrollo (que tomará varios meses) y sobre la capacidad efectiva de maniobra existente en los distintos temas.

3.1. Recuperación del empleo

Lo importante es evitar la aparición de situaciones que resten fuerza a la demanda de trabajo y, por tanto, a la recuperación de las tasas de empleo (que han evolucionado en caída libre: 5 puntos en dos años para el conjunto de la población, 7 para el grupo de 16-19 años y 12 para el de 20-24), una vez iniciada la gradual normalización de la economía. Por ello parece ser requisito esencial mantener la figura de la contratación temporal —aunque puede aprovecharse para acortar su variedad— a no ser que se admita un nuevo tipo de contratación con una indemnización notablemente inferior a la actual y recortes de incertidumbre en los procesos de ajuste de plantilla (reducción del control judicial para los nuevos contratos y del administrativo en la regulación de empleo) (5), supuestos expresamente rechazados por el presidente del Gobierno. Hay que recordar en todo caso que el aumento en la elasticidad de la demanda de trabajo respecto al PIB ocurrido hasta el comienzo de la crisis (con un aumento efectivo de los coeficientes empleo-PIB en muchos sectores) fue factible gracias al mantenimiento de determinadas condiciones de contratación y remuneración aplicadas a un amplio segmento de la fuerza de trabajo. Y, aunque no sea ahora el momento apropiado debido al alto déficit presupuestario existente, podría ser contemplada a más largo plazo la minoración significativa de cargas fiscales (cuotas de seguridad social que habrían de ser compensadas por otras vías de ingresos) que recaen sobre el importe de la nómina en las empresas. Las intensivas en mano de obra son las más afectadas por el impuesto, ya que el coste laboral asciende a un porcentaje elevado del coste total de producción. Tales cargas son, pues, no neutrales.

3.2. Reducción de jornada como ajuste temporal del empleo

En este punto late la idea, comentada por el ministro de Trabajo, de utilizar, dentro de los expedientes de regulación de empleo presentados por las empresas, la figura de la reducción de jornada como mecanismo de ajuste temporal de plantillas y como alternativa a la extinción contractual, apelando a la experiencia registrada en algún país de la UE durante la crisis (Alemania). A juzgar por los

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 228

CUADRO 1

VARIABLES DE AJUSTE DEL MERCADO DE TRABAJO, 2007-2009

Variables consideradas	2007	2008	2009
1. Ocupados, en miles (T4, salvo T3 en 2009)			
Ocupados totales	20.476,9	19.856,8	18.870,2
De ellos: asalariados	16.876,5	16.308,2	15.650,1
Con contrato indefinido	11.658,2	11.753,9	11.604,1
Con contrato temporal	5.218,4	4.554,3	4.046,0
2. Variación de ocupados o vacantes por expansión-contracción (hasta T3 en 2009)			
Ocupados totales	475.100	-620,100	-986.600
Asalariados	410.300	-568.300	-658.100
Con contrato indefinido	(760.800)	(95.700)	(-149.800)
Con contrato temporal	(-350.300)	(-664.100)	(-508.300)
No asalariados	64.000	-51.700	-328.500
3. Vacantes por reposición (estimación) (a)	325.900	318.000	225.900
4. Despidos registrados en fuentes oficiales (b)			
Individuales	117.226	159.745	124.325
Colectivos (ERE: Expedientes de Regulación de Empleo)	25.742	40.572	53.867
Total	142.968	200.317	178.192
5. Trabajadores afectados por ERE (c)			
Extinción (despidos)	25.742	40.572	53.867
Suspensión	32.433	104.841	390.447
Reducción de jornada	226	2.675	18.276
Total	58.401	148.088	462.590
6. Ajustes en el mercado laboral			
Variación neta en número de ocupados (c)	475.100	-620.100	-986.600
Por variación neta de contratados temporales	-350.300	-664.100	-508.300
Por variación neta de contratados fijos	760.800	95.700	-149.800
Por variación neta de no asalariados	64.600	-51.700	-328.500
7. Vacantes cubiertas con personal externo (vacantes por expansión + vacantes por reposición). Cifras negativas equivalen, aproximadamente, a la suma de despidos, no renovaciones o conversiones de contratos temporales y bajas en autónomo o similar	+ 801.000	-302.100	-760.100
8. Número de contratos registrados, en miles (d):			
Indefinidos	2.220	1.902	1.226
Temporales	16.402	14.698	11.657
Total	17.361	15.484	12.884
9. Distribución en porcentaje de los contratos registrados (d)			
Indefinidos	19,2	14,6	4,8
Temporales	80,8	85,4	95,2
Total	100,0	100,0	100,0
10. Asalariados: peso del empleo indefinido (%) (e)	68,1	70,5	74,1
11. Peso de los contratos a tiempo parcial (%) (e)	11,3	11,7	12,8
12. Composición del desempleo por colectivos (e)			
Número de desempleados	1.927.600	3.207.900	4.123.300
Número de jóvenes desempleados < 35 años		1.008.393	
Número de mujeres desempleadas	1.046.900	1.519.000	1.832.500
Número de desempleados extranjeros	407.700	779.400	1.006.600
Número de desempleados con estudios secundarios de primera etapa o menos		1.930.700	
Ocupados con contrato temporal	5.218.400	4.554.300	4.046.000
13. Tasas de empleo (% de ocupados respecto a la población en edad de trabajar) (e)	54,0	51,8	49,1

(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, 2009).
(b) En 2009 los despidos individuales abarcan hasta septiembre; los colectivos hasta octubre.
(c) En 2009 los datos abarcan hasta octubre.
(d) En 2009 incluye hasta noviembre.
(e) Basado en datos EPA T4 (T3 en 2009).
Fuente: Cálculos propios en base a BEL (MTIN) y EPA (INE).

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 229

datos existentes, este cauce apenas se viene utilizando en nuestro país (cuadro 1), donde los expedientes descansan básicamente en la suspensión de contratos (un 80% de media del conjunto de trabajadores afectados en los dos últimos años) y, en mucha menor medida, en los despidos (15%). Dos comentarios nada más: estimular esta vía de cara al futuro, una vez que el grueso del ajuste del empleo se ha llevado ya a cabo, supondría entrar en una dinámica que corresponde teóricamente en buena medida al ámbito de la negociación colectiva —como elemento de trueque— y que de no ser así implicaría un proceso complicado en cada caso y costoso para las cuentas públicas. Sorprende no obstante la aceptación de esta idea en determinados ambientes sindicales, cuando los temas de empleo registran en este aspecto tanto potencial sin utilizar en los convenios colectivos firmados estos años atrás por los agentes sociales (6). Más interés tendría, sin duda, replantearse el tratamiento del empleo a tiempo parcial, y apoyarlo desde todas las instancias, siguiendo la estela natural de otros países de la UE.

3.3. Estructura del mercado laboral

El cuadro 1 muestra la tradicional división en dos del mercado de trabajo nacional. Un mercado primario, al que pertenecen los grupos de individuos con más peso en la negociación colectiva y otro secundario compuesto por quienes aparecen relacionados con contratos temporales, más aquellos otros colectivos afectados de forma intensa por el desempleo: jóvenes, mujeres, personas con bajo nivel de preparación profesional o aquellos que buscan empleo a partir de una edad determinada, sobre todo, además del grupo general de inmigrantes. Su peso supera nada menos que el 52% del total de asalariados en España.

Todo parece indicar que estamos en un callejón sin salida. La conveniencia hoy por hoy de mantener la figura de contratación temporal para no disuadir a las empresas en su tarea de captación de mano de obra y la atenuación simultánea del dualismo laboral. ¿Sería factible la reducción de este último con fórmulas similares a las del pasado? Es probable que finalmente se repita el esquema aplicado en los cambios legislativos de 2006 (7), basados en un endurecimiento de la figura de temporalidad y el aumento de las bonificaciones empresariales en las cuotas de Seguridad Social para el fomento de la contratación indefinida (directa o por transformación). Pero hay que tener presente que si bien dicha reforma supuso una caída de tres puntos en la tasa de temporalidad, su reducción adicional —salvo en situación de fuerte atonía económica— resulta dudosa y con un alto coste de oportunidad en términos de gasto para medidas alternativas. Un esquema semejante apenas sería efectivo en términos de empleo y pospondría la solución del problema.

3.4. Sobre las diferencias salariales

La discriminación salarial entre hombres y mujeres resulta difícil de medir en el plano individual sin descender a contenidos de tareas y productividades, lo que tiende a sobreestimar su importancia. Sí es más fácil en apariencia, en cambio, constatar estadísticamente diferencias colectivas en la distribución de puestos (ocupaciones) entre uno u otro sexo. Pero tomar como medida de discriminación (salarial u ocupacional) los valores de ambos diferenciales, significa olvidar que su nivel viene determinado conjuntamente por preferencias de oferta y de demanda en el mercado laboral.

Establecer por tanto controles de igualdad sobre el baremo *productividad-salario* en la empresa sería poco práctico, con el agravante de que puede dar lugar a una posterior intensificación de reclamaciones judiciales de dudosa solución por la complejidad técnica del asunto. La medida, por otro lado, afectaría con seguridad a la distribución por sexos en la cobertura de vacantes, al introducirse por esa vía incentivos de efectos negativos a la contratación femenina. Se trata, en suma, de un tema que requiere precaución en la reforma que se plantee y en su desarrollo.

3.5. Tratamiento del paro juvenil

Una vez iniciada la recuperación económica (?), introducir facilidades a la contratación de jóvenes estimularía, sin duda, la intensificación de su demanda. Pero, ¿de qué tipo de facilidades estaríamos hablando, distintas a la ventaja que confiere para la empresa la contratación temporal *normal* de estas personas? ¿En eliminar el salario mínimo, por ejemplo, o diferenciarlo, como sería lo lógico, para el segmento de adolescentes? Dejando de lado este supuesto por improbable (8), sólo habría teóricamente dos tipos de medidas de cierto calado: una suerte de contrato temporal en prácticas o de formación (con incentivos más robustos que los existentes actualmente) para estimular su conversión posterior en fijo (como ocurre con la contratación temporal normal) o, alternativamente, un contrato indefinido con baja indemnización en caso de despido y casi ausencia de protección judicial. Si repasamos de nuevo

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 230

las declaraciones del Gobierno, nos encontraríamos también aquí con un callejón sin salida. En el supuesto, no obstante, de introducir un tipo específico de contratación fuertemente subvencionada o muy atractiva para las empresas, habría que pensar en el efecto sustitución que ello acarrearía respecto a colectivos de más edad en situación de paro. Salvo, naturalmente, que se extienda esa fórmula a todos ellos, con el inviable coste correspondiente.

3.6. Formación profesional y experiencia laboral

Todo lo que se haga para estimular la participación de las empresas en esta clase de enseñanzas regladas, bienvenido sea. Una parte de los problemas de empleo en nuestro país tienen que ver con el desajuste que presenta la distribución por niveles educativos de la población laboral española respecto a la de nuestros vecinos de la UE (9). La participación de las empresas en la formación profesional viene existiendo desde años atrás (especialmente en la realización de prácticas), si bien no se ha alcanzado un nivel de extensión y profundidad suficiente a escala nacional, lo que resulta, por otra parte, muy variable de unas a otras regiones, sobresaliendo en los primeros lugares las más ricas e industrializadas. La formación profesional se vería muy favorecida si en las CC.AA. más atrasadas en este campo se potenciara de manera decidida (desarrollando los oportunos mecanismos) la cooperación de las empresas (y en particular las Pymes) tanto en el diseño como en el desarrollo de enseñanzas técnico-profesionales.

En cuanto a impulsar el reconocimiento académico de la experiencia laboral, tiene pros y contras. A su favor estaría el hecho de dotar en principio de más transparencia al mercado laboral, por cuanto la información que ello trae aparejado de cara a la cobertura de vacantes es aparentemente más rica. Pero el hecho mismo del reconocimiento es complejo: ¿Quién certifica esa experiencia? ¿Se trataría de una especie de cartilla donde se van incorporando los puestos por donde pasa el trabajador? ¿Será de fiar esa certificación, probablemente generosa? ¿Conllevaría todo ello dar entrada a los sindicatos? ¿Qué hacer con la experiencia en profesiones o tareas no catalogadas, asociadas a los cambios tecnológicos y de organización, que presentan por cierto gran dinamismo? (10). ¿Hay que convalidar académicamente mediante pruebas las certificaciones? Si de ello se desprende burocratizar o incluir dosis adicionales de intervención en el mercado laboral, el resultado podría ser contraproducente. De ahí que sea éste un asunto en el que no cabe actuar sin reflexionar sobre las consecuencias.

3.7. Servicios de empleo

En los procesos de emparejamiento entre ofertas y demandas de empleo, del total de colocaciones efectuadas por período en los distintos servicios de empleo regionales, el grueso corresponde a colocaciones en las que el trabajador resulta seleccionado a priori por la propia empresa, con independencia de los obligatorios trámites acompañantes canalizados a través de esos servicios. Las respectivas administraciones apenas dan publicidad a datos para poder determinar la incidencia real de sus servicios de empleo, pero todo indica que se trata de valores no superiores al 7-10% del total de emparejamientos registrados en el mercado de trabajo en su ámbito de actuación (Blázquez y otros, 2009b). Esta circunstancia muestra que tales servicios tienen un amplio recorrido por delante en el papel de la intermediación laboral (que pasaría por una mayor integración de la información regional), aunque indican simultáneamente que éste viene siendo residual al respecto tras varios años de alcanzar su actual configuración.

Mas el impacto de la función de los servicios de empleo no puede medirse exclusivamente por el factor emparejamiento para hacer un diagnóstico de su actuación. Pues pueden llevar a cabo una eficiente labor como fuente de información para las dos partes del proceso —trabajadores y empresas— que resulta estimable en muchos casos, al margen de que ello se traduzca o no en una colocación atribuible directamente a la gestión de ofertas que tales servicios lleven a cabo. Para realizar una valoración ponderada habría que tener en cuenta que actúan adicionalmente en dos campos: la orientación de demandantes de empleo, de un lado, y la instrumentación de medidas de empleo complementarias, por otro. La evidencia señala que las actuaciones de clasificación profesional y de orientación tutelada al trabajador son muy útiles para quienes buscan empleo, especialmente para los grupos menos preparados o para quienes tienen un nivel bajo de conocimiento sobre las oportunidades del mercado y su localización. Permiten efectos en cascada a un coste unitario relativamente reducido.

Un objetivo adicional de la reforma anunciada es ampliar la liberalización de la actividad de intermediación, lo que parece sensato. Desde hace unos años es frecuente la actuación de entidades

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 231

o asociaciones sin ánimo de lucro que ejercen como agentes de intermediación especializados, en mayor o menor grado, en colectivos tales como discapacitados, personas excluidas o marginadas socialmente, desempleados, estudiantes, etcétera. La extensión a otras entidades con ánimo de lucro —distintas a las empresas y agencias que vienen actuando legalmente en la captación de técnicos cualificados o directivos— sería un paso adelante, con la opción de que el trabajador pudiese utilizar su derecho (materializado en un bono, por ejemplo) en ellas o no. En el caso de las múltiples entidades que reciben subvenciones públicas por su actuación, debería hacerse hincapié, como contrapartida, en la exigencia de resultados positivos objetivos.

3.8. Otras políticas del mercado de trabajo

Hay que recordar que la gama de medidas aplicadas hasta ahora es muy amplia en nuestro país (11), si bien, a tenor del volumen de recursos manejados, son los capítulos de formación (para desempleados, para el personal de las empresas, para jóvenes vía escuelas taller o para trabajadores sin preparación profesional a través de talleres de empleo, etc.) y el de bonificaciones a la contratación indefinida, los más importantes.

La literatura sobre los resultados de medidas del mercado de trabajo en otros países es amplia (12). Con carácter general puede afirmarse que no es aconsejable la dispersión de medidas entre colectivos pues pueden generar efectos suma cero, y que es crucial igualmente la selección de colectivos homogéneos de participantes, así como de los canales de ejecución de las medidas. También aporta avances en la eficacia de las mismas cuando su ejecución es descentralizada (lo más cercana al mercado local o regional) y cuando se efectúan evaluaciones exante y expost de las mismas, distintas a los rutinarios y complejos ejercicios de este tipo, encargados por las entidades responsables siguiendo las exigencias del Fondo Social Europeo (FSE), institución cofinanciadora en casi todos los casos. La evidencia registrada en nuestro país, uno de los miembros de la OCDE con mayor variedad de medidas experimentadas, abunda en la misma línea (Sáez, 2004, y Herrarte, 2007). Cuando tales programas se evalúan correctamente, aplicando cruces de fuentes de datos administrativos (microdatos) y se utilizan grupos de control sólidamente construidos, los resultados son muy esclarecedores. El valor añadido —en términos de probabilidad de acceder a un empleo durante un período de tiempo dado tras la participación en el programa— es más elevado en alguno de los colectivos con menor probabilidad inicial de empleo (trabajadores no cualificados en general, inmigrantes, mujeres o jóvenes del mundo rural); dicho valor añadido viene siendo comparativamente bajo en los programas de formación de desempleados; su valoración es más alta en programas de orientación cuando ésta es tutelada, y su eficacia varía de manera acusada de unas comunidades autónomas a otras, una vez eliminado el efecto del marco económico como factor influyente (13).

En las reformas que se planteen habría que incidir en tales aspectos (selección y evaluación como criterios generales y descentralización prioritaria en la definición, ejecución y coordinación de las medidas), así como en algunos otros en particular. Por ejemplo, en materia de orientación tutelada, hacer de él un instrumento básico de amplia difusión (con clasificación informatizada del individuo para posibles actuaciones posteriores en su favor); en el área de la formación de desempleados, hacer menos específicos los cursos (con un módulo común transversal, pongamos por caso, respecto a grandes familias profesionales) dada la baja tasa de emparejamiento existente entre el oficio de partida del demandante en el servicio de empleo y el puesto para el que finalmente es seleccionado por la empresa (Blázquez, 2009b). Esto ayudaría además a intensificar el control de las prestaciones por desempleo a las que que se refiere un apartado posterior y a mejorar la probabilidad de acceder a un empleo. En lo relativo a bonificaciones a la contratación, relegarlas sólo a un papel concreto y para colectivos específicos (minusválidos o similares). Y en cuanto a la formación en la empresa, hacer descansar su fomento más por vía fiscal que en otros cauces institucionales (14).

3.9. Prestaciones por desempleo

El actual sistema de prestaciones por desempleo (contributivas y asistenciales) adolece de ciertos problemas. En el plano contributivo (cuyo período máximo de cobertura es de dos años y el tope de la cuantía mensual de la prestación de 1.076 euros para trabajadores sin cargas familiares) sería aconsejable elevar el porcentaje de la base reguladora en el período de los seis primeros meses de paro (70% actualmente) y reducirlo a partir de esa fecha (que está en el 60%) de cara a estimular la búsqueda activa de empleo y la aceptación de ofertas de puestos de trabajo. En relación con estas últimas continúa siendo

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 232

blanda la aplicación de los requisitos para la aceptación por el trabajador y poco efectivas las alternativas encaminadas al seguimiento obligatorio de módulos formativos de iniciación, actualización o reciclaje, que deberían contener enseñanzas profesionales básicas de carácter transversal y no sólo específicas al nivel correspondiente. Es por ahí por donde podrían introducirse las modificaciones y dejar de lado cambios en el modelo (tanto en la vertiente de cotizaciones empresariales graduales por este concepto como en el de la gestión individual del derecho) que implicarían sin duda mayor complejidad para los órganos administrativos existentes, desaconsejable totalmente en estos momentos.

En la vertiente asistencial, es razonable igualmente mantener las figuras existentes, subsidio, subsidios agrarios, renta activa de inserción o prestación extraordinaria (que afectan a un 45% aproximadamente del total de perceptores de prestaciones por desempleo) para colectivos con pocos recursos. Con todo, debería acentuarse la labor de coordinación y de control en este tema, al objeto de evitar actuaciones solapadas y situaciones de fraude o trampas de pobreza, a tenor de la experiencia registrada en ciertas zonas del país.

3.10. Negociación colectiva

El modelo de negociación colectiva que opera en España se caracteriza porque, para el 88% de los trabajadores cubiertos por la negociación, el convenio que les afecta es de ámbito superior al de su empresa (más frecuentemente de rama y provincial o regional). Pero existen límites a la deseada descentralización, no siendo aconsejable la atomización sin más del proceso —especialmente entre las empresas pequeñas y muchas de las medianas— por los costes que conlleva (15). Lo que no debería impedir que cualquier empresa pudiera desvincularse de lo acordado, pues actualmente prevalecen los convenios de ámbito superior sobre los acuerdos entre la empresa y sus trabajadores; lo cual trae como consecuencia que sus contenidos no recojan las circunstancias productivas y económicas reales de aquéllas, con el consiguiente efecto negativo sobre la movilidad interna, la productividad, la organización y la gestión del factor trabajo en su seno. De ahí la necesidad de modificar la normativa actual para hacer factible lo contrario, lo que permitiría justamente un enriquecimiento de temas objeto de negociación, cuyo avance real viene siendo lento (16).

Aparte del todavía pobre contenido de la negociación, hay apartados obsoletos en la legislación que rigen esta última. Esto es válido, entre otros, en lo que se refiere a la representatividad contemplada en las sucesivas fases del proceso negociador, donde habría que reforzar la presencia a nivel de empresa; o en lo que respecta al ámbito de cobertura, que no posibilita convenios de grupos de empresas homogéneas o de empresas con intereses afines; o con el grado de incidencia de los convenios, que habría que limitarlo a las empresas representadas, reservando por ley al ámbito empresarial cuestiones más específicas; o con el nivel de participación, que dificulta la ampliación de la gama de potenciales participantes activos (representantes) en el convenio. Además de cuestiones como el principio de ultraactividad, el procedimiento para un descuelgue salarial efectivo, etcétera, que suponen restricciones muy importantes. En suma, cambiar el modelo actual, pues, constituye un tapón para impulsar la flexibilidad interna en la empresa. Sobre la cual inciden negativamente también las desfasadas y cerradas clasificaciones profesionales o de puestos de trabajo, recogidas en muchos convenios.

4. Comentario final

Los párrafos anteriores aspiran a ser un repaso de los principales componentes de lo que sería una reforma laboral en profundidad, pero dentro de un horizonte temporal dilatado. Sobre lo que hay dudas es si todos estos puntos son susceptibles de abordarse y cerrarse adecuadamente en unos pocos meses. Es altamente improbable, por otro lado, un acuerdo a corto-medio plazo de los grandes partidos en la elaboración y aprobación de una reforma de calado. Además, en caso de puntos de concordancia entre los agentes sociales, que se supone asumiría el Gobierno, es de temer que sean de intercambio compensatorio o que impliquen desarrollo de estructuras administrativas o institucionales de dudosa eficacia. En el caso de no acuerdo existe igualmente el riesgo de que se promulgue una larga lista de medidas que encubran la ausencia de otras más incisivas, aunque impopulares, en medio de la presidencia de la UE. Es lo que se desprende de las declaraciones del presidente del Gobierno arriba comentadas. De ser ello así, puesto que jugamos contra el tiempo en materia de recuperación de las tasas de empleo, resultaría más pragmático limitarse a una selec-

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 233

ción de medidas de la lista y a su rápida aplicación y olvidarse de la *reforma laboral*, poco oportuna bajo las actuales condiciones y con hipoteca para el futuro.□

NOTAS

(1) *Texto de la IV Conferencia de presidentes. Madrid, 14 de diciembre de 2009.*

(2) *Comparecencia del Presidente del Gobierno. Congreso de los Diputados (02.12.2009), página 19.*

(3) *Cita anterior, página 18.*

(4) *Sáez (2009).*

(5) *Como es sabido, el coste esperado del despido para una empresa es la suma de costes directos e indirectos correspondientes a distintos factores cuya cuantía difiere según las características de aquélla y las circunstancias que la envuelvan. En líneas generales comprende el coste directo de la indemnización (variable según el supuesto de partida), el imputable al riesgo del resultado del procedimiento judicial o administrativo (incertidumbre) y el correspondiente al riesgo de deterioro del estado de las relaciones laborales entre empresa y trabajadores que toda solución de despido de «personal de la plantilla» introduce; lo que, en este último caso resulta comparativamente muy acusado en nuestro país. Factores de riesgo que, por otra parte, tienden siempre a sobredimensionarse en ausencia de información perfecta, como es el caso que nos ocupa. Siendo CD el coste total del despido, CIn el coste mínimo legal de la indemnización, CPro la parte de coste relacionada con el riesgo (R) del resultado del procedimiento administrativo y/o judicial (cuya complejidad, duración y cuantía es variable) y CDI el imputado al riesgo (R) del probable deterioro de las relaciones con la plantilla, tenemos que CD es una función tipo:*

$$CD = F(CIn, CPro, CDI)$$
$$>0 \quad >0 \quad >0$$

donde las primeras derivadas parciales de CD respecto a cada una de las tres variables causales son mayores que cero y d^2CD/d^2R, asociadas a las dos variables Pro y DI respectivamente, son también notablemente mayores que cero.

(6) *Según datos de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC), sólo un 18% de los trabajadores afectados por la negociación colectiva en 2007 pertenecían a convenios donde se contemplaban cláusulas de mantenimiento o creación neta de empleo. Informe Anual de la CCNCC, MTIN.*

(7) *Descritas por Moral (2007).*

(8) *No entra en los planes del Gobierno reducir el salario mínimo interprofesional (SMI). Aunque de cara a 2010 su cuantía se ha establecido en 633 euros mensuales, un 1,5% de incremento sobre el anterior (Consejo de Ministros del 30.12.09), se mantiene la promesa del el PSOE en su programa electoral de elevarlo hasta los 800 euros para 2012, lo que supondría un aumento aproximado del 13% en cada año. Tampoco se contempla diferenciar dicho salario en niveles por edades, lo que, en caso contrario, tendría efectos positivos sobre la tasa de empleo del grupo de adolescentes. Un análisis detallado de los efectos del SMI en España aparece en Blázquez y otros (2009a).*

(9) *Véase artículo de Vaquero, A. (2009), «Capital humano en España y su composición», en la sección Capital Humano y Empleo de este mismo número de* **Economistas**.

(10) *Una idea de los cambios de ocupaciones en detalle a lo largo del tiempo puede obtenerse de la comparación de las diferentes proyecciones realizadas por el BLS (2009).*

(11) *Véase Sáez (2009) y el artículo de A. Prieto en esta sección de* **Economistas**. *La mayor parte de los programas puestos en marcha aparecen tradicionalmente cofinanciados por el FSE, tanto los de ámbito nacional como regional. La aportación española descansa en el presupuesto estatal para los primeros y en dicho presupuesto y en el de la comunidad autónoma correspondiente, en el de los segundos.*

(12) *Efectos de las PMT en diversos países pueden encontrarse en OCDE:* **Employment Outlook** *(distintos años) y en* **European Commission: Employment in Europe** *(distintos años). Véase, igualmente, Caliendo (2006).*

(13) *Esto se deduce de comparar programas de la Estrategia de Empleo Europea en España. Véase Sáez. (2004).*

(14) *En* **Employment in Europe 2007** *(cap. 4), de la Comisión Europea, se analiza este tema.*

(15) *Costes en forma de tiempo, conflictividad e introducción de elementos desestabilizadores en la relación habitual y consolidada entre la dirección y la plantilla. Al mismo tiempo el factor de confidencialidad puede resultar dañado —y con ello la capacidad competitiva— si esa descentralización lleva aparejada la exigencia a la empresa, por parte de los representantes de los trabajadores en esta última, de información económica y estratégica, o de participación en determinadas decisiones, más allá de lo que la prudencia aconseje.*

(16) *Puede comprobarse este extremo si se repasan las sucesivas memorias de la CCNCC.*

BIBLIOGRAFÍA

Blazquez, M.; Herrarte, A.; Llorente, R.; Moral, J. y Sáez, F. (2009a): **Efectos en el empleo de las subidas del salario mínimo interprofesional en España y en la CM**, *CM, Consejería de Empleo y Mujer.*

Blazquez, M.; Herrarte, A. y Sáez, F. (2009b): «Después de situaciones de desempleo, ¿qué características tienen las personas que vuelven a su antigua ocupación y quienes cambian en la Comunidad de Madrid?, **Panorama Laboral**, *UAM-Consejería de Empleo y Mujer de la CM.*

BLS (2009): **Occupational Outlook Handbook, 2010-11 Edition**, *Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor, Washington.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 234

Caliendo, M. (2006): **Microeconometric Evaluation of Labour Markets Policies**, *Springer, caps. 4 y 6.*
European Commission: **Employment in Europe** *(varios años).*
Heckman, J. L. (1999): «The economics and econometrics of active labor market programs», **Handbook of labor economics**, *vol. III, eds. O. Ashenfelter y D. Card.*
Herrarte, A. y Sáez, F. (2007): «Labour Market Policy in Spain: análisis of microdata and main results», **Eurostat Methodologies and Working Papers**, *págs. 99-118.*
Moral, J. y Sáez, F. (2007): «Cambios en la regulación laboral: una valoración», en «España 2006, un balance», **Economistas**, *Madrid.*
OCDE (varios años): **Employment Outlook**.
Sáez, F. (direc.) (2004): «Evaluación de la Estrategia Europea de Empleo en España». **Informe científico-técnico**, *MTAS-INEM-CE.*
Sáez, F. (2009): «Crisis económica y reformas laborales», en «España 2008, un balance», **Economistas**, *Madrid.*

RESUMEN

El artículo se centra en los principales aspectos relacionados con la reforma laboral que desea llevar a cabo el Gobierno en la primera parte de 2010. No se trata de discutir el contenido final de la misma, que sólo se conocerá lógicamente cuando sea promulgada, sino de hacer una serie de consideraciones sobre los temas anunciados que la dotarán de contenido y que, en muchos casos, exigirán un posterior desarrollo. La primera parte del artículo repasa los objetivos gubernamentales y la segunda hace referencia a las variables de ajuste del mercado laboral. La tercera discute, de forma pormenorizada, el margen de maniobra existente en las diferentes líneas previstas de actuación para, finalmente, hacer varias consideraciones generales a modo de conclusión.

Palabras clave: *Reforma Laboral, Empleo, Coste Oportunidad, Evaluación de Políticas del Mercado de Trabajo.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 235

Capital humano en España y su composición

Alberto Vaquero (*)
Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Vigo

1. Introducción

En las últimas dos décadas, España ha experimentado un fuerte aumento en sus niveles de capital humano, especialmente en los indicadores que hacen referencia a población con estudios terciarios. Sin duda, la importante expansión del gasto público en materia educativa, a pesar de que todavía resulta inferior a la media de la OCDE y la UE-19, es, cuanto menos, uno de los responsables de este resultado. Hoy en día, España posee los mejores indicadores de su historia en lo que se refiere a la población con educación superior.

Sin embargo, este buen resultado queda empañado cuando se analiza la situación en otros niveles de enseñanza, en especial en secundaria, ya que los indicadores de *stock* de capital humano, porcentaje de alumnos repetidores, índice de abandono escolar temprano, además de la reducida presencia de la formación profesional, manifiestan una rémora en el desarrollo educativo de la población española. Por lo tanto, resulta necesario abordar aquellos puntos que merecen un claro esfuerzo por parte de las autoridades educativas para mejorar nuestros niveles de capital humano.

Para ello, el presente artículo se articula en torno a tres apartados. En el primero se establece un análisis de la expansión educativa en España en función a una serie de indicadores, lo que permitirá conocer la actual situación del capital humano. El segundo apartado aborda, a partir del primero, las líneas de actuación que se deben llevar a cabo para corregir las deficiencias detectadas, estableciendo un conjunto de recomendaciones que permitan una mejora de los indicadores educativos. En tercer lugar, se establecen una serie de conclusiones a partir de los resultados obtenidos.

2. La expansión educativa en España: análisis de los indicadores

La esperanza de vida escolar en España (cuadro 1) ha registrado un comportamiento muy positivo en los últimos años, llegando a alcanzar en 2007 los 17,2 años para un alumno de 5 años, un valor similar a los 17,6 años de la media de la OCDE y la UE-19.

En el curso 2007-2008 la población de 16 años presentaba una tasa de escolaridad del 88,6% (86,3 y 91,0% para hombres y mujeres), que se reduce al 75% para la cohorte de 17 años y al 62,9% para la de 18 años (MEC, 2009a).

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 236

CUADRO 1
INDICADORES DE ESCOLARIZACIÓN (2007)

	España	UE19	OCDE
Esperanza de vida escolar (a los 5 años)	17,2	17,6	17,6
Tasas de escolarización de alumnos de segunda etapa			
Bachillerato	57%	47%	54%
Formación Profesional	43%	48%	53%

Fuente: Education at a glance, OCDE (2009).

En términos de tasa de escolarización, en 2005 España alcanzaba el nivel de la UE en el grupo de 16 años (94%), superando ligeramente el indicador para la OCDE (91%). Sin embargo, a medida que aumenta la edad, los resultados muestran un diferencial negativo para España en relación al resto de países. Así, para la población de 17 años se obtiene un 82% y 89% para España y la UE, respectivamente, siendo las diferencias mayores para el grupo de 18 años. En este último caso el porcentaje para la UE es del 82% frente al 69% de España. Para los individuos de 19 años las diferencias se van reduciendo y resultan mínimas para el grupo de 20 años (MEC, 2009b).

Nuestro sistema educativo presenta unas cifras de escolarización superiores a la media de la OCDE en programas generalistas de educación superior (Bachillerato-LOGSE) con un 57% frente al 54% y 47% de la media de la OCDE y la UE19, pero inferiores a la media de la OCDE en programas de formación profesional de grado medio: 43% en España frente al 48% y 53% de la media de la OCDE y la UE-19, respectivamente (OCDE, 2009).

Además, en España todavía se detecta un déficit educativo para los niveles de educación secundaria postobligatoria (San Segundo y Vaquero, 2009). Así, si bien nuestro país ha mejorado notablemente sus resultados, aún presenta indicadores muy discretos en el porcentaje de población con al menos estudios secundarios (57% de todos los nacidos entre 1968-1977) y muy por debajo de la media de la OCDE (72%).

El porcentaje de alumnos que obtienen un titulo de enseñanza secundaria supone un 74%, aunque la media española se encuentra entre 8 y 11 puntos por debajo del dato de la OCDE y de la UE en 2007. Además, se detectan importantes diferencias por género, de forma que la tasa femenina resulta más próxima a la obtenida en la UE y la OCDE que la masculina. Estas significativas diferencias responden a las diferentes tasas de graduación de alumnos de ciclo formativo medio en España (39% frente al 45% y 51% de media de la OCDE y la UE).

En relación a las tasas de graduados en segunda etapa de educación secundaria (cuadro 2) se comprueba cómo los indicadores en España han mejorado notablemente, creciendo a un ritmo mayor que la OCDE y la UE, lo que ha posibilitado una cifras del 74% frente al 82% y 85% de la media de la OCDE y la UE. Además, se comprueba cómo en España se ha producido un importante aumento (de más de 12 puntos desde 1995), a un ritmo muy superior al observado en la UE-19 y la OCDE.

La población adulta registra un notable aumento en los últimos diez años del porcentaje de personas de 25 a 64 años que poseen educación secundaria, que supone el 49% en 2007 (gráfico 1), 19 puntos más que hace sólo diez años. En ese mismo año, el porcentaje de población de 25-34 años con nivel de formación de segunda etapa de Educación Secundaria era del 25%, reduciéndose al 12,0% si se considera el tramo de 55 a 64 años.

El porcentaje de población con estudios superiores ha seguido una senda creciente, debido a la expansión educativa en los niveles más altos de estudios, aunque con diferente intensidad por países. Este fenómeno resulta especialmente importante en España, Francia o Bélgica, al comprobarse el significativo crecimiento del porcentaje de personas nacidas en la década de los setenta con estudios universitarios respecto a la situación hace cuatro décadas (San Segundo y Vaquero, 2009). Así, el porcentaje de españoles de 25 a 64 años que completó estudios de educación terciaria en 2007 se sitúa en España (gráfico 1) en un 29%,

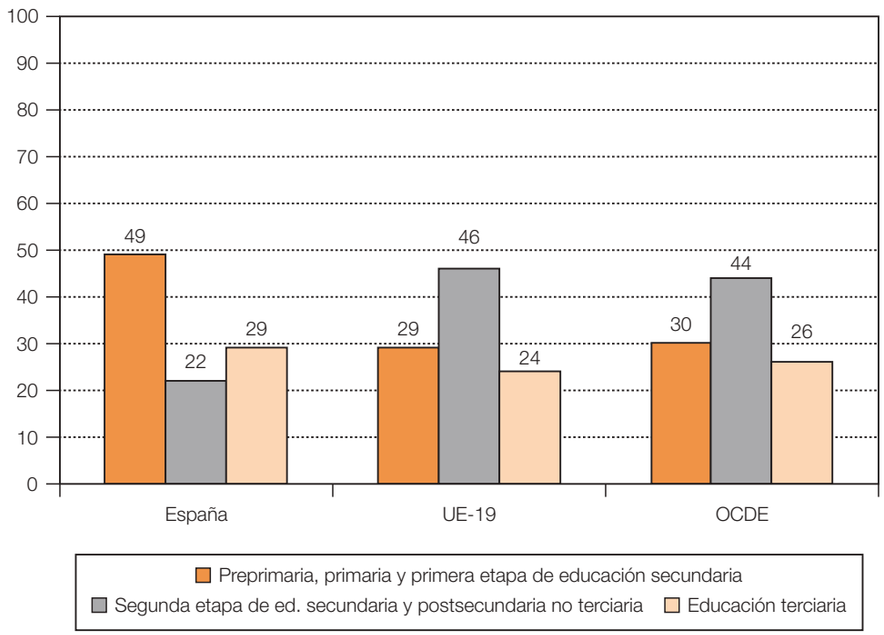
CUADRO 2
INDICADORES DE GRADUACIÓN (2007)
(En porcentaje)

	España	UE-19	OCDE
Alumnos que obtienen un título en educación secundaria	74	85	82
Hombres	67	80	78
Mujeres	82	89	87
Programas generales	45	43	48
Programas profesionales	39	51	45

Fuente: Education at a glance, OCDE (2009).

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 237

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN ADULTA (25-64 AÑOS) SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN (2007)



Fuente: Elaboración propia a partir del Education at a glance (2009).

por encima de la media de la UE-19 (24%) y de la OCDE (26%). Por tramos de edad, el de 25 a 34 años es el que posee el porcentaje de población más alta con estudios terciarios (39%), mientras que en el de 55 a 64 años sólo supone el 16%, lo que pone de manifiesto la fuerte inversión en educación de la población más joven.

Sin embargo, en los últimos años se comprueba cómo el ingreso en la educación terciaria universitaria ha recogido un significativo descenso (del 47% en 2001 al 41,3% en 2007). Observándose, además, un fuerte diferencial con los resultados obtenidos para la media de la OCDE (56,0%) y la UE-19 (55,2%) en 2007. Por lo que respecta a las tasas de titulación, los resultados son algo mejores, ya que el indicador para España en 2007 (32,4%) si bien es inferior al de la OCDE (38,7% y la UE-19 (36,7%), recoge un diferencial menor que para las tasas de ingreso a la educación terciaria universitaria. Paralelamente aumenta la tasa de ingreso en estudios de Formación Profesional de Grado Superior, que durante el período 2001-2007 pasa del 19% al 21%.

3. Recomendaciones en materia educativa

A la hora de realizar recomendaciones de cara al futuro, España tiene abierto varios frentes educativos a los que es necesario dedicar un importante esfuerzo en los próximos años.

En *primer* lugar destacan las altas cifras de abandono escolar, problema que se ha intentado reducir, pero que a tenor del resultado del indicador, todavía no ha sido solucionado. Así, España, con una tasa de abandono escolar prematuro del 31,0% en 2007, tiene el porcentaje más alto de toda Europa de población entre 18 y 24 años que no ha completado la educación secundaria de segunda etapa y que no sigue ningún tipo de estudio-formación, prácticamente el doble de la media de la UE-27 (15,2%). Este problema presenta una trascendencia especial en nuestro país para los hombres (35,8%) frente a los mujeres (23,8%). Además, se comprueba cómo, a pesar de los esfuerzos realizados, existe una inercia que frena su reducción. Sin duda, será necesario en los próximos años seguir apostando por los programas

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 238

de refuerzo, orientación y apoyo (PROA) (1) para prevenir el fracaso escolar en sus diversas actuaciones (mejora del éxito escolar, reducción del abandono temprano de la escolarización, formación del profesorado, apoyo en el aprendizaje de lengua extranjera, extensión y adaptación de la jornada escolar y diseño y creación de materiales escolares). En esta misma línea se encuentran, desde 2008, los Programas de Cualificación Profesional Inicial.

Muy unido a lo anterior se han de introducir mejoras en los sistemas de enseñanza, especialmente en lo que se refiere a educación no universitaria, ya que se manifiesta un alto porcentaje de alumnos repetidores, especialmente en los cursos de ESO, sobre todo para los hombres, que en 2007 supone el 16,7% y 18,6% de los alumnos matriculados en primer y tercer curso (MEC, 2009c).

La *segunda* vía de actuación para mejorar el nivel de capital humano es a través del fomento de la formación permanente (San Segundo y Vaquero, 2009). A pesar de que el porcentaje de población de 25 a 64 años que participa en programas de educación y formación en España ha pasado del 4,2% en 1998 al 10,4% en 2008, es preciso seguir apostando por este tipo de actuaciones. Así, si bien el indicador para España es ligeramente superior a la media de la UE-27 (9,6%), en España, debido a la fuerte tasa de temporalidad en el empleo (el doble que la media de la UE-27), sería altamente recomendable mejorar la formación a lo largo de la vida *(lifelong learning)*, al menos hasta llegar al objetivo del 12,5% para 2010.

Además se comprueba el escaso desarrollo de este programa para la población de más edad, que registra una tasa de participación del 7,8% y 4,8% para las cohortes de 45 a 54 años y de 55 a 64 años, respectivamente. Paradójicamente, éstos son dos de los colectivos con más problemas de (re)inserción laboral, por lo que resulta necesario incentivar la participación en la formación a lo largo de la vida, ante el riesgo que supone la exclusión del mercado de trabajo.

Unido a lo anterior hay que seguir mejorando en la formación del grupo de población de 20 a 24 años, que es otro de los indicadores de la UE tomados como referencia en los objetivos de Lisboa 2010. El porcentaje de población de este tramo de edad que ha completado al menos el nivel de enseñanza secundaria de segunda etapa en 2007 en España era del 61,1% (51% y 67,3% para hombres y mujeres, respectivamente). Estos resultados contrastan con el 78,1% para la media de la UE-19, y de manera muy especial para los hombres (75,5%) y, en menor medida, para las mujeres (80,8%).

La *tercera* actuación es seguir destinando fondos a la inversión en capital humano, especialmente a través de una política de becas que incremente tanto su cuantía como el porcentaje de becarios. Si bien el número de beneficiarios de las becas y ayudas al estudio del MEC ha pasado de 1.175.000 estudiantes en el curso 2000-2001 a 1.686.700 en la previsión realizada para el curso 2009-2010, resulta necesario seguir apostando por una mayor cobertura del programa. Lo mismo se ha de señalar en relación al importe medio, que ha pasado de representar 728 euros en 2001-2002 a 1.130 euros en 2007-2008 para las becas de la convocatoria general de las enseñanzas no universitarias. Para el nivel superior las cifras durante el mismo período fueron de 1.831 euros y 2.540 euros, respectivamente.

Este tipo de actuaciones deberá también tener en cuenta una potencial ampliación de sus modalidades, especialmente en una situación actual de recesión económica, tan propensa a los recortes presupuestarios. Paralelamente, se ha de seguir apostando por los Programas de Préstamos Renta Universidad, que están teniendo una buena acogida para los alumnos de posgrado, especialmente másters oficiales.

La *cuarta* actuación debe orientarse a subsanar una de las principales carencias que tiene el capital humano en España: su escasa formación en idiomas (Vaquero, 2007). Si bien el 87,8% de los alumnos en educación primaria durante el curso 2005-2006 se encontraba aprendiendo alguna lengua extranjera, sólo el 4,6% estudiaban dos o más. Un dato que contrasta con el 14,9% de Finlandia o el 13,5% de Suecia.

Por otra parte, en la primera etapa de educación secundaria, en España los alumnos estudiaban 1,4 lenguas (mientras que en Finlandia era 2,2 y en Suecia 1,7). En la segunda etapa de educación secundaria en España, se reduce el estudio a 1,2 lenguas extranjeras, un indicador muy bajo si tenemos en cuenta las 2,7 en Finlandia, 2,2 en Dinamarca o Bélgica y 2,1 en Suecia.

Por ello es necesario seguir desarrollando el programa Inglés para jóvenes, que a través de ayudas individualizadas para realizar formación en inglés en países anglófonos, un reforzamiento en la enseñanza en las Escuelas Oficiales de Idiomas o por medio de cursos de inglés en el extranjero para maestros y estudiantes del último curso, buscan mejorar el conocimiento del idioma. Durante el curso 2008-2009 el número de beneficiarios del programa ascendió a 45.500. Siguiendo con la misma argumentación, sería recomendable destinar mayores esfuerzos al

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 239

aprendizaje de otros idiomas como francés o alemán, que cuentan con una incidencia muy reducida (1.850 beneficiarios).

En *quinto* lugar se ha de seguir apostando por la atención a la diversidad en el campo educativo, especialmente para la población extranjera. El número de alumnos extranjeros en España se ha multiplicado por 9,2 desde el curso 1998-99, llegando a suponer 743.600 matriculados en el curso 2008-2009 en enseñanzas no universitarias (9,7% del total de alumnos matriculados). Parece necesario articular los mecanismos necesarios para mejorar su rendimiento educativo, especialmente en aquellos casos en los que barreras idiomáticas (2) o culturales aconsejan un esfuerzo adicional, sobre todo en los niveles educativos posobligatorios, especialmente en Bachillerato, debiendo tener en cuenta esta nueva variable de diferenciación producida por la inmigración (Pérez Esparrells y Vaquero, 2009).

Como *sexta* actuación se ha de seguir potenciando el programa de formación profesional, de forma que tanto el empresariado como el alumnado sean conscientes de su utilidad y reconocimiento social y, al mismo tiempo, adecuar los contenidos formativos a las demandas del mercado de trabajo. Si bien en los últimos años se ha producido una significativa apuesta por la formación profesional en España, nos encontramos todavía en unos niveles muy discretos de éxito en este programa formativo. Así, en 2007 la tasa de titulados en programas profesionales en segunda etapa de formación secundaria en España fue del 39%, cifra que contrasta con el 87% de Finlandia o el 66% de Italia (OCDE, 2009).

En *séptimo* lugar, en el campo universitario caracterizado por una adaptación de nuestro sistema educativo en las titulaciones y en el sistema de docencia a Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), es de esperar que mejore la rentabilidad de la formación superior. Con la adaptación al EEES se busca, entre otras cuestiones, una mayor interrelación de la oferta educativa superior con el mercado laboral. La fuerte expansión educativa, tanto de los nuevos títulos de grado (1.235 grados ya verificados por el Consejo de Universidades en 2008-2009), como los nuevos másters universitarios adaptados al EEES (1.527) y los programas de doctorado (972), es de suponer una mejora en los niveles de capital humano en los próximos años.

Finalmente, resulta necesario seguir invirtiendo, tanto públicamente como de forma privada, en educación. Desde 2001 a 2008 el gasto público en España en educación pasó del 4,3% del PIB al 4,6%, con una previsión para 2009 del 4,9% del PIB. Este importante esfuerzo presupuestario, especialmente en los últimos años, se debería mantener en los próximos ejercicios presupuestarios. Si bien el simple hecho de aumentar el gasto no supone una mejora de los niveles educativos, aquellos países de la UE y la OCDE que más invierten en educación son los que obtienen mejores resultados en las evaluaciones educativas (Informes PISA, OCDE). Además, hay que tener presente que a pesar del esfuerzo financiero de los últimos años, España se situaba, en 2006, todavía por debajo de las media de la OCDE (5,3%) y la UE-19 (5,4%).

4. Conclusiones

Como se ha podido comprobar, a partir del análisis de los indicadores presentados, el panorama educativo actual de España precisa, a pesar de los importantes esfuerzos realizados, de mejoras significativas. Éstas deben ser diseñadas, articuladas y financiadas tanto por parte de las Administración General del Estado como por las comunidades autónomas, responsables, en última instancia de la gestión de las políticas educativas en su territorio. Por ello, cualquier actuación que se plantee para mejorar nuestro *stock* de capital humano deberá ser consensuada y cofinanciada entre todas las autoridades educativas.

Como no podía ser de otra forma, resulta imprescindible seguir apostando desde la perspectiva pública por la educación. Estamos en un momento económico delicado, donde lo más fácil es realizar recortes presupuestarios en el gasto social. Optar por esta vía nos haría retroceder en los importantes avances que se han conseguido en los últimos años en educación, especialmente en la mejora de la igualdad de oportunidades. Por todo ello, es el momento de seguir apostando por la educación como mecanismo para salir cuanto antes de la actual crisis económica. Sólo adaptando a nuestra población a la realidad que demanda el mercado laboral se puede crear empleo, para eso hace falta una apuesta decidida, desde todas las administraciones educativas, en educación y formación.□

NOTAS

(*) El autor agradece los comentarios y sugerencias de la profesora Sara Fernández López, de la Universidad de Santiago de Compostela.

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 240

(1) *Los PROA son programas compartidos entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas que buscan, entre otros objetivos, la mejora del éxito escolar y la reducción del abandono escolar temprano.*

(2) *En el curso 2008-2009 el 56% de la población extranjera procedía de zonas donde no se hablaba el castellano.*

BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Educación y Ciencia (2009a): **Estadísticas de las enseñanzas no universitarias. Resultados detallados del curso 2006-07,** *Madrid, disponible en http://www.educacion.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=310&area=estadisticas&contenido=/estadisticas/educativas/eenu/result_det/2006/resultados.html*

Ministerio de Educación y Ciencia (2009b): **Datos y cifras. Curso escolar 2008-09,** *Madrid, disponible en http://www.educacion.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS_Y_CIFRAS_WEB.pdf*

Ministerio de Educación y Ciencia (2009c): **Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Curso 2006-07,** *Madrid, disponible en http://www.educacion.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3131&area=estadisticas&contenido=/estadisticas/educativas/cee/2009/cee-2009.html*

OCDE (2009): **Education at a glance. OCDE Indicators,** *OCDE, París, disponible en http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_1,00.html*

OCDE (Varios años): **Informes PISA,** *disponibles en http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_32252351_32235907_1_1_1_1_1,00.html*

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, págs. 228-247, FUNCAS, 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 (en prensa).*

Vaquero, A. (2007): «Realidad educativa en España: adaptación internacional», **Economistas**, *núm. 111, págs. 213-220, Madrid.*

RESUMEN

Uno de los principales logros generados en España en materia educativa ha sido el aumento del capital humano. Desde hace poco más de dos décadas los indicadores muestran cómo se ha producido un aumento, sin precedentes, en educación. Sin embargo, a pesar de esta indudable mejora, todavía existen fuertes deficiencias que es necesario corregir. El objetivo de este artículo es analizar la composición del capital humano por niveles desagregados, señalar las tendencias que parecen desprenderse de esa composición e indicar las actuaciones necesarias en los próximos años para mejorar el panorama educativo.

Palabras clave: *Capital Humano, Educación, Mejoras Educativas.*

Economistas Núm 123 2 24/2/10 07:50 Página 241

224
4/2009

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.

Número Monográfico
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESARROLLO

Presentación

ESTUDIOS

George-André Simon
Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos.

Gérard Azoulay
La situación alimentaria mundial: evolución y perspectivas de los hechos y de los enfoques conceptuales.

Víctor Bretón Solo de Zaldívar
¿Continuarán muriendo de hambre millones de personas en el siglo XXI?

Elías Fereres
Trayectoria reciente de la agricultura y de la alimentación: retos del futuro.

Eladio Arnalte Alegre
Agricultura para el desarrollo: el debate en torno al Informe 2008 del Banco Mundial.

CRÍTICA DE LIBROS

Director:

Edita: *Secretaría General Técnica*
Ministerio de Medio Ambiente
y Medio Rural y Marino

Suscripción anual 2009 (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

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 242



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

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 243

La crisis económica que está atravesando la economía española es la más profunda de las últimas décadas. Ello ha incidido en la evolución de los resultados empresariales, no sólo en lo referido a los beneficios sino también en lo concerniente a las empresas que se han dejado de crear y todas aquellas que han desaparecido, con consecuencias muy negativas sobre el empleo y el bienestar de la sociedad. El año 2009 ha sido un año muy duro para el tejido empresarial español.

La presencia de precios moderados en un mercado no siempre es el resultado de un entorno competitivo, pues existen empresas con cierto poder de mercado que optan por fijar un nivel de precios reducido, normalmente por debajo de alguna medida de coste, con el objeto de expulsar del mercado a organizaciones rivales o impedir la entrada de posibles competidores.

Las empresas inmobiliarias han visto caer sus ingresos como consecuencia de la crisis de ventas. Ello ha conducido a muchas empresas a situaciones graves. La salida del alquiler es una opción de futuro para estas empresas. La clave ahora es ajustar actividades, reducir el apalancamiento y fortalecer la solvencia. Ante la caída de la demanda del sector, algunas empresas significativas de construcción y servicios de infraestructuras españolas, aprovechando su experiencia, han decidido trasladar una parte importante de su actividad a países con la construcción en alza, favoreciendo la positiva diversificación y la internacionalización del sector y alcanzando una posición de liderazgo a escala global.

En el entorno actual, la gestión de la innovación exige una combinación de talento y tecnología. La empresa eficaz es la que obtiene una ventaja competitiva en todas las actividades de la empresa. La innovación debe ser una herramienta y un objetivo de los planes estratégicos de las empresas y de los gobiernos.

La energía solar en España se enfrenta a cambios regulatorios que limitan su crecimiento, mientras que la crisis mundial ha pasado factura al desarrollo de negocios en el sector. El mercado solar fotovoltaico ha crecido en los últimos años. España es potencia mundial en energías renovables y las compañías españolas están muy bien posicionadas para exportar este conocimiento y su tecnología a otros países.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 244

Balance de los resultados empresariales

Gerardo Díaz Ferrán
Presidente de CEOE

1. Entorno internacional: Incipiente recuperación

El mayor impacto de la crisis financiera y económica internacional tuvo lugar entre el tercer trimestre de 2008 y el primero de 2009, período en el que las principales economías sufrieron una recesión muy intensa. Sin embargo, desde el segundo trimestre de 2009 comenzó a apreciarse una mejora en las perspectivas y una gradual recuperación liderada por las economías emergentes que, en general, han soportado mejor de lo esperado la crisis financiera. En la segunda mitad del ejercicio la recuperación de la actividad se fue haciendo extensiva al resto de países, incluyendo las grandes economías. Así, la economía global comienza a crecer de nuevo y los mercados financieros internacionales mejoran sustancialmente.

La base de esta recuperación se encuentra en las contundentes políticas públicas llevadas a cabo en todo el mundo, que han despejado las preocupaciones sobre una quiebra del sistema financiero y han sostenido la demanda. También los bancos centrales reaccionaron rápidamente con fuertes recortes en los tipos de interés y con medidas extraordinarias de inyección de liquidez. Todo ello ha contribuido a reducir la incertidumbre y mejorar la confianza.

Aunque existe consenso en que se ha iniciado la recuperación, también parece estar claro que ésta será lenta y, durante bastante tiempo, insuficiente para crear empleo neto. Durante la última parte de 2009 y el inicio del 2010 la recuperación puede ser más dinámica, pero todavía estará apoyada por el impulso de las medidas monetarias y fiscales. Por lo tanto, no podremos comprobar su solidez hasta que los estímulos se vayan retirando a lo largo de los próximos trimestres.

2. Evolución económica en España: la recuperación llegará más tarde y será lenta

En España, el impacto de la crisis financiera está siendo más intenso y, aunque se observa que las caídas en los indicadores están moderándose y parece que lo peor de la recesión podría haberse superado, el ajuste del sector inmobiliario y el desempleo seguirán siendo un lastre para la demanda interna durante un largo período de tiempo. La recesión se ha prolongado a lo largo de todo el ejercicio 2009, amortiguándose las caídas del PIB trimestrales a partir del segundo

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 245

trimestre, aunque éstas no alcanzarán tasas trimestrales positivas (fin de la recesión) hasta entrado el 2010. Con datos hasta el tercer trimestre y la información disponible hasta el cuarto, se puede prever que la economía retroceda en torno al –3,6% en este ejercicio.

Los recortes en todos los componentes de la demanda interna a excepción del gasto público, pero especialmente la notable caída del consumo y el desplome en la inversión, han afectado muy negativamente a las ventas de las empresas. Éstas, ante la falta de demanda, se han visto abocadas, por un lado, a efectuar importantes recortes en sus costes operativos y, por otro, a realizar un importante esfuerzo de contención, e incluso reducción, de precios a costa de reducir sus márgenes. En muchos casos, esto no ha sido suficiente y ha sido necesario llevar a cabo medidas más drásticas, como reducciones de plantilla o incluso la disolución de la empresa. En este contexto no ha ayudado mucho el endurecimiento de las condiciones financieras ni el retraso en los pagos a los proveedores del sector público, factores que han causado estragos, sobre todo, en el caso de las Pymes.

Para observar la evolución de los resultados empresariales existen diversas fuentes de información que ofrecen puntos de vista complementarios. Mucha de esta información sólo se encuentra disponible para los tres primeros trimestres de 2009, no obstante, a partir de ella se puede anticipar el comportamiento en el conjunto del año.

3. Resultados de las empresas cotizadas: evoluciones dispares dentro del IBEX

Los beneficios de las principales compañías de nuestro país, entendiendo como tales a las que componen el IBEX-35, que suponen más del 95% del total de los beneficios del mercado continuo, han cerrado los nueve primeros meses del año con un beneficio de 32.880 millones de euros, un 30% menos que en el mismo período del año 2008, cuando ganaron 47.132 millones de euros. Este resultado rompe con la tendencia creciente de los últimos cinco años en los que, período tras período, batieron ampliamente la cifra del año anterior. No obstante, el ritmo de caída es mucho menos intenso que el registrado durante el primer semestre, por lo que, aunque esta tendencia debe confirmarse durante los próximos trimestres, parece que lo peor de la recesión para los beneficios corporativos ha pasado ya.

Dos de los sectores más afectados por la crisis económica son el financiero y el inmobiliario. Los seis bancos incluidos en el selectivo obtuvieron un beneficio un 8,7% inferior al del mismo período del año anterior, debido a las dotaciones realizadas para hacer frente al aumento de la morosidad. En el caso de las inmobiliarias, ninguna cotiza en el IBEX, todas han cerrado el ejercicio con pérdidas, aunque inferiores a las contabilizadas en 2008.

Así, los resultados empresariales continúan revelando una situación muy negativa, con caídas en todos sus conceptos: facturación, beneficio de explotación, rentabilidad… No obstante, las empresas han llevado a cabo importantes esfuerzos de ahorro de costes y de saneamiento de sus balances, por lo que están poniendo las bases para su crecimiento futuro que, si se ve acompañado por la demanda y por un entorno administrativo y financiero favorable, podría despegar de forma notable.

Estas consideraciones se refieren a las empresas cotizadas, que, si bien representan un elevado porcentaje de la producción española, tan sólo suponen un pequeño porcentaje del tejido productivo español y presentan características que no son compartidas por un gran número de empresas. En general, son compañías de gran tamaño y con elevada presencia en los mercados internacionales, tanto por exportaciones como por inversiones, por lo que su evolución puede distar mucho de la seguida por otros segmentos y grupos de empresas. Por todo ello, del mismo modo que son empresas más expuestas a las crisis internacionales, también pueden aprovechar más rápidamente las tendencias positivas de los mercados globales.

Como ya se ha comentado al hablar de la heterogeneidad de resultados dentro de las empresas cotizadas, la contracción de la actividad, aunque sí ha sido generalizada, no ha afectado por igual a todos los sectores. Por ello se hace necesario otro tipo de información complementaría que permita analizar la evolución de las empresas y sus resultados según su sector de actividad.

4. Central de Balances: resultados negativos a pesar de la moderación de los costes

En este sentido, los datos ofrecidos por el Banco de España en su Central de Balances trimestral permiten observar diferencias sectoriales o por tamaño, ya que ofrecen información desa-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 246

gregada. En el momento de cierre de este artículo la última información disponible abarca hasta el tercer trimestre de 2009.

Según éstos, la actividad productiva de las empresas españolas ha mantenido la tendencia contractiva iniciada en 2008, y que afectó a todos los sectores de actividad como consecuencia del severo ajuste del consumo y la inversión, cerrando el ejercicio con un descenso del –2,9% de su actividad medida a través del Valor Añadido Neto. En los nueve primeros meses de 2009 la contracción se ha intensificado y el recorte alcanza el –13,1%. No obstante, se aprecia una ralentización en el ritmo de contracción a lo largo del ejercicio, el VAB ha disminuido un 8,9% en el tercer trimestre, frente al 13,4% y –16,4% del primer y segundo trimestre.

El retroceso de la actividad ha sido generalizado en todos los sectores, aunque destaca por su intensidad en los industriales y energéticos, en un contexto de deterioro de la demanda mundial, de la inversión en bienes de equipo y caída de la construcción, lo que ha hundido la demanda de los bienes industriales. No obstante, la aportación al producto de la actividad exterior de la industria continuó siendo positiva, debido al mayor retroceso de las importaciones que de las exportaciones. En el caso del comercio y la hostelería, la debilidad del consumo derivada de las nuevas condiciones de financiación y de la negativa marcha del mercado de trabajo, ha supuesto una caída del 9,2% en su actividad considerando los nueve primeros meses de 2009 frente al mismo período del año anterior.

En este contexto de contracción de la actividad, la creación de empleo también se ha detraído notablemente, registrando una caída del –2,6%, dato que contrasta con los mayores descensos registrados según otras estadísticas, debido a que en esta encuesta las empresas inmobiliarias y de construcción están infrarrepresentadas. Esta destrucción de empleo ha sido mucho más intensa en el empleo temporal (–15,1%), que en el fijo (0,2%). A ello se ha unido un menor crecimiento de las remuneraciones medias como consecuencia de los menores incrementos negociados en los convenios colectivos y de la caída de los complementos variables ligados a resultados. Esta moderación salarial ha sido más patente en el conjunto de empresas que experimentaron recortes de empleo. Con todo ello, los gastos de personal han mantenido una tendencia de contención a lo largo de 2009, reduciéndose un –1,1%.

Por otra parte, los gastos financieros han experimentado una evolución descendente, reflejando tasas negativas en 2009, gracias a la bajada de los tipos de interés y a la menor apelación a nuevos recursos financieros en un contexto de detrimento de la inversión y de menores adquisiciones corporativas, muy elevadas en períodos precedentes. Aunque también los ingresos financieros se vieron reducidos por el descenso de los tipos de interés y la menor entrada de dividendos, el efecto conjunto de gastos e ingresos financieros fue ligeramente favorable para los resultados.

Así, a pesar del retroceso de los consumos intermedios, de los gastos de personal y de los gastos financieros, la caída de la cifra de negocio ha sido tan intensa que el resultado ordinario neto de las empresas no financieras se ha recortado en un 21,8% con respecto al mismo período del año anterior.

Los resultados de la Central de Balances Trimestral se refieren fundamentalmente a las grandes empresas no financieras y tan sólo la Central de Balances Anual, que incluye una muestra mucho más amplia, permite efectuar algún análisis sobre las pequeñas y medianas empresas. En este sentido, sólo se dispone de datos referidos a 2008, pero ya en ellos se observa una clara caída de la actividad, al registrar un descenso del VAB del 3,4%, que contrasta con el crecimiento del 6,8% registrado en 2007. Aunque todavía no se tiene información referida a 2009 todo hace prever que en este ejercicio la caída ha sido mucho más intensa.

5. Ventas y salarios en las grandes empresas: intensa contracción de la actividad y el empleo

Otro análisis alternativo de la evolución de los resultados empresariales se puede obtener a partir de la información suministrada por las empresas en sus declaraciones de IVA y retenciones de trabajo, con los que la Agencia Tributaria elabora las cifras de ventas, empleo y salarios en las grandes empresas. Según éstos, en los meses comprendidos entre enero y octubre de 2009 las ventas totales de las grandes empresas registraron una caída en términos nominales del –14,7%, que se convierte en un retroceso del –8,6% en términos reales y una vez corregido del efecto calendario, lo que supone un drástico retroceso con respecto a la evolución del ejercicio 2008. No obstante, el dato de octubre es el mejor resultado desde septiembre de 2008, momento a partir del cual se produjo una drástica caída de la facturación que se fue profundizando en los meses

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 247

siguientes. Esta mejoría se manifiesta tanto en las ventas interiores como en las exportaciones, aunque es de mayor intensidad en estas últimas.

En cualquier caso, la reciente evolución de las exportaciones denota progresos respecto a la primera parte del año, más claros en las variables reales que en las nominales dada la fuerte corrección a la baja de los precios en el comercio internacional. Lo mismo cabe decir de las importaciones, con un perfil levemente creciente en valores y mucho más acusado en cantidades.

Las ventas interiores se recuperan mucho más lentamente, en línea con la evolución de la demanda interna, y caen un –8,9% en términos reales a pesar del impulso de la compra de vehículos de los tres últimos meses. Las ventas de las grandes superficies no está yendo bien y los avances en los servicios son escasos.

Dentro de la evolución de los diferentes sectores desde la perspectiva de las cifras de ventas recogidas por la Agencia Tributaria, destacan la evolución de las empresas de energía y agua por ser los únicos sectores que no presentan una contracción de las mismas, aunque su crecimiento es prácticamente nulo. En el extremo opuesto, los sectores de construcción e industria registran los recortes en sus ventas muy intensos, con tasas de variación una vez deflactadas del –22,9% y del –19,3%, respectivamente. 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 octubre la caída ha sido del –7,3%, siendo el recorte del empleo especialmente intenso en los sectores de construcción, industria y servicios a empresas.

6. Conclusiones

El año 2009 ha sido un año muy duro para el tejido empresarial español. Cada mes que se prolonga la crisis desaparecen miles de empresas y se dejan de crear otras tantas, concentrándose esta pérdida en las pequeñas y medianas empresas. La desaparición de una empresa supone la desaparición de un proyecto generador de riqueza y empleo, con lo que ello supone en términos de bienestar para la sociedad.

Aunque en 2010 las caídas de la actividad y del empleo no serán tan intensas, seguirá siendo un año muy difícil. En 2009, los tipos de interés y la inflación han concedido una tregua y los impulsos fiscales han frenado el desplome. Sin embargo, estos factores desaparecerán gradualmente a lo largo de 2010 y la situación tampoco será favorable para la actividad. Los empresarios creemos que la mejor política económica es aquella que crea un entorno favorable para el funcionamiento de las empresas y permite su desarrollo y su expansión. Una política que abra mercados, reduzca costes, facilite la financiación a un coste razonable, libere de cargas innecesarias y reduzca la fiscalidad a las empresas. Con eso serán capaces, una vez más, de afrontar esta crisis, salir de ella y volver a crear empleo y riqueza.□

FUENTES ESTADÍSTICAS

Instituto Nacional de Estadística (2009): ***Contabilidad Trimestral de España.***

Comisión Nacional del Mercado de Valores (2009).

Banco de España (2009): ***Central de Balances. Resultados de las empresas no financieras hasta el tercer trimestre de 2009.***

Agencia Tributaria (2009): «Ventas, empleo y salarios en las grandes empresas», Octubre de 2009, ***Informe mensual de recaudación tributaria Octubre 2009.***

RESUMEN

La crisis económica por la que está atravesando la economía española es la más profunda de las últimas décadas. Ello ha incidido drásticamente en la evolución de los resultados empresariales, en todos los sentidos, no sólo en lo referido a beneficios o excedentes, que se han visto reducidos significativamente e incluso en muchos casos se ha incurrido en pérdidas, sino también en lo concerniente a las empresas que se han dejado de crear y todas aquellas que han desaparecido, con consecuencias muy negativas sobre el empleo y el bienestar de la sociedad.

Palabras clave: *Empresas, Resultados, Beneficios, Rentabilidades, Inversión, Clima empresarial, Crisis financiera, Recuperación.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 248

La competencia desleal

Juan E. Iranzo
Decano-Presidente del Colegio de Economistas de Madrid. Director general del Instituto de Estudios Económicos

Marta Otero
Economista del Servicio de Estudios del IEE

La competencia efectiva en el comercio de bienes y servicios es el principio fundamental que rige las actuaciones de la Comisión Europea. La competencia garantiza unos precios más reducidos, mejora la calidad, fomenta la innovación y contribuye a ampliar la oferta de los bienes y servicios entre los que pueden elegir los consumidores. La Comisión, guiada por este principio y como responsable del cumplimiento de las normas, podrá intervenir en aquellos casos en los que, entre otros, el funcionamiento de los mercados no satisfaga las expectativas de los consumidores o de las empresas. Dependiendo de la organización del mercado, las empresas planifican sus estrategias competitivas, decidiendo sobre la o las variables que confiere a la empresa una ventaja competitiva ante un rival en el mercado. Así, la competencia puede basarse en los precios, en las cantidades, en la calidad del producto o servicio, etc. Las empresas más eficientes, en cuyo caso los costes bajos son la fuente de ventaja competitiva, podrían orientar su estrategia a la competencia en precios. En un mercado en el que los bienes o los servicios reportan una utilidad similar a los consumidores, los precios bajos provocarían aumentos de la cuota de mercado de aquellas empresas que ofrecen precios menores. No obstante, una política de precios demasiado agresiva pude desembocar en prácticas de competencia desleal, como es el caso de la predación de precios.

Bajo el artículo 82 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se prohíbe *la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo* (1) como la que puede representar *la imposición de precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas*. Así mismo, el artículo 81 del Tratado, se opone a la fijación de los precios de compra o de venta, de forma directa o indirecta, u otras transacciones de mercado como resultado de un acuerdo entre empresas, de decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que afecten al comercio entre los Estados miembros y *que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común* (2). A este respecto, la Comisión identifica las estrategias predatorias de precios como una forma concreta de abuso.

La teoría económica establece que en un marco competitivo, el precio de mercado se aproxima al coste marginal de producción, es decir, al coste en el que incurre la empresa al incrementar la producción en una unidad adicional, que es el que

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 249

hace máximo el beneficio. La empresa toma el precio como dado (cada empresa individual se enfrentaría a una función de demanda horizontal) ya que sus decisiones tendrían un efecto poco significativo sobre el mismo ante la existencia de un número considerable de competidores. La existencia de precios bajos en un mercado indicarían un funcionamiento eficiente del mismo, siendo las empresas con menores costes las que proveerían los bienes y los servicios de dicho mercado. No obstante, la presencia de precios moderados no siempre son el resultado de un entorno competitivo ya que existen empresas con un cierto poder de mercado que optan por fijar un nivel de precios reducidos, normalmente por debajo de alguna medida de coste, con el objeto de expulsar del mercado a organizaciones rivales o impedir la entrada de posibles competidores. Resulta fundamental, por lo tanto, disponer de herramientas que permitan distinguir de manera rigurosa los precios derivados de la interacción entre la oferta y la demanda de aquellos que se establecen con fines anticompetitivos para obtener mayor cuota de mercado.

Durante años, economistas y juristas han mantenido un amplio debate, originado en Estados Unidos cuya legislación en materia de competencia es anterior a la europea (3), sobre lo que se considera una conducta predatoria de precios y sobre los elementos que deberían valorarse en la detección de la misma (4). Areeda y Turner han sido dos de los autores más influyentes en la materia, tanto a nivel teórico como práctico, desde la publicación, en 1975, de su artículo *Predatory pricing and related practices under section 2 of the Sherman Act*. En el mismo, se considera que una organización que expulsa o excluye a una rival vendiendo a precios que no resultan lucrativos y que los mismos no son el resultado de una competencia basada en los méritos, estaría adoptando un comportamiento predatorio. En línea con algunas de las sentencias del Tribunal Europeo (5), parece que los elementos comunes que se analizan ante la supuesta adopción de estrategias lesivas para la competencia basadas en precios artificialmente bajos, son, además de los mismos, las pérdidas que provocan las ventas, la intención de dañar o eliminar la competencia y la recuperación de las pérdidas a largo plazo. En definitiva, una estrategia predatoria de precios se definiría como la imposición, de forma sistemática, de precios por debajo de un cierto nivel con el fin de expulsar del mercado a los competidores. La Comisión Europea intervendrá cuando *haya pruebas que demuestren que una empresa dominante aplica una conducta predatoria incurriendo deliberadamente en pérdidas o renunciando a beneficios a corto plazo (denominado sacrificio), a fin de excluir o tener probabilidades de excluir a uno o varios de sus competidores reales o potenciales con objeto de reforzar o mantener su poder de mercado, perjudicando así a los consumidores* C(2009) 864. Adicionalmente, la existencia de barreras a la entrada y la posición dominante de la empresa predadora (la que ha de disponer de una dotación significativa de recursos financieros) resultan factores necesarios para garantizar el éxito de la estrategia predatoria de precios.

Recientemente, la Comisión ha elaborado una guía en la que se recogen algunas directrices sobre la aplicación del artículo 82. En cuanto a la conducta predatoria de precios, la Comisión estima oportuno calcular el coste medio evitable como punto de partida para la investigación. Dicha medida se define como los costes que podrían haberse evitado si la empresa no hubiera vendido a un precio más bajo toda o parte de su producción (6). En la mayoría de los casos, el coste medio evitable coincidirá con el coste variable medio, ya que son estos últimos los que la empresa puede eludir. No obstante, *si la empresa dominante tuvo que ampliar su capacidad para poder aplicar una conducta predatoria, entonces los costes a fondo perdido de esa capacidad adicional deberían tenerse en cuenta al examinar las pérdidas* C(2009). De este modo, los precios efectivos por debajo del coste medio evitable serían un indicio de que la empresa en posición de dominio estaría incurriendo de forma deliberada en pérdidas (sacrificio), ejerciendo un abuso de la posición dominante.

Resulta de especial importancia determinar el mercado relevante en aras de establecer la demanda potencial y la sustituibilidad de los productos y servicios en la medida en que la predación de precios podría afectar no sólo al mercado en el que la empresa disfruta de una posición de dominio sino también a mercados adyacentes con el objeto de detener la entrada o la expansión de los rivales en otros mercados en los que opera el predador. Así lo admite la Comisión Europea al señalar que *en caso de presunta infracción de las normas de la competencia, el primer elemento que debe tenerse en cuenta es el mercado de referencia*. Definir el mercado de referencia significa, en efecto, delimitar el marco dentro del cual se aplican las normas de la competencia. La identificación del mercado relevante incluye la limitación del mercado de productos y del mercado geográfico, definido el primero como aquel *que comprende todos los productos y/o servicios que el consumidor considere intercambiables o sustituibles debido a sus carac-*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 250

terísticas, su precio y el uso al que se destinan, y el mercado geográfico como el que *comprende el territorio en el cual las empresas de referencia son contratadas para la oferta de bienes y servicios en cuestión y en el cual las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas* (7).

En algunos de los casos de competencia analizados por la Comisión Europea en materia de transporte de viajeros se consideraban mercados de producto diferentes los servicios que prestaban distintos modos de transporte. Hoy día, en España, no existe competencia modal en el transporte de viajeros por ferrocarril, sin embargo, a la vista de los cambios en el marco regulatorio, la competencia entre modos es cada vez más acusada. Si bien parece que existe un claro consenso en identificar como mercado geográfico una ruta entre dos puntos (por considerarse difícilmente sustituible), no está tan claro que el servicio que presta un modo de transporte sea un mercado diferente al servicio que presta otro modo. A este respecto es importante destacar que la Comisión admite que el análisis del mercado relevante debe ajustarse a cada caso. Normalmente se recurre a analizar la sustituibilidad por el lado de la demanda para determinar el mercado relevante. La demanda de transporte está condicionada, además de por los precios, por otros atributos del servicio que comprenden tanto la velocidad como el confort, la flexibilidad, así como la fiabilidad, esta última relacionada con la seguridad y puntualidad. En base a uno o varios de estos parámetros, un modo de transporte puede establecerse como sustitutivo de otro por parte de la demanda, admitiendo que dichos modos operarían en el mismo mercado. En la Resolución de la Comisión Nacional de Competencia en España en relación al caso National Express/Transportes Colectivos (8), se realiza el análisis del mercado relevante el que queda definido como *el mercado de concesiones de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera*; sin embargo, la resolución reconoce que los operadores no sólo tienen que competir por el mercado sino que además, *una vez que el operador obtiene la explotación en exclusiva de una determinada ruta, deberá hacer frente a la competencia intermodal, compitiendo por cada trayecto origen-destino, con otros medios de transporte alternativos, si los hay*. Adicionalmente la Comisión lleva a cabo un análisis de sustituibilidad de la oferta en el que trata de verificar *si otros proveedores tienen la posibilidad de reorientar de manera inmediata y eficaz su producción y su comercialización en el mercado de referencia* (9).

La oferta de transporte interurbano de viajeros en España, además del tren, se compone, fundamentalmente, del autobús y el avión. Los tres modos comunican las grandes ciudades de nuestro país, sin embargo, es el autobús el que ofrece una oferta más amplia prestando servicio a los usuarios de transporte de las localidades más pequeñas y más distantes de los grandes núcleos urbanos. Aun asumiendo las características propias de cada actividad, existe una clara falta de coordinación de las políticas de oferta en toda la actividad del transporte. Mientras que la actividad ferroviaria se lleva a cabo bajo un régimen monopolístico en el que Renfe Operadora fija las tarifas en función de la disponibilidad a pagar de los consumidores (excepto en las rutas clasificadas como obligaciones de servicio público), el transporte aéreo opera en un marco competitivo tras la liberalización total del sector y con ella, la proliferación de un gran número de compañías denominadas *low cost*. El transporte de viajeros por autobús se presta mediante concesión administrativa por un tiempo determinado. Mediante este sistema la empresa concesionaria presta el servicio de forma exclusiva, aplicando una tarifa regulada por la Administración y prestando el servicio en las condiciones de calidad y oferta estipuladas.

La estrategia de precios de Renfe Operadora en los servicios de alta velocidad y larga distancia responde, según la compañía, a los cambios recientes y a las futuras transformaciones que afectan al sector como la liberalización del transporte ferroviario de pasajeros en el año 2010, al fin de la subvención estatal que recibe la compañía a través del contrato programa, a la creciente competencia que han introducido las compañías aéreas de bajo coste y la nuevas necesidades de la demanda de movilidad, derivadas de la proliferación de las nuevas tecnologías. En este contexto, Renfe Operadora está llevando a cabo una agresiva política de precios ofreciendo atractivos descuentos aplicables a las tarifas ordinarias que en ocasiones suponen hasta el 60% del precio. La compañía ferroviaria recibe una ayuda estatal —que representa cerca de un tercio de la cifra de negocio— para sufragar las pérdidas que se derivan de la explotación de determinadas líneas, algunas de las cuales no formarían parte de los servicios públicos de interés general, en cuyo caso estaría justificada la subvención. En el contexto del transporte intermodal, el resultado es un incremento paulatino de la cuota de mercado de Renfe Operadora en detrimento de las empresas competidoras. Parte de la ayuda pública constituiría, en este caso, el elemento distorsionante de la

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 251

competencia en el transporte de viajeros, ya que estaría confiriendo una ventaja competitiva a la prestación del servicio de uno de los modos de transporte, favoreciendo así la imposición de precios excesivamente bajos, que no son fruto de la eficiencia productiva de la compañía.□

NOTAS

(1) *Veáse http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12002E082:ES:HTML*

(2) *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12002E081:ES:HTML*

(3) *En 1890 la Sherman Act ya prohíbe los contratos o las conspiraciones que restrinjan el comercio, incluyendo la fijación de precios. En 1911 se juzga, bajo la Clayton Act, a la compañía Standard and Oil por haber empleado una estrategia predatoria de precios. En Europa, habrá que esperar hasta 1980, con el caso AKZO, para detectar una estrategia similar.*

(4) *Otro de las cuestiones controvertidas en relación a las conductas predatorias de precios fue la racionalidad de la misma. La Escuela de Chicago (autores como John McGee, Robert Bork o Frank Easterbrook) consideraba improbable que una empresa fijase precios por debajo de los costes, operando, por lo tanto, con pérdidas. La economía moderna considera, sin embargo, que la predación de precios es una estrategia racional pudiendo resultar exitosa.*

(5) *Casos C-333/94P, Tetra Park International SA* vs *Commission.*

(6) *El coste medio evitable se puede definir también como los costes que podrían haberse evitado si la empresa no hubiera fabricado una modesta cantidad de producción (adicional), es decir, la cantidad objeto de la conducta abusiva.*

(7) *http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/l26073_es.htm*

(8) *Expediente C-107/08. Las empresas partícipes en la concentración tenían como actividad principal la prestación de servicios de transporte por carretera.*

(9) *http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/l26073_es.htm*

BIBLIOGRAFÍA

Areeda, P. y Turner, F.: «Predatory Pricing and related practices under section 2 of the Serman Act». **Harvard Law Review**, *febrero de 1975, vol. 88, núm. 4, pág. 697.*

Baumol, W.: «Predation and the logic of the average variable cost test», **The journal of law and economics**, *1996, núm. 39, págs. 49-72.*

Barthel, C.: **Predatory Pricing policy under EC and US law**.

Bolton, P.; Brodely, J. y Riordan, M.: «Predatory pricing strategic theory and legal policy», **The Georgetown Law Journal**, *88: 2239-2330.*

Comisión Europea: Orientación sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes. C(2009) 864 final.

Crampes, C.; Villemeur, E.; Griebel G.; Glasson, C.; González, A.; Ivaldi, M.; Pouyet, J.; Quinet, E. y Vibes, C.: **The economics of passenger rail transport, survey**, *2003, Institut D'Economie Industrielle, IDEI.*

Décision núm. 05-D-11 du 16 mars 2005 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de l'affichage publicitaire au sein du réseau ferroviaire et dans celui du transport de personnes sur la route París-Londres.

Décision núm. 07-D-39 du 23 novembre 2007 relativa à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur du transport ferroviarie de personnes sur la route Paris-Londres Conseil de la Concurrence, République Française.

Geradin, D.: «A proposed test for separating pro-competitive conditional rebates from anti-competitive ones», **World Competition Law and Economics Review**, *2009, vol. 32 pág. 41-70.*

Levy, N.: «Tetra Pak II: Stretchin teh limits of Article 86», **European Competition Law Review**, *1995, 16(2), págs 104-109.*

Mastromanolis, E.: «Predatory pricing strategies in the European Union: A case for legal reform», **European Competition Law Review**, *1998, vol. 19, núm. 4, págs. 211-224.*

RESUMEN

La existencia de precios bajos en un mercado indicarían un funcionamiento eficiente del mismo, siendo las empresas con menores costes las que proveerían los bienes y los servicios de dicho mercado. No obstante, la presencia de precios moderados no siempre son el resultado de un entorno competitivo ya que existen empresas con un cierto poder de mercado que optan por fijar un nivel de precios reducidos, normalmente por debajo de alguna medida de coste, con el objeto de expulsar del mercado a organizaciones rivales o impedir la entrada de posibles competidores. Dicha estrategia se conoce como predación de precios.

En materia de transporte de viajeros, tradicionalmente se consideraban mercados de producto diferentes los servicios que prestaban distintos modos de transporte. Hoy día, en España, no existe competencia modal en el transporte de viajeros por ferrocarril, sin embargo, a la vista de los cambios en el marco regulatorio, la competencia entre modos es cada vez más acusada. La compañía ferroviaria recibe una ayuda estatal para sufragar las pérdidas que se derivan de la explotación de determinadas líneas, algunas de las cuales no formarían parte de los servicios públicos de interés general, en cuyo caso estaría justificada la subvención. Parte de la ayuda pública podría constituir un elemento distorsionante de la competencia en el transporte ya que la fijación de precios, artificialmente bajos, no serían fruto de la eficiencia productiva de la compañía.

Palabras clave*: Competencia desleal, Predación de precios, Transporte de viajeros, Intermodalidad, Ayudas estatales.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 252

Las empresas inmobiliarias en crisis: entre la deuda y la caída de las ventas

Gregorio Izquierdo
Director de Estudios del Instituto de Estudios Económicos.
Profesor titular de Economía Aplicada, UNED

María Luisa Recio
Profesora de Economía Aplicada, URJC

1. El contexto de crisis de las empresas inmobiliarias

La grave situación inmobiliaria que hemos padecido no deja de ser resultado de la confluencia de varios problemas que se han realimentando entre sí. Todo empezó con la crisis de madurez, que se identifica con el endurecimiento del esfuerzo financiero. Según el Banco de España, la familia media que comprara una vivienda en junio del 2008 tenía que dedicar el 46,1% de su renta al pago de su hipoteca. A ello se sumó, la crisis de inversión. Con tipos de interés reales planos y continuas subidas de precios, la inversión inmobiliaria hasta entonces fue extremadamente rentable. Lo peor fue que la confianza en el mercado se desplomó sobrerreaccionando a los cambios en los fundamentales. Se abrieron expectativas deflacionarias de precios, amplificadas por las crisis concursales y los mensajes catastrofistas, con el consiguiente remansamiento de la demanda potencial, contribuyendo así a agravar la intensidad y severidad del ajuste. De hecho, se generalizó la disfunción de *la venta negativa*, que no es otra cosa que la aparición de compradores que no escrituran su vivienda aun a costa de asumir la pérdida de las cantidades entregadas a cuenta. La puntilla fue la dificultad de la financiación, como luego veremos. El resultado ha sido la acumulación de vacantes o viviendas nuevas terminadas todavía a la venta, que según la Asociación de Promotores y Constructores de España podría ascender a 750.000 unidades.

Llegados a este punto la cuestión clave es hasta qué nivel y por cuánto tiempo puede deteriorarse el mercado. El punto de partida debe ser el análisis de la demanda potencial. Incluso en la adversidad actual, hasta octubre de 2009 se crearon 311 nuevos hogares más en tasa interanual, y se estima que en los próximos años el número de familias aumentará en esta magnitud. Cuestión distinta es que un número creciente de hogares opta por el alquiler en perjuicio de la compra. El último dato disponible de la estadística de transmisiones del Ministerio de Vivienda cuantificó en más de 330.000 las viviendas escrituradas de enero a octubre de 2009, que si bien supone una importante y significativa disminución del orden del 50%, respecto los máximos del 2007, a su vez refuta la manida tesis del *no se vende nada*. La normalización del mercado inmobiliario necesita de una serie de ajustes. El principal, que es condición necesaria, pero no suficiente, reducir el esfuerzo financiero, para que vuelva a niveles atractivos, lo cual ya se ha producido en buena medida por dos circunstancias. Una es la de la reducción nominal de

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 253

los precios, que a pesar de su rigidez a la baja, podría ya haber sido del orden del 20%, aunque la estadística oficial del INE sólo reconozca una caída inferior al 10%. Además hemos contado con el recorte del Euribor, que tras las bajadas de tipos aprobada por el BCE y la normalización de los mercados mayoristas de capital, le ha conducido a niveles del 1,2%, frente a tasas superiores al 5% en que se situó en el 2008.

Para revertir el ciclo inmobiliario se deberían absorber las vacantes previas, a lo cual va a contribuir el ajuste brutal detectado en el volumen de promociones iniciadas. Hasta el tercer trimestre del 2009 sólo se habían iniciado en los doce meses anteriores 195.000 viviendas, frente a las más de 600.000 que se comenzaron en el 2007, lo que ha lastrado la pérdida de actividad y empleo del sector pero al mismo tiempo pone horizonte temporal a la inflexión de la crisis, ya que de extrapolar las actuales tendencias de mercado y considerando los decalajes de terminación, a finales del año es posible que hubieran dejado de acumularse nuevas vacantes, lo cual va a ser un factor positivo a futuro de estabilización del sector. Pero el ajuste previsto no ha acabado, si tenemos en cuenta las experiencias de crisis anteriores nuestras y de otros países. Antes de la recuperación todavía seguiremos sufriendo en términos de actividad, empleo, ventas y precios, y habrá submercados como los de segunda residencia, interiores y de tercera y cuarta coronas metropolitanas, que pueden tener peores comportamientos sobre todo en las localizaciones en las que los riesgos de sobreoferta o peso de la demanda de inversión hayan sido mayores. Con lo que la recuperación del mercado inmobiliario sólo se avizorará a medio plazo y a unos niveles de equilibrio más modestos que los pasados y condicionados a una cierta reversión del empleo y del crédito.

2. El problema de la deuda de las empresas inmobiliarias

La crisis financiera ha coincidido con el cambio de ciclo inmobiliario, con lo que las entidades financieras empezaron a plantearse si en las nuevas condiciones no tenían una exposición excesiva al riesgo inmobiliario. Como consecuencia se multiplicó la aversión al riesgo inmobiliario, endureciendo más que nunca las exigencias para renovaciones, subrogaciones y nuevas operaciones de financiación hipotecaria, máxime cuando la crisis de liquidez reducía las posibilidades de financiación del crédito y empezó a abrirse la dudosidad y morosidad hipotecaria. El problema de fondo, es que los ajustes en el valor de los activos y los retrasos en las ventas atenazaban los coeficientes de liquidez y solvencia de las promotoras, con la consiguiente dificultad tanto al acceso al nuevo crédito como la refinanciación del ya existente. De hecho, el crédito a las empresas inmobiliarias ascendía al tercer trimestre del año a 324.439 millones de euros, cifra muy parecida a los 318.000 con que empezó el año, lo que confirma el estancamiento del crédito al sector.

Las inmobiliarias incluso fueron ocasiones víctimas de problemas de refinanciación de las deudas suscritas con anterioridad, con no pocos casos desembocando en situaciones concursales, ya que la moderación de las ventas hace que las empresas se vuelvan vulnerables respecto a la obtención de financiación ajena. De esta forma, entre enero y octubre de 2009 concursaron 836 empresas inmobiliarias, que se suman a las 778 que lo hicieron a su vez en el 2008. Las mayores dificultades se han visto en las empresas fuertemente apalancadas, con vencimiento a corto plazo, especialmente aquellas que su operativa se ha concentrado en los mercados que más han ajustado precios o retrasado de ventas (costa) o períodos de maduración más largos (suelo), que se ven obligadas a afrontar los siempre difíciles procesos de refinanciación de deuda.

Una paradoja es que han caído empresas de gran tamaño, pero ello es explicable en la medida en que han coincidido que fueron también las que disfrutaron de mayor expansión del crédito, especialmente para afrontar operaciones corporativas. Al final, el punto crítico, para poder entender la pluralidad de casuísticas que se están viendo, ha sido la posesión de activos patrimonialistas con capacidad segura y sostenible de generación de flujos de caja. Tampoco faltaron los casos puntuales de negociación entre entidades financieras e inmobiliarias. Algunas lograron canjear y cancelar sus deudas mediante la cesión de activos. En general, el valor de adjudicación ha sido con descuentos respecto a las tasaciones en máximos, con frecuencia al valor de la hipoteca. Las entidades que han optado por esta estrategia han reducido así sus niveles a futuro de morosidad, al tiempo que han recuperado el control íntegro de estos activos, sin tener que caer en prelaciones con el resto de acreedores. Una variante ha sido la creación de sociedades conjuntas o mixtas con las entidades, en los que unos aportan los activos y los otros las deudas, aunque aquí surgió el problema de que la ley concursal dificulta las posibilidades de recuperar deuda en las sociedades participadas.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 254

3. El hundimiento del negocio de las empresas inmobiliarias

Además, de las dificultades financieras, las empresas promotoras han entrado a su vez en la mayor parte de los casos en pérdidas. La caída de los márgenes se explica por el estancamiento de los precios y el desplome de las ventas. Los empresarios han ralentizando, cuando no parado, sus ritmos de producción, de forma paralela al riesgo de aumento de unidades terminadas vacantes a la venta, ya que antes de empezar nuevos proyectos se espera a cerrar la salida de los anteriores. De esta forma, se ha frenado fuertemente la nueva actividad, ya que el negocio de la promoción sólo suele afrontarse cuando los precios esperados de venta superan en una proporción mínima el coste previsto para la construcción, incluido el valor del suelo a precio de reposición.

Las políticas comerciales, que habían desaparecido, innecesarias cuando los pisos se despachaban sobre plano, han recuperado protagonismo, ya que se han ajustado significativamente tanto las visitas como la proporción de las mismas que se traduce en ventas. Han ganado peso las estrategias de *marketing* e incentivos de ventas de las promotoras e inmobiliarias, con la vuelta al piso piloto, la financiación directa del promotor y/o los descuentos en especie de garajes y trasteros. En la costa se está buscando una comercialización orientada hacia los mercados exteriores, tanto de particulares como institucionales, con ventas de edificios completos con descuento a fondos de inversión para su explotación a tiempo compartido. Una dificultad adicional fue el hundimiento de la libra y del mercado inglés, y en general la retracción de las compras como consecuencia de la crisis económica, en los países de origen de nuestros clientes.

La promoción de vivienda protegida no ha compensado la pérdida de la vivienda libre, y eso que su demanda es, en general, insensible a las circunstancias objetivas de mercado. La complejidad de los proyectos de vivienda protegida es parecida a los de la vivienda libre pero su rentabilidad es muy limitada, por lo que no puede ser nunca una solución generalizada para el freno en el segmento de la vivienda libre, ya que con los actuales precios de los módulos, en las grandes capitales, su viabilidad sólo es posible en los suelos con este uso específico, mientras que en el resto de zonas, donde el precio se asemeja más al de la libre, su demanda también se contrae en la misma línea. Es verdad que en la actual coyuntura los suelos de vivienda protegida son los más demandados por algunos agentes, pero en no pocos casos se está pensando más que en la rentabilidad legal y oficial derivada del precio del módulo en la rentabilidad *extraoficial* de los posibles sobreprecios que admiten estos productos en un contexto de sobredemanda por sus precios artificiales e inferiores al mercado. Este es un problema a cuidar, ya que si no se controlan los criterios de necesidad y acceso, no sólo no se resuelven los problemas de los más necesitados, sino que parte de la demanda solvente que normalmente iría al mercado libre se reorienta al de protegida para beneficiarse de la subvención implícita del menor precio, riesgo que es especialmente elevado en las ubicaciones donde hay más abundancia de protegida.

La continuidad en la creación de hogares, en un contexto de desaceleración de las ventas, parece estar alentando una demanda creciente de alquiler, que algunas empresas intentan aprovechar reorientando sus productos al mismo, no sólo viviendas sino también oficinas, hoteles o superficies comerciales especializadas. El principal problema para esta opción es que la financiación al promotor no suele servir para estas operaciones, con lo que se suele reevaluar el riesgo, ajustar los diferenciales y recortar los plazos máximos de endeudamiento. La consecuencia inevitable es que las promociones destinadas al alquiler deben autofinanciarse fuertemente para que los ingresos brutos por alquiler de viviendas puedan atender el servicio financiero del endeudamiento utilizado. Con todo, la principal ventaja del alquiler es que tiene una fiscalidad privilegiada para las empresas que se acojan a su régimen fiscal específico, está permitiendo obtener flujos de caja.

Las empresas inmobiliarias están intentando adaptarse a la nueva coyuntura. A diferencia del pasado en que la prioridad era el crecimiento permanente, aprovechando al máximo las posibilidades del apalancamiento, ahora la clave ha sido la de ajuste de ritmos de actividad, capacidades y sobre todo deuda. De forma apresurada, algunas empresas han intentado desinvertir en activos no estratégicos y/o con mayores períodos de maduración como el suelo, con el ánimo de reducir apalancamiento y fortalecer la solvencia. Se trata de reestructurar para consolidar y flexibilizar estructuras, necesidad, esta última, que está visualizando en las políticas de redimensionamiento de plantillas, y en su caso reducción de subcontratas. No se puede olvidar que bastantes empresas del sector, tras un prolongado ciclo expansivo, siguen siendo solventes, y al igual que muchas superaron la más difícil crisis de los noventa, igual lo harán ahora en una situación menos grave, sin

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 255

perjuicio de que algunas empresas, las menos eficientes, profesionalizadas, capitalizadas o con peor suerte, puedan desaparecer en el camino del contexto adverso de restricciones crediticias y de coyuntura inmobiliaria bajista.□

BIBLIOGRAFÍA

Izquierdo, G.; Blasco, B. y Recio M. L. (2009): ***Economía de la vivienda en España****, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.*

RESUMEN

Las empresas inmobiliarias han visto caer sus ingresos como consecuencia de la crisis de ventas. Ello unido a las restricciones crediticias derivadas de la crisis subprime ha conducido a muchas empresas a situaciones graves, incluso concursales. La salida del alquiler es una opción de futuro para las empresas con una cierta capacidad de autofinanciación. La clave ahora es ajustar actividades, capacidades y, sobre todo, reducir apalancamiento y fortalecer la solvencia.

Palabras clave*: Empresas inmobiliarias, Crisis vivienda, Deuda hipotecaria, Ajustes.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 256

ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID



La revista Economistas es la publicación especializada que edita el **Colegio de Economistas de Madrid**, desde abril de 1983. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios**, todos ellos monográficos, constan de las siguientes secciones fijas: "En Portada", que es la que da título a cada número y contiene entre diez y quince artículos; "Tribuna", que incluye dos artículos de otros temas de actualidad e interés general; y "Libros", que recoge recensiones de publicaciones recientes de economía y empresa.

El número **extraordinario** está dedicado al análisis de lo acontecido en la economía española durante el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. No sólo se presenta como el primer Balance del año, sino también como la más plural de sus valoraciones, realizadas por un nutrido grupo de especialistas en las siguientes áreas: Panorama general; Entorno internacional; Sectores productivos; Sistema financiero; Sector público; Capital humano y empleo; La empresa; Infraestructuras y medio ambiente; Economía de Madrid; y Panorama bibliográfico. Por último, este número incluye, asimismo, la sección "Premio Nobel de Economía", con la semblanza del último galardonado y una completa referencia bibliográfica de su obra.

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.economistasmadrid.com

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 257

Internacionalización y competitividad en el nuevo marco macroeconómico

David Taguas
Presidente de SEOPAN

1. La recuperación global ha comenzado

A pesar de que durante la primera parte de 2009 el principal interrogante se centraba en la capacidad de estabilización de las políticas fiscales expansivas implantadas en las principales economías, la aparición de datos positivos de actividad durante el segundo trimestre de 2009, como Alemania y Francia, conllevó un cambio de expectativas que se consolidó tras el verano. En el inicio del otoño se extendió la percepción de que la recuperación global había comenzado, lo que se ha corroborado con los datos positivos de actividad durante el tercer y el cuarto trimestres para las principales economías. Como consecuencia, al inicio de 2010, es ya un hecho que la recuperación global ha comenzado.

Sin duda, la preocupación respecto a la eficacia de las medidas implantadas se ha disipado y se reconoce la capacidad estabilizadora de las políticas implantadas en las principales economías y, en particular, el éxito de los impulsos fiscales para frenar el deterioro de la demanda agregada e incluso para impulsar la actividad, al menos en el corto plazo. No obstante, no se puede olvidar la intensidad de la crisis y los efectos que la misma ha tenido sobre las economías. En la medida en que el crecimiento potencial de las economías se haya reducido y que la normalización de los sistemas bancarios pueda retrasarse aún durante bastante tiempo, los efectos de la crisis sobre las economías podrían ser bastante duraderos y requerirán de la aplicación de medidas por el lado de la oferta que impulsen el crecimiento potencial de las economías hacia los niveles del período previo a la crisis.

Por lo que respecta a la economía española, resulta previsible que el inicio de la recuperación ocurra durante este primer trimestre, lo que supone un retraso respecto a las principales economías desarrolladas. Los factores que pueden explicar el mismo son, además de la crisis del sector residencial, en primer lugar, la composición del impulso fiscal, que en España se ha centrado en menor medida en gasto productivo, y, en segundo lugar, que no se haya llevado a cabo aún la recapitalización del sector bancario. Por lo que respecta al primero de ellos, de la variación total en el superávit público producida desde el inicio de la crisis, 13,6 puntos porcentuales del PIB, sólo el 5,9% se explica en base al incremento de la inversión pública. En cuanto al retraso en la recapitalización del sistema bancario, en particular de las cajas de ahorros, en las principales economías, y en particular en las anglosajonas,

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 258

la recapitalización de las entidades financieras en dificultad se ha afrontado hace tiempo. Esta anticipación se vio favorecida por el hecho de que la contabilidad *mark to market* (aplicable a los activos materializados en títulos, que componían una buena parte de sus activos de riesgo) supuso tener que aflorar pérdidas con rapidez. Por el contrario, la mayoría del activo con problemas potenciales de las entidades españolas está compuesto por préstamos, y esta figura admite cierto grado de *actuación contable*, al menos transitoriamente. La consecuencia es que, al retrasarse la contabilización de las pérdidas, se retrasa también la necesidad de que entre capital nuevo en las entidades españolas y, específicamente, en las cajas. Los efectos son el retraso en la reestructuración del sector y la reducción controlada de la capacidad instalada que, con unas expectativas de crecimiento del crédito significativamente menores que en el pasado, resulta absolutamente necesaria.

2. La sostenibilidad de la recuperación y el nuevo marco macroeconómico

Una vez asumida la recuperación global, el principal interrogante se centra en su sostenibilidad. La recuperación ha estado basada en las políticas económicas implantadas en las economías, pero el carácter expansivo de las políticas de demanda no puede continuar indefinidamente, lo que cuestiona la sostenibilidad de la recuperación global. La aceptación de mayores déficit, y por lo tanto de mayores tamaños de la deuda pública, es de carácter transitorio, por lo que, más pronto o más tarde, los impulsos fiscales deberán ser sustituidos, como soportes de la demanda agregada, por consumo e inversión del sector privado. Ello implica un nuevo equilibrio macroeconómico interior, en el que la reducción del gasto público deberá compensarse por gasto privado. La velocidad a la que se tenderá a este nuevo equilibrio macroeconómico interior dependerá de las circunstancias de cada economía, y muy en particular de la percepción de los mercados por la capacidad de las políticas implantadas en cada una para afrontar las presiones sobre el gasto público a medio y largo plazo que plantean el envejecimiento demográfico y la imparable demanda de salud sobre el conjunto de economías occidentales. En la medida en que se hayan llevado a cabo las reformas para reducir esta presión sobre el gasto a medio plazo, la velocidad a la que se deberá tenderse hacia el nuevo equilibrio podrá ser menor.

Adicionalmente, la crisis ha tenido efectos, que probablemente serán muy duraderos, sobre el comportamiento de los agentes económicos y, en particular, sobre el comportamiento de las familias. En este sentido, resulta poco probable que las familias, que han incrementado de una forma muy significativa su tasa de ahorro en las economías en las que tienen niveles más elevados de apalancamiento, vayan a reducir su ahorro con la rapidez que se daría en una recuperación tras una crisis menos intensa. En esta situación, resulta poco probable que la sostenibilidad de la recuperación se base en un fuerte incremento del consumo privado, como impulsor de la demanda agregada. Por el contrario, resulta más probable que la demanda interna no sea la protagonista tras la recuperación. Parece más probable que, en estas economías, sean las exportaciones netas las que recuperen el protagonismo como factor impulsor de la demanda agregada. Pero para que algunas de las principales economías industrializadas puedan aumentar su ahorro y sus exportaciones, resulta necesario que otras economías puedan reducir su ahorro y también sus exportaciones de bienes y servicios, dando lugar a un nuevo equilibrio macroeconómico externo global, que será un factor clave en la sostenibilidad de la actual recuperación económica.

3. La economía española ante el nuevo marco macroeconómico

También la economía española deberá tender hacia los nuevos equilibrios macroeconómicos. En primer lugar, deberá eliminar el impulso fiscal. En este sentido, la Actualización del Programa de Estabilidad supone un intenso y ambicioso proceso de consolidación fiscal que tiene como principal objetivo reducir el déficit público al 3% del PIB en 2013 y acotar el crecimiento de la deuda. En segundo lugar, dado que resulta improbable que las familias vayan a reducir significativamente en el corto plazo su tasa de ahorro, también deberá aumentar sus exportaciones netas para intentar mantener el nivel de demanda agregada del período precrisis.

4. La competitividad, un factor clave en el nuevo marco macroeconómico

En este proceso la competitividad se convierte en un factor clave. Desde la incorporación de la economía española a la UEM hasta el inicio de

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 259

la crisis financiera, la economía española ha mostrado un diferencial de inflación positivo con la UEM, un déficit exterior creciente y un peor comportamiento relativo de la productividad del trabajo que el observado en las principales economías industrializadas. Estos tres problemas se encuentran interrelacionados y manifiestan una pérdida de competitividad de la economía española, que explica una parte significativa del déficit por cuenta corriente del período de expansión.

Por consiguiente, resulta absolutamente necesario recuperar las pérdidas de competitividad para ganar peso a nivel global de las exportaciones españolas de bienes y servicios. Durante la crisis, este problema de competitividad de la economía española se está corrigiendo de la forma más traumática: un incremento de la tasa de desempleo mucho mayor que en el resto de economías europeas. Por lo tanto, el reto debería ser reducir el desempleo y, simultáneamente, corregir el problema de competitividad. Y ello debe abordarse en dos dimensiones temporales. Sin duda, en el medio y largo plazo, las reformas estructurales desempeñarán un papel clave y deberían reforzarse, como ya ha anunciado el Gobierno español, las políticas que impulsen la productividad y reduzcan el desempleo estructural, en particular, las políticas que apoyen el capital humano y la I+D, la regulación de los mercados de bienes y las políticas de reforma en el mercado de trabajo.

Pero, además, resulta necesario adoptar medidas que, en el corto plazo, aumenten las exportaciones netas de la economía española. Actualmente no es posible recurrir a devaluaciones competitivas para estimular la demanda exterior y repartir los costes de la crisis, como se hizo recurrentemente en crisis pasadas. De hecho, las devaluaciones competitivas de la peseta (septiembre y noviembre de 1992, mayo de 1993 y marzo de 1995) se convirtieron en el principal estímulo para impulsar la recuperación después de la crisis de los años noventa. La única posibilidad es recurrir a la política fiscal para intentar reducir los costes de la producción interior y aumentar el coste relativo de las importaciones. En este sentido, dado que el Gobierno ya ha anunciado la subida del IVA de dos puntos en el tipo normal y de un punto en el tipo reducido, para mediados de 2010, y ya ha llevado a cabo una subida de los impuestos especiales, ha encarecido los bienes de consumo y se ha dotado de margen de maniobra para poder impulsar nuevas medidas que permitan recuperar en el corto plazo competitividad a la economía española. De hecho, la medida que cerraría el círculo de una forma virtuosa sería la reducción del tipo de las cotizaciones sociales a cargo del empleador, eliminando las bonificaciones ya existentes. Esta medida permitiría a las empresas reducir sus costes de producción, abaratando los bienes nacionales en términos relativos a los exteriores, e impulsaría las exportaciones y la demanda de trabajo.

5. La internacionalización de las empresas españolas: una historia de éxitos

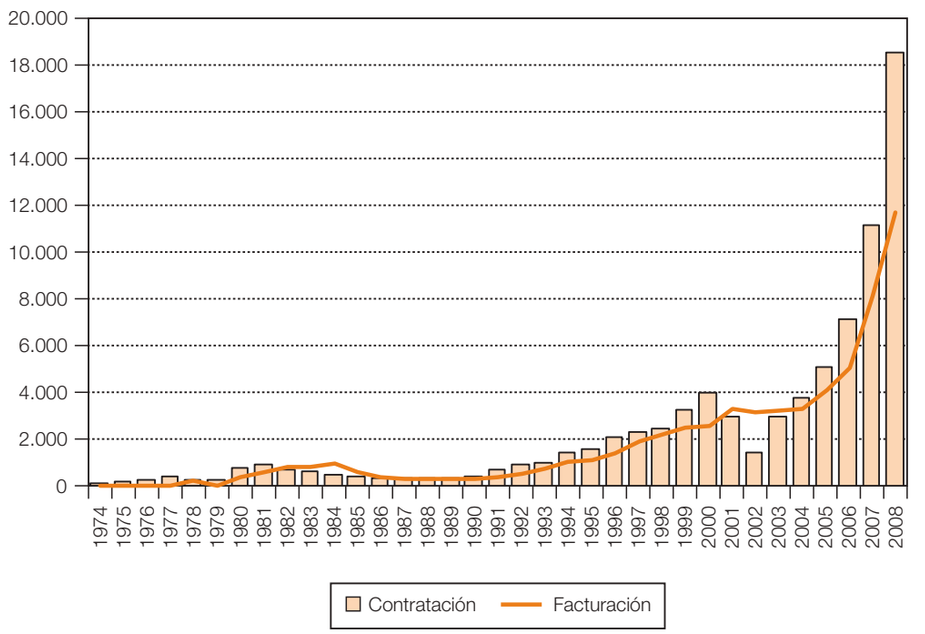
En este proceso, para impulsar la demanda exterior de la economía española, debe continuar la internacionalización de las empresas españolas. Los fuertes cambios acaecidos en este sentido durante los últimos años del siglo XX y el inicio del siglo XXI, con la búsqueda de mercados por los principales grupos bancarios, energéticos y de servicios deben reforzarse tras la crisis, aunque con objetivos probablemente diferentes. La búsqueda de productividad y eficiencia sustituirá a la de mercado y tamaño.

En este cambio, los grupos de construcción y servicios españoles han desempeñado una historia de éxito en los mercados internacionales durante los últimos años, tanto en lo que se refiere a la actividad de construcción como en lo relativo a la gestión de concesiones de infraestructuras y servicios. La actividad internacional de los grupos constructores españoles se inició en la década de los setenta como consecuencia de la precaria situación que el sector tenía en España. Esta tendencia, que inicialmente se centraba en proyectos de construcción, ha ido ampliando su ámbito de actuación, especialmente en los últimos venticinco años, al adoptar las empresas la estrategia de situarse en los mercados internacionales con una vocación de largo plazo a través de contratos concesionales. Esta situación ha permitido a las empresas españolas mantener su actividad constructora, y lo que es más importante, crear nuevas líneas de negocio que garanticen niveles recurrentes de ingresos a largo plazo en concesiones de servicios de infraestructuras de todo tipo, en una exitosa colaboración con el sector financiero, lo que ha convertido a los grupos constructores españoles en líderes mundiales en proyectos de colaboración publico-privada.

En 2009, los grupos constructores españoles contrataron obras en los mercados internacionales por importe cercano a 25.000 millones de euros, cifra que supera ampliamente los 18.500 millones contratados en 2008. En lo relativo a la

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 260

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA FACTURACIÓN Y CONTRATACIÓN INTERNACIONAL DE LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS ESPAÑOLAS
(En millones de euros)



Fuente: SEOPAN.

cifra de negocio o facturación de construcción internacional, en 2009 los principales grupos constructores españoles han realizado en torno a 16.000 millones de euros, frente a los 11.700 millones de 2008, incrementando todavía más la contribución de la construcción internacional, que en el primer semestre de 2009 representó el 30,8% de la cifra total de construcción. En el gráfico 1 se puede apreciar la evolución de las cifras de construcción, facturación y contratación de los grandes grupos empresariales españoles.

Este notable crecimiento de la actividad constructora en el exterior ha supuesto que los grupos de infraestructuras españoles cotizados de ámbito internacional estén implantados en los cinco continentes y en más de sesenta y ocho países. Así, en 2009 se han contratado importantes obras y concesiones en Panamá (obras de ampliación del juego de esclusas del canal de Panamá), Australia (plantas de desalación), Estados Unidos (autopistas), Brasil (autopistas), Polonia (autopistas), China (centrales hidroeléctricas), Italia (autopistas), México (obras hidráulicas), Argelia (estadio de fútbol) y Canadá (autopistas).

El modelo concesional es actualmente la referencia de actuación de los grupos de infraestructuras españoles de ámbito internacional, especialmente en mercados como Estados Unidos, Canadá, Brasil, México, Chile y Polonia; modelo que coexiste con el tradicional de construcción en mercados como Argelia, el Reino Unido, Panamá, Australia, Israel y Portugal. Esta importante actividad concesional ha convertido a los grupos españoles en líderes mundiales, de forma que *Public Works Financing*, en el ranking elaborado en 2009 sobre concesiones mundiales de infraestructuras de transporte, en construcción y operación desde 1985 con inversión inicial superior a cincuenta millones de dólares, sitúa a siete grupos españoles entre los diez primeros del mundo. Estos siete grupos gestionan en la actualidad 260 contratos de concesión (más del 40% de las concesiones mundiales) con una inversión inicial superior a 120.000 millones de dólares. Es difícil encon-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 261

CUADRO 1
RANKING TOP TRANSPORTATION DEVELOPERS 2009

Posición	Compañía	Concesiones en construcción y en explotación	Concesiones en licitación
1	ACS/Iridium	58	39
2	Global Vía	41	27
3	Ferrovial/Cintra	41	8
4	Abertis	39	12
5	Vinci/Cofiroute	33	17
6	Macquarie group	33	13
7	OHL	28	17
8	NWS Holdings	26	2
9	Sacyr	23	30
10	Acciona	22	11

Fuente: Public Works Financing.

trar otro sector de actividad en el que las empresas de un país se constituyan en un referente tan claro a nivel global.

Adicionalmente, el liderazgo internacional en concesiones de infraestructuras de transporte es un importante factor estratégico para que la economía española alcance un nuevo equilibrio macroeconómico exterior. Existen importantes mercados internacionales por consolidar, en los que se van a desarrollar importantes concesiones de infraestructuras durante los próximos años, y resulta vital para nuestra economía mantener y reforzar la presencia y liderazgo mundial de las empresas españolas en este sector. Buena prueba de ello es que la cifra de negocios agregada de los seis mayores grupos cotizados de infraestructuras españoles representa, a pesar de la crisis actual, el 5,5% del PIB español.

6. Conclusiones

Los planes para proporcionar liquidez al sistema financiero y recapitalizar los sistemas bancarios y las políticas económicas implantadas en las diferentes economías han sido determinantes para impulsar la recuperación de la actividad global. Pero la crisis ha sido intensa y ha tenido efectos que pueden ser muy relevantes sobre las principales economías, en las que el crecimiento potencial se ha reducido y los sistemas financieros tardarán aún bastante tiempo en normalizar su actividad.

El principal interrogante se centra en la actualidad en la sostenibilidad de la recuperación global. En este sentido, las políticas monetarias y fiscales han desempeñado un papel clave en la recuperación, pero el carácter expansivo de las mismas, en particular de las fiscales, no puede continuar indefinidamente. Por ello, la composición del gasto evolucionará hacia un nuevo equilibrio macroeconómico interior, en el que los impulsos fiscales deberán sustituirse por gasto privado.

Además, los efectos de la crisis podrían ser muy duraderos sobre las pautas de comportamiento de los agentes económicos, y en particular de las familias. Resulta bastante probable que las familias, que habían aumentado muy notablemente su endeudamiento y que han reaccionado durante la crisis aumentando significativamente su tasa de ahorro, no la reduzcan ahora rápidamente tras la recuperación económica. Como consecuencia, el consumo privado no recobrará el protagonismo anterior a la crisis global en las economías con familias que aumentaron rápidamente su deuda.

En estas economías, que han aumentado su ahorro, el protagonismo, para mantener la demanda agregada anterior a la crisis, lo deberán adquirir las exportaciones netas de bienes y servicios. En este sentido, la sostenibilidad de la recuperación global exigirá un nuevo equilibrio macroeconómico exterior, en el que algunas economías aumentarán su ahorro y sus exportaciones netas y otras los reducirán simultáneamente, incrementando el peso de sus demandas internas.

La actual recuperación de la economía española, que aunque con retraso se materializará previsiblemente en crecimiento positivo durante este primer trimestre de 2010, requerirá igualmente sustituir el impulso fiscal por gasto del sector privado. En este sentido, el ambicioso plan de consolidación fiscal presentado recientemente por el Gobierno español deberá ser un soporte para la sostenibilidad de la recuperación.

La economía española deberá también alcanzar un nuevo equilibrio macroeconómico exterior, aumentando su demanda externa para compensar el menor protagonismo de la demanda interna. En este sentido, la competitividad de la economía y la internacionalización del sector empresarial se convierten en factores clave. En ausencia de devaluaciones competitivas de la moneda, que se constituyeron recurrentemente en el pasado, en impulsos para la demanda exterior, la pérdida de competitividad experimentada por la economía española desde su ingreso en la UEM hace más de una década debe afrontarse, en el corto plazo, con políticas fiscales que reduzcan relativamente

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 262

los costes de la producción interior. Y, en el medio y largo plazo, con medidas que impulsen la productividad, en particular políticas que apoyen el capital humano y la I+D, la regulación de los mercados de bienes y las políticas de reforma en el mercado de trabajo. Igualmente, resulta necesario continuar el proceso de internacionalización de las empresas españolas, que se contempla como una historia de éxitos, en particular el referente a los grupos de construcción y servicios de infraestructuras españoles, que han alcanzado una clara posición de liderazgo a nivel global.□

RESUMEN

En un marco de recuperación económica global, la economía española está comportándose con cierto retraso. España debe tender hacia los nuevos equilibrios macroeconómicos. En este proceso, la competitividad es un factor clave para aumentar nuestra demanda externa. Asimismo, la internacionalización de la empresa española debe intensificarse. Los grupos constructores, y en particular los de infraestructuras, continúan aumentando su actividad exterior.

Palabras clave*: Crisis, Recuperación, Políticas económicas, Nuevo equilibrio macroeconómico, Demanda externa, Competitividad, Internacionalización de la empresa.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 263

La innovación como motor del crecimiento económico

Juan José González Álvarez
Director de Desarrollo Estratégico de Indra

1. La innovación como motor del crecimiento económico

En el entorno actual, donde los mercados son cada vez más globales, la innovación y la tecnología se han convertido en la clave del crecimiento económico en los países desarrollados. Ya en el siglo pasado numerosos estudios de reputados economistas, como Robert Solow o Moses Abramovitz, llegaron a la conclusión de que el crecimiento económico de un país como EE.UU. se explicaba en poco más de un 12% por los factores tradicionales, capital y trabajo, y en más del 87% por un factor residual que correspondía al progreso técnico, progreso resultante de la innovación. Lo que hace medio siglo era un planteamiento novedoso, hoy es indiscutible y sólo aquellas economías que identifiquen como factor clave de sus modelos el conocimiento y la investigación asociada a éste, tendrán capacidad de innovar tanto en sus procesos como en sus productos y serán por tanto más competitivas.

La productividad y la rentabilidad de las empresas que captan el talento más cualificado y aumentan su capacidad de innovación son mayores que la de aquellas que solamente compiten en costes y precios. La diferenciación de la oferta y de los procesos se convierte en la única ventaja competitiva sostenible.

Como resultado de este cambio en el modelo productivo la gestión de la innovación es imprescindible para competir, requiere gestionar la combinación de talento y tecnología; es decir, conocimiento, habilidades, aptitudes y actitudes. Peter Drucker (1994) define la innovación como la aplicación del conocimiento para producir nuevo conocimiento y recalca la necesidad de esfuerzo sistemático y de un alto grado de organización para llevar a término el proceso de innovación.

Pero las organizaciones son más reacias a dedicar esfuerzos a intangibles o a aquello que no es fácilmente medible y, por tanto, a lo que no es directamente imputable a resultados. Los gastos en formación, en I+D y en conocimiento son cuantificables, pero la dificultad radica en su traducción en ideas y desarrollo.

Estamos viviendo un período de transformación. El transitorio hacia un nuevo entorno económico y social es un momento lleno de incertidumbres y amenazas para todos aquellos que observan el cambio con miedo y con recelo. Sin embargo, aquellos que sepan verlo como oportunidad serán los que salgan reforzados de la crisis.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 264

2. Dimensiones de la innovación

El diccionario de la Real Academia define la innovación como *la creación o modificación de un producto, y su introducción en el mercado*. Frente a la mera invención, que da origen a nuevos productos y procesos, la innovación requiere además de la comercialización, de modo que aunque el diccionario no lo refleje, la puerta del éxito de la innovación radica en su éxito en el mercado.

Así, la empresa realmente eficaz en la gestión de la innovación es la que obtiene una ventaja competitiva, no la primera que comercializa la oferta o desarrolla la idea. Un claro ejemplo es el de la empresa de cementos Cemex al resolver el reto de entregar en el mismo día su producto a los contratistas que se lo requerían y cambiaban sus pedidos en el último momento. La dirección de la empresa encontró la solución a su problema inspirados en los modelos de los centros de emergencias médicas capaces de reunir un equipo médico en diez minutos. Cemex utilizó las tecnologías de la información y dispositivos GPS en toda su flota de camiones para tener en tiempo real localizado cada vehículo, así fue capaz de garantizar las entregas de la mezcla en sólo veinte minutos. No sólo se mejoro el servicio al cliente si no que además redujeron los costes en más de entrega.

Cemex no utilizó ninguna tecnología nueva, ni realizó innovación en el producto, la innovación se produce en el modelo de negocio utilizando recursos ya existentes en otros sectores.

Al hacer hincapié en la explotación con éxito en el mercado como atributo esencial para distinguir a la empresa innovadora, debemos considerar que la innovación puede llevarse a cabo en todas y cada una de las actividades de la empresa. Si bien es verdad que el volumen de recursos destinados a la innovación suele centrarse en modificar el producto, no es menos cierto que junto a empresas cuya innovación se construye sobre una oferta diferencial, otras muchas empresas innovadoras ponen el foco en la mejora de otros elementos de la cadena de valor:

a) De la oferta de servicios: American Airlines en 1981 se convirtió en la primera aerolínea en crear un programa de fidelización de clientes, con el objetivo de retener a sus viajeros más frecuentes. Localizó a 150.000 de sus mejores clientes y les invitó a unirse a las ventajas del programa, recompensándoles con millas gratis y para vuelos. Esta novedosa idea pronto fue seguida por otras compañías aéreas, para posteriormente ser emulada por las grandes cadenas hoteleras, empresas de alquiler de vehículos y grandes cadenas de distribución. Actualmente American Airlines cuenta con más de veinte millones de tarjetas de fidelización.

b) Transformación del canal comercial: Amazon.com comenzó vendiendo libros compitiendo contra numerosas iniciativas de venta *on-line* que florecieron a finales de la década de los noventa del pasado siglo. Pero Amazon, además, supo estudiar bien el medio, Internet, y sacar del mismo todas las oportunidades que le ofrecía. Así, incluyó servicios que iban desde la posibilidad de comparar productos, el modelo de recomendaciones o la simplificación del modo de compra, y lo completó con una cadena de distribución rápida y eficiente y alianzas estratégicas con los sitios web más importantes existentes desde los que se pueden adquirir su variada oferta.

c) Transformación del modelo de producción: La ventaja competitiva de Toyota ha estado ligada durante muchos años a su modelo de producción que le permitía lograr vehículos de mayor calidad y menores costes que los de sus competidores. El modelo de producción de Toyota introdujo cambios fundamentales en el modo de relación entre la empresa y sus trabajadores, y entre la empresa y sus proveedores, dando origen a un modo de colaboración difícilmente replicable basado en la innovación en todos sus ámbitos, por ello no sorprende que sea la empresa que más invierte en I+D del mundo según el ultimo estudio de la OCDE.

d) Transformación del modelo de negocio: El éxito de Apple se debe tanto al atractivo y funcionalidad de sus diseños como a su capacidad para definir un modelo de negocio en el que es posible ganar dinero comercializando música, lo que parecía imposible en un entorno de caída de ingresos de las compañías discográficas. Recientemente han lanzado una plataforma de servicios, Apple Store, que permite a los desarrolladores ofrecer sus servicios de un modo eficiente a todos los clientes de Apple.

Una perspectiva más amplia nos permite, pues, entender la innovación como la conversión de ideas y conocimientos en productos, servicios, procesos o modelos de negocio nuevos o mejorados para el mercado, satisfaciendo así las necesidades de los ciudadanos, empresas y Administraciones públicas. En el ámbito económico, consideramos la innovación como la transformación de conocimiento tecnológico en PIB. Por tanto, la innovación debe ser una herramienta y un objetivo a incluir en los planes estratégicos no sólo de las empresas sino también de los gobiernos.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 265

3. El proceso de innovación

Para ser innovadora una empresa debe ser capaz de identificar nuevas necesidades del mercado y poder de ofrecer una respuesta adecuada a las mismas. Lester y Piore (2004) se refieren al primer proceso como interpretación y al segundo como análisis.

Naturalmente, el proceso de obtener una respuesta para un problema presupone que el problema ha sido identificado previamente y que existen criterios claros sobre la valoración de las posibles respuestas. El proceso de interpretación de la realidad para identificar nuevas necesidades contiene un componente significativamente mayor de ambigüedad, porque trata de anticipar comportamientos y reacciones frente a objetos servicios o tecnologías que todavía no existen.

Se trata de dos procesos radicalmente distintos. Requieren diferentes habilidades, formas de colaboración, modelos de gestión y maneras de enfrentarse a la incertidumbre. Es muy difícil que las personas que se sienten cómodas gestionando el detalle del proceso analítico sean también excelentes en el manejo del proceso de interpretación. Sin embargo, la capacidad de las empresas para considerar ambos procesos por separado y gestionarlos simultáneamente es el reto central de la innovación y por consiguiente de la competitividad a medio plazo.

Gran parte de la literatura de gestión sobre la innovación se centra en la descripción del proceso analítico. Se han utilizado numerosas metáforas para describir los métodos más adecuados para tamizar las iniciativas presentadas a los órganos de decisión sobre la innovación, se han definido los detalles de la composición de dichos órganos de decisión para asegurar un adecuado equilibrio entre el horizonte de medio plazo y el pragmatismo de saber qué es lo que la empresa es realmente capaz de entregar al mercado y se han propuesto una gran cantidad de métricas para determinar el retorno sobre la inversión en innovación. En esencia, el proceso analítico es una instancia más del proceso de toma racional de decisiones bajo incertidumbre, que subyace a la mayor parte de la teoría de gestión.

Bajo este punto de vista, el proceso se reduce a un conjunto discreto de problemas separables y un conjunto de decisiones que se deben tomar sobre dichos problemas. En este punto hay que considerar como un componente clave del proceso el liderazgo de la organización, pues la innovación y la creatividad precisan de directivos que fomenten el proceso y gestionen el talento del que disponen, de modo que se pueda desarrollar creando y resolviendo los problemas planteado de un modo diferente. Los líderes que minan la creatividad en busca de la inmediatez y renuncian a los cambios en busca de la seguridad que supone lo ya probado, sólo consiguen estancar sus organizaciones, respondiendo con lentitud a los cambios y dejando de acceder a las ventajas competitivas que conlleva ser los primeros en crear e innovar en el mercado.

El enfoque anterior proporciona una guía para resolver el problema de la innovación una vez que éste ha sido planteado, pero no facilita una respuesta a la cuestión fundamental: ¿cómo se pueden identificar los problemas cuya resolución conducirá a una ventaja competitiva para la empresa? La respuesta más frecuente a esta pregunta suele ser la metáfora de que la empresa debe escuchar la voz de sus clientes o la de los clientes de sus clientes. Sin embargo, los mayores errores en el pronóstico sobre la relevancia de la innovación se han producido por escuchar demasiado atentamente la voz de los clientes. En 1939, el equipo de redacción del *New York Times* vaticinó que un invento que se acababa de presentar, la televisión no tendría muchas posibilidades de éxito frente a la radio porque *la gente debería sentarse y fijar la mirada en la pantalla, y el americano medio no tiene tiempo para ello*.

Clayton Christensen (2003) mostró que la innovación disruptiva se genera por empresas que no responden a las necesidades de los clientes actuales sino que se dirigen a los no clientes para ofrecerles un producto o servicio que históricamente no estaba dirigido a ellos. Igualmente, Donald Schon refiriéndose a la creatividad científica consideraba ésta como el resultado de aplicar conceptos de un campo de la vida a otro diferente para provocar nuevas funcionalidades. Inicialmente, la innovación disruptiva tiene volúmenes bajos, menores márgenes y productos técnicamente menos sofisticados que no parecen atractivos comparados con la oferta existente si se atiende a las medidas de rendimiento tradicionales. Sin embargo, al crear nuevos segmentos de demanda hacen explícitas las renuncias impuestas por las soluciones existentes y alteran los patrones de adopción en el mercado.

Otros autores sugieren que la estrategia más adecuada para la innovación es renunciar a ser el primero en identificar los nuevos problemas e incluso a ser el pionero en la comercialización de una solución para optimizar la capacidad de ser un seguidor rápido.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 266

Lester y Piore (2004) sugieren que el proceso mediante el cual las organizaciones son capaces de identificar nuevos problemas está próximo al modo en el que las personas interpretan el significado de las conversaciones en una comunidad lingüística mediante referencias al entorno. La tarea del gestor de la innovación en este proceso tiene menos que ver con la resolución de problemas y mucho más con la capacidad para iniciar y mantener conversaciones entre grupos diversos dentro y fuera de la empresa con el fin de facilitar que dichas conversaciones generen los problemas relevantes.

Procter & Gamble, empresa líder en productos de consumo, se enfrenta continuamente a la necesidad de introducir innovaciones en su oferta para competir en un mercado cada vez más saturado. En los últimos años ha puesto en marcha el proceso de identificación de innovaciones llamado *Connect & Develop*, que aprovecha el potencial de Internet para ponerse en contacto con todos aquellos que crean que tienen una oportunidad comercial para los productos o marcas actuales de la compañía. De este modo, aumenta significativamente su capacidad para identificar nuevas oportunidades de negocio. Además, la iniciativa está abierta a explorar oportunidades de colaboración con todos aquellos que dispongan de un producto, una tecnología, un envoltorio o un diseño que ofrezca potencial de negocio.

4. Requisitos para la innovación

Tres condiciones necesarias para que la innovación sea posible:

— Disponibilidad de talento.
— Ecosistema propicio.
— Marco institucional adecuado.

Es casi una trivialidad observar que la innovación es intensiva en talento. Son las personas las que piensan, las que tienen el conocimiento, las que encuentran soluciones y las que transmiten los resultados. Es por tanto que la gestión del talento y su estimulo son requisito imprescindible para la innovación.

Todos estos cambios que genera la innovación en procesos y modelos de negocio producen una lógica incertidumbre sobre cuáles serán las capacidades que se demandarán a los profesionales futuros. Por esta razón será imprescindible prestar especial atención a la formación de los estudiantes para que se conviertan en profesionales flexibles, capaces de adaptarse a los futuros requerimientos de las empresas y la sociedad. Es fácil de entender si pensamos que los jóvenes que actualmente están en sus primeros años de escolares cuando finalicen sus estudios se encontrarán frente a tecnologías y problemas que hoy todavía no existen.

Pero las empresas y los países, las economías en general, no son entes aislados, conviven entre sí y se interrelacionan. Y los agentes que las componen a su vez también interaccionan entre sí, por tanto no se pueden desarrollar organizaciones innovadoras que no estén sustentadas por clientes, proveedores y gobiernos capaces de aceptar los cambios y contribuir a su desarrollo.

Coexistir con clientes exigentes, con proveedores de calidad y también con competidores de primer nivel, en un marco institucional adecuado, sustenta los avances innovadores de las empresas.

En este contexto, las políticas orientadas a la protección y promoción de las ideas se convierten en instrumentos imprescindibles del desarrollo de la innovación. Protección en el sentido de asegurar al innovador que su producto o proceso no será copiado, aunque se sea consciente de que resulta en este ámbito muy difícil impedir que sea imitado. Promoción facilitando los trámites administrativos, reduciendo las tasas a la creación de nuevas empresas y premiando a las más innovadoras.□

BIBLIOGRAFÍA

OECD: ***Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth****, junio 2009.*
Clayton Christensen: ***The Innovator's Dilemma****, 1997.*
Richard Keith Lester and Michael J Piore: ***The Missing Dimension****, 2004.*
Arturo González Romero: ***Conocimiento, innovación y crecimiento económico****, 2006.*
Nathan Rosenberg: ***Innovation and Economic Growth****, 2004.*

RESUMEN

En el entorno actual la gestión de la innovación es imprescindible para competir, requiere gestionar la combinación de talento y tecnología. La empresa realmente eficaz en la gestión de la innovación es la que obtiene una ventaja competitiva, no la primera que comercializa la oferta o desarrolla la idea. Al hacer hincapié en la explotación con éxito en el mercado como atributo esencial para distinguir a la empresa innovadora, debemos considerar que la innovación puede llevarse a cabo en todas y cada una de las actividades de la empresa. En el ámbito económico, consideramos la innovación como la transformación de conocimiento tecnológico en PIB. Por tanto, la innovación debe ser una herramienta y un objetivo a incluir en los planes estratégicos no sólo de las empresas sino también de los gobiernos.

Palabras clave*: Innovación, Tecnología, Productividad, Talento, Ventaja competitiva, Conocimiento.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 267

Superando los retos actuales de la energía fotovoltaica en España

Enrique Díaz-Tejeiro
Presidente de Solaria Energía y Medio Ambiente

El mercado solar fotovoltaico ha experimentado un importante crecimiento en los últimos años y se espera que esta tendencia se mantenga en los próximos años. A finales del 2008 la capacidad global instalada en energía solar fotovoltaica se encontraba cerca de los 15 GW.

Europa tiene una posición de liderazgo mundial con una capacidad instalada de más de 9 GW y representa más del 60% de la capacidad global acumulada instalada.

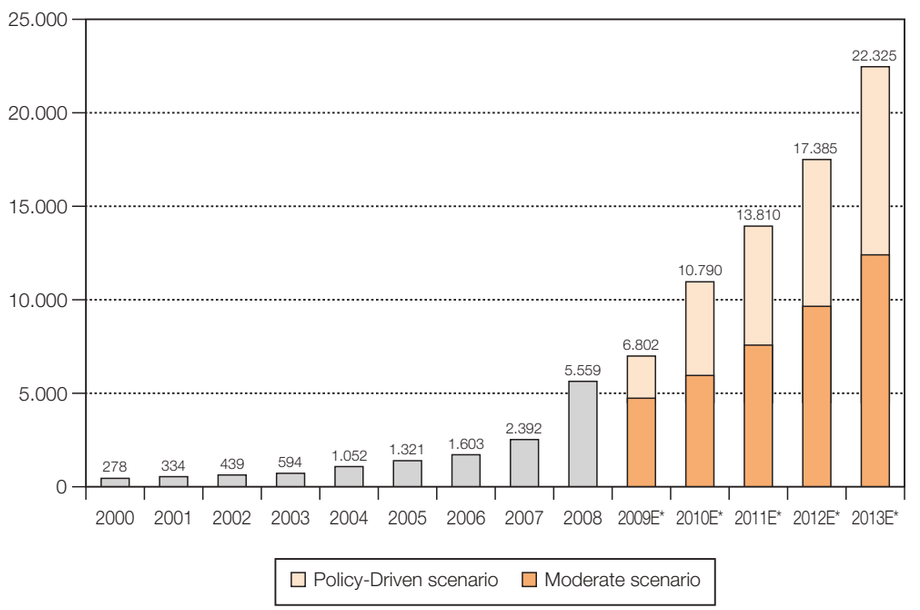
El año 2008 supuso un importante salto cuantitativo para la energía solar fotovoltaica pasando de una capacidad instalada de 2,4 GW en el 2007 a 5,6 GW en el 2008 gracias, fundamentalmente, al desarrollo del mercado español que representó un 50% de la potencia total instalada a escala mundial, pasando de 560 MW en 2007 a más de 2.511 MW instalados en 2008 (1). Sin embargo, en septiembre de 2008 cambió el marco regulatorio en España para la energía solar fotovoltaica, introduciendo un cupo de potencia de 500 MW y una reducción en la prima que ha ocasionado una desaceleración del mercado español. En 2009, según la última cifra oficial de la CNE, se han instalado 39 MW de los 500 MW aprobados. Aunque la crisis financiera del 2008-2009 ha supuesto un severo impacto en la producción, así como en el desarrollo de proyectos fotovoltaicos en Europa, el potencial de la tecnología en la región es muy alto. Según EPIA (European Photovoltaic Industry Association), se espera que la capacidad instalada alcance 80 GW en el 2015.

España es una potencia mundial en energías renovables debido, fundamentalmente, al anterior marco regulatorio y a su nivel de radiación solar, por lo que el rendimiento de las instalaciones es bastante elevado. Únicamente Alemania ha superado a España como potencia mundial fotovoltaica. Las compañías españolas estamos muy bien posicionadas para exportar este conocimiento y la tecnología de la que disponemos a otros países.

Solaria Energía y Medio Ambiente fabrica células y módulos fotovoltaicos con una capacidad máxima de producción de 350 MW. Desarrolla proyectos, realiza la operación y el mantenimiento tanto de plantas propias como de terceros, y genera electricidad a partir de los más de 22 MW en plantas fotovoltaicas que Solaria tiene en propiedad. En el año 2009 se ha creado una estructura enfocada a la optimización de costes, a la internacionalización de la compañía, a la entrada en mercados maduros y emergentes, así como a la integración vertical. Como parte del proceso de

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 268

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE LA ENERGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA



(*) Estimado.
Moderate Scenario: sin cambios importantes en el marco legislativo.
Policy-Driven Scenario: introducción de mecanismos de apoyo como sistemas de primas en la tarifa, en un amplio número de países.
Fuente: European Photovoltaic Industry Association (EPIA).

internacionalización, en el año 2009 Solaria ha abierto oficinas comerciales en Alemania, en Italia y en Francia, y ha ampliado el desarrollo de una cartera de proyectos a escala global. Estamos presentes en mercados emergentes como América del Sur (Chile y Brasil), así como en el Norte de África, en Oriente Medio y en la India, a través de la participación en proyectos.

ESQUEMA 1
ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN VERTICAL DE SOLARIA

	Silicio puro	Bloques de silicio	Obleas de silicio	Células solares	Paneles solares	Distribución /Instalación	Llave en mano	O&M/ Generación
Años 2002-2005								
Años 2006-2007								
Año 2008								
Año 2009								

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 269

La estrategia de integración vertical de Solaria va desde la fabricación de células hasta módulos fotovoltaicos de tecnología cristalina, lo que le proporciona una importante ventaja competitiva, reduciendo su dependencia de suministradores externos, así como optimizando los costes de la cadena de valor fotovoltaica.

El año 2009 se ha caracterizado por una caída en los precios de los módulos operando en un mercado cada vez más competitivo. El compromiso de Solaria con el desarrollo de soluciones que permitan una reducción de los costes que hagan esta tecnología competitiva con fuentes de energía tradicionales ha permitido a la compañía adaptarse a la situación del mercado. La calidad es un factor fundamental en el proceso de fabricación de Solaria, alcanzando las más restrictivas certificaciones que existen a escala internacional. Además, Solaria ha implementado un sistema de calidad que supera el nivel marcado por la normativa vigente. Lo mismo sucede en todas nuestras áreas de actividad —incluyendo operación y mantenimiento— donde trabajamos para asegurar un alto rendimiento en las plantas en las que operamos, por medio de un sistema de monitorización continua que permite adelantarse a los problemas de disponibilidad de las plantas.

Otra de las áreas clave para Solaria es el Desarrollo Tecnológico a través de su división de I+D localizada en Puertollano, con un enfoque al desarrollo de nuevas tecnologías en colaboración con las universidades y los centros tecnológicos más prestigiosos del mundo. Con el fin de apoyar estas iniciativas, se prevé incrementar la inversión en I+D en Solaria Energía en más de un 30% en el año 2010 con relación al año anterior.

El enfoque de Solaria está en el aumento de la eficiencia de la célula, así como en la automatización del proceso productivo para conseguir que la tecnología solar fotovoltaica sea competitiva con fuentes de generación tradicionales. El mercado actualmente está enfocado, fundamentalmente, a conexiones a red, aunque no debemos olvidar las instalaciones en aislada para electrificación en zonas rurales o remotas que proporcionan acceso a la energía en regiones menos desarrolladas. En Solaria trabajamos para que la energía solar fotovoltaica sea independiente y no necesite de subsidios para ser competitiva por medio de nuestra inversión en investigación y en desarrollo. Estimamos que esta fuente de energía podría ser competitiva con respecto a las tradicionales en un período de tiempo bastante corto.□

NOTA

(1) European Photovoltaic Industry Association (EPIA).

RESUMEN

La energía solar en España se enfrenta a cambios regulatorios que merman su potencia máxima y limitan su crecimiento, mientras que la crisis mundial ha pasado factura al desarrollo de negocios en el sector. Solaria apuesta por la internacionalización y una mayor inversión en I+D para hacer frente a estos desafíos.

Palabras clave*: Energía solar fotovoltaica, Crisis.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 270



INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE

Coordinador:

Ginés de Rus

Departamento de Análisis Económico Aplicado,
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 271

En un año de recesión económica puede parecer que la política económica se simplifica y que las reformas estructurales y, en general, los problemas de incentivos que lastran los mercados de productos y factores en España deben dejar paso a las medidas de impulso de la demanda agregada para salir de la recesión. Esto es una verdad a medias, ya que la política anticíclica puede afrontarse de distintas maneras y probablemente la más inadecuada es la que aplica recetas simplistas ignorando los efectos a medio plazo de las acciones y omisiones. Incluso optando por invertir en infraestructuras para estimular la economía, la selección de proyectos debe seguir la ortodoxia de la evaluación económica, invirtiéndose donde se espera un beneficio social neto positivo, sea cual sea el tamaño del multiplicador fiscal. Por otra parte, si posteriormente, para reducir el déficit, se elevan los impuestos mejor recurrir a los que internalizan externalidades que a los que penalizan el trabajo y la inversión.

El primer artículo de esta sección aborda la evidencia empírica sobre los multiplicadores fiscales y la inversión en infraestructuras. El impacto de las ayudas comunitarias procedentes de los fondos estructurales FEDER es analizado en el trabajo firmado por *Matilde Mas*, en el último año en el que pueden ejecutarse acciones financiadas con cargo a las ayudas comunitarias procedentes de los fondos estructurales FEDER.

Los desafíos futuros fundamentales del sistema energético español, de la política de aguas en el contexto del cambio climático y de la sostenibilidad los abordan *Xavier Labandeira* y *Josefina Maestu*, respectivamente. En ambos casos, el papel de los incentivos y de los instrumentos económicos es fundamental para reasignar los recursos de manera óptima. Finalmente, los efectos de la crisis sobre el sistema portuario español son analizados por *José Ignacio Castillo*, en el contexto de los cambios regulatorios pendientes desde la década de los noventa.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 272

Multiplicadores fiscales y elefantes blancos

Ginés de Rus (*)
Departamento de Análisis Económico Aplicado, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

1. Introducción

Al margen de su funcionalidad, las obras públicas de ingeniería civil combinan, peligrosamente, dos elementos: el primero, la creencia popular de que cuanto más, más grande y de última tecnología, mejor (en especial, si no se paga directamente por su uso); el segundo, la presencia de un decisor político sin responsabilidad económica de los errores que pueda cometer. Puede que el político pague sus equivocaciones con una reducción de la probabilidad de reelección, pero la larga vida de las infraestructuras, la dificultad de imputar los errores a negligencia o mala suerte y la excelente buena prensa que tiene la inversión en grandes obras de ingeniería suelen protegerle de las consecuencias económicas de sus malas decisiones.

La favorable acogida social de asignar fondos públicos a la construcción de nuevas infraestructuras o a la ampliación de las existentes se amplifica cuando, como ocurre en la actualidad, la economía entra en recesión. Las políticas keynesianas consistentes en impulsar la demanda agregada mediante un aumento del gasto público gozan de gran popularidad, aunque no todos los economistas son tan entusiastas.

En economía hay preguntas que son relativamente fáciles de contestar. Una de ellas, que puede parecer trivial, es si debe existir una infraestructura de transporte que conecte Madrid con Barcelona. Otras preguntas son más difíciles de contestar. ¿Es suficiente una carretera, dos aeropuertos y una línea ferroviaria convencional o añadimos una línea ferroviaria de alta velocidad? La pregunta fácil es si tiene que haber servicios sanitarios en la ciudad, la difícil es cuántos hospitales públicos, de qué tamaño y con qué dotación de recursos humanos y materiales.

Las segundas preguntas, las difíciles, las resuelven los agentes privados diariamente y no compran la mejor casa de la ciudad, ni renuevan su vehículo cada vez que aparece un nuevo modelo. Saben que tienen que elegir, aunque les disguste hacerlo. En este artículo sugerimos que el Gobierno debería comportarse de manera racional invirtiendo en lo que se espera que aporte más beneficio que lo que cuesta, y este principio no hay por qué cambiarlo en épocas de crisis económica.

Si se destina más dinero público a la construcción de infraestructuras, mejor hacerlo en aquellas con mayor valor social evitando los *elefantes blancos*; es decir, las obras inútiles con altos costes de mantenimiento y explotación que,

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 273

con independencia de sus efectos inmediatos en el período de construcción, acaban convirtiéndose en una pesada carga para la sociedad.

2. Infraestructuras, multiplicadores fiscales y crecimiento económico

La literatura económica que se ha ocupado de la relación entre infraestructuras y crecimiento permite concluir lo siguiente (véase, por ejemplo, Gramlich, 1994; De la Fuente, 2000): la inversión en capital público en infraestructuras está ligada a una mayor productividad y a un ritmo más alto de crecimiento económico, aunque a veces la relación de causalidad sea difícil de precisar. El efecto de la nueva inversión no es independiente del nivel de dotación. Los efectos son de mayor magnitud cuando las redes básicas están aún en construcción, lo que nos recuerda que la ley de rendimientos decrecientes es inexorable. Por último, el análisis econométrico agregado no resuelve el problema central de elección consistente en dónde, cuándo y en qué invertir.

Con la economía en recesión, esta relación entre crecimiento económico e inversión en capital público (recordemos que debilitada en los países con mejor dotación de infraestructuras) vuelve a utilizarse como argumento en defensa de la política anticíclica consistente en invertir en obras de ingeniería civil para contrarrestar la caída de la demanda privada. Hay que gastar dinero público para estimular la economía en el corto plazo. Mejor hacerlo en construcción de obras de ingeniería civil que, junto al efecto multiplicador, hacen que el país sea más productivo a largo plazo. En las recetas antirrecesión parece haber acuerdo: es bueno estimular la economía aumentando el gasto público, y en su concreción en proyectos, construir carreteras, puertos, aeropuertos y redes ferroviarias es una opción prioritaria.

La idea de estimular la economía mediante un aumento del gasto público y no mediante un aumento de la demanda privada (conseguida mediante un recorte en los impuestos) se basa en los multiplicadores del modelo keynesiano más elemental. Aumentar el gasto público tiene un mayor efecto sobre la producción que reducir los impuestos en igual cuantía. La explicación está en que al reducirse los impuestos los individuos ahorran una parte de lo que ingresan, reduciendo las siguientes oleadas de gasto privado y reduciendo el efecto multiplicador neto. Un argumento teórico para optar por el aumento del gasto público.

La evidencia empírica no parece apoyar esta proposición del modelo keynesiano. Los multiplicadores obtenidos en distintos trabajos de investigación que han examinado la proposición mencionada muestran resultados que contradicen la hipótesis de un mayor multiplicador asociado al gasto público (Romer y Romer, 2007). Parece ser que una reducción de impuestos es más efectiva que un aumento del gasto público. Una explicación posible de la mayor efectividad del recorte impositivo frente al aumento del gasto público se basa en que la reducción de impuestos cambia el precio relativo del trabajo (mecanismo ausente en el modelo keynesiano), y si este factor de producción es complementario del capital la rebaja fiscal no sólo aumenta el consumo sino también la demanda privada en su componente de inversión (Blanchard y Perotti, 2002; Alesina y cols, 1999; Alesina y Ardagna, 2009).

Un problema adicional de la política keynesiana basada en la inversión en infraestructuras es el momento en que se producen los efectos. La materialización de las decisiones públicas de inversión tiene un retardo considerable y el momento en el que se produce el aumento efectivo de la demanda agregada puede llegar cuando la economía está en recuperación. Este hecho es bien conocido en política económica y en caso de utilizarse el gasto público como estímulo habría que tener muy presente este serio problema de desajuste temporal.

Es interesante aclarar qué significa un multiplicador fiscal para entender el alcance de los valores que se están manejando en el caso de Estados Unidos (entre 1 y 1,5). Un multiplicador es igual a la unidad si un euro de gasto público o recorte fiscal aumenta la producción en un euro; es decir, un euro de aumento de la producción debido a un aumento de un euro en el gasto público no supone renunciar a ningún otro bien en la economía. Parece claro que esto no es posible a menos que haya un exceso de capacidad importante ya que si la economía está funcionando a plena capacidad el multiplicador sería igual a cero.

Si la producción es suficientemente inferior a la capacidad es posible un multiplicador superior a la unidad, sin embargo puede ocurrir que el aumento del gasto público reduzca la inversión privada si suben los tipos de interés (efecto *crowding out)*, que el consumo privado se reduzca si las expectativas de los individuos no son favorables, etcétera.

Si la evidencia empírica sobre los multiplicadores fiscales no es del todo concluyente como para permitir el consenso, la argumentación económica pierde peso frente a la ideología (papel de esta-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 274

do, equidad) y las posiciones sobre aumentar el gasto público o reducir los impuestos responden más a posiciones políticas que al examen de las consecuencias sobre el crecimiento económico de una u otra línea de intervención pública en la economía.

3. Productividad de las infraestructuras y aumento del gasto público

En el caso de la economía española, la evidencia empírica disponible nos ofrece una información muy valiosa para afinar en la política anticíclica. La hipótesis de una contribución marginal decreciente al crecimiento cuando las redes básicas están ya construidas parece reflejarse en los datos de la economía española. La información recogida en el cuadro 1 y el gráfico 1 es consistente con la idea de rendimientos decrecientes de los nuevos incrementos en infraestructuras, pero también lo es con la hipótesis de una composición de la inversión en infraestructuras inadecuada. Ambas explicaciones no son excluyentes y probablemente las dos estén detrás de la escasa productividad de la inversión en infraestructuras en España en los últimos veinticinco años.

CUADRO 1

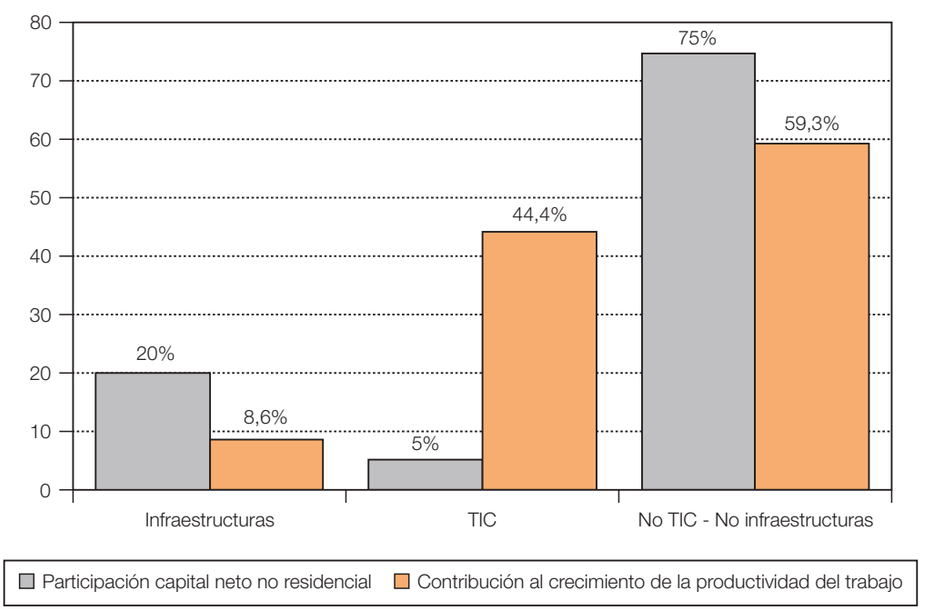
CONTRIBUCIÓN DE LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO (SECTOR PRIVADO) EN ESPAÑA (1985-2006)

	Tasa media anual	Participación porcentual
Infraestructuras	0,07	8,6
TIC	0,36	44,4
No TIC-No Infraestructuras	0,48	59,3
Cualificación fuerza de trabajo	0,51	63,0
PTF	-0,61	-75,3
Total Anual	0,81	100,0

Fuente: Fundación BBVA.

GRÁFICO 1

PARTICIPACIÓN EN EL CAPITAL TOTAL Y CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO (1985-2006)
(En porcentaje)



Fuente: Fundación BBVA.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 275

Las infraestructuras físicas no residenciales, que incluyen las hidráulicas, viarias, ferroviarias, aeroportuarias, portuarias y urbanas, suponen un 20% del capital total, siendo su contribución al crecimiento medio anual de la productividad del trabajo durante el período 1985-2006 del 8,6%. Por el contrario, las infraestructuras TIC tienen un efecto del 44% con sólo un 5% de participación en el capital total.

Es posible que parte de los efectos de la inversión en infraestructuras de transporte aumenten el bienestar y sin embargo no se vean reflejados en las cifras del PIB. Por ejemplo, algunas inversiones en carreteras que reducen el tiempo de desplazamiento de viajes de ocio o aumentos de la seguridad y el confort. Aunque también puede ocurrir lo contrario: aumentos de dotación de capital en infraestructuras con muy poco impacto en el bienestar social aparecen contabilizados como aumentos de la producción nacional.

Teniendo en cuenta la pobreza de la contribución de las infraestructuras al crecimiento económico en España en las últimas dos décadas, la controvertida evidencia de la eficacia del gasto público en infraestructuras como política anticíclica, los retardos existentes para la efectividad de dicha política y la evidencia de un mayor valor de los multiplicadores asociados a los recortes fiscales, parece aconsejable extremar la prudencia en el uso de la inversión en infraestructuras como un mecanismo de expansión de la demanda agregada.

En el caso de España, con una escasa práctica de evaluación de inversiones en las administraciones públicas y cierta inclinación a construir elefantes blancos, megaproyectos frente a actuaciones de gasto menos vistosas pero socialmente más rentables, resulta especialmente útil recordar que elegir buenos proyectos de inversión pública es compatible con el efecto keynesiano de corto plazo. No tiene mucho sentido ignorar los principios económicos básicos de evaluación porque lo urgente sea impulsar la demanda agregada.

Tiene más sentido concentrarse en la evaluación de los beneficios directos de los proyectos concretos de infraestructuras, evitando la asignación de gasto público sin previamente examinar su impacto a medio y largo plazo sobre el bienestar social. El efecto multiplicador lo tiene cualquier línea de gasto. En la evaluación económica de proyectos de construcción de infraestructuras no suele incluirse el efecto multiplicador de la inversión. Todos los proyectos lo tienen y lo que interesa incluir es lo incremental, lo que el proyecto aporta con respecto a la situación sin proyecto.

4. Conclusiones

El aumento de la demanda agregada mediante incrementos del gasto público es una receta conocida para evitar que la economía caiga en la espiral de menor producción, menor empleo, menor demanda y vuelta a empezar. Una parte importante del aumento del gasto público se destina a la construcción de infraestructuras de las que se espera además un efecto multiplicador que ayude a evitar el círculo vicioso que estanca la economía. Sin embargo, la evidencia empírica más reciente no respalda la idea de un mayor multiplicador fiscal si el Gobierno invierte el dinero directamente en lugar de transferirlo a los individuos mediante recortes fiscales.

Los efectos económicos de construir infraestructuras públicas dependen de los problemas que dichas obras e instalaciones resuelven. El efecto multiplicador es irrelevante porque cualquier obra lo tiene. La conclusión central de este trabajo es que la ortodoxia de selección de proyectos basada en los principios económicos básicos no hay por qué cambiarla por el hecho de que la economía experimente tasas de crecimiento negativas. Hay que elegir los proyectos que añaden valor.

Si el objetivo es impulsar la demanda agregada, la evidencia apoya considerar los recortes de impuestos y no sólo el aumento de la obra pública. Pero en cualquier caso, si la decisión es utilizar el gasto público como política anticíclica, y la construcción de infraestructuras es una de las líneas de gasto, la selección de proyectos que finalmente se apruebe debería pasar el mínimo test de rentabilidad social.□

NOTAS

(*) Este trabajo se basa en la conferencia «La inversión en infraestructuras como política anticíclica». Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional. Asociación Valenciana de Ciencia Regional, Ivie y Universitat de València. Valencia, 26-27 noviembre de 2009; y en el artículo «La inversión en infraestructuras como política anticíclica». ***Claves de la Economía Mundial****, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), 2009.*

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A. y S. Ardagna (2009): «Large changes in fiscal policy: taxes versus spending», Prepared for ***Tax Policy and the Economy, 2009****, (revisado versión, octubre, 2009).*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 276

*Alesina, A.; S. Ardagna; R. Perotti y Schiantarelli, F. (1999): «Fiscal policy, profits, and investment», **NBER Working Paper**, núm. 7207.*

*Blanchard, O. y Perotti, R. (2002): «An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output», **The Quarterly Journal of Economics**, noviembre, vol. 117, núm. 4, págs 1329-1368.*

*De la Fuente, A. (2000): **Infrastructures and productivity: a survey**, Instituto de Análisis Económico, CSIC.*

*Gramlich, E. (1994): «Infrastructure investment: A review essay», **Journal of Economic Literature**, vol. 32, págs. 1176-1196.*

*Romer, C. D. y D. H. Romer (2007): **The macroeconomic effects of tax changes:estimates based on a new measure of fiscal shocks**, University of California, Berkeley.*

RESUMEN

El gasto público en infraestructuras ha sido generalmente considerado como uno de los ingredientes imprescindibles de la política económica para salir de la crisis; sin embargo, a pesar de las implicaciones del modelo keynesiano respecto al mayor impacto del gasto público en comparación con la reducción de impuestos, la evidencia empírica sobre multiplicadores fiscales parece demostrar lo contrario. Por otra parte, la evolución de la productividad española muestra contribuciones muy modestas de las infraestructuras al crecimiento económico. Tanto la evidencia empírica sobre los multiplicadores, como los datos sobre la participación de las infraestructuras en las tasas de crecimiento de la productividad, aconsejan ser muy cautos en la utilización del gasto público en obras de ingeniería civil como política anticíclica. En cualquier caso, en este artículo se sostiene que, si se opta por invertir en infraestructuras, la selección de proyectos debe hacerse eligiendo aquellos de los que se esperan un beneficio social neto positivo, sea cual sea el tamaño del multiplicador fiscal.

Palabras clave: *Multiplicador fiscal, Gasto público, Infraestructuras.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 277

Infraestructuras y fondos FEDER

Matilde Mas
Universitat de València e Ivie

En el año 2009 finaliza la ejecución de acciones con cargo a los fondos estructurales FEDER presupuestados para el período de programación 2000-2006. Es éste, por tanto, un buen momento para realizar un balance de su impacto sobre las regiones Objetivo 1 beneficiadas por las ayudas comunitarias (1). Como es bien conocido, las regiones Objetivo 1 son las que presentaban un Producto Interior Bruto (PIB) por habitante inferior al 75% de la media comunitaria al comienzo del período de programación. El PIB es el correspondiente al nivel NUTS II medido en paridad de poder de compra. También podían acogerse al Objetivo 1 las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira e Islas Canarias), así como las regiones englobadas en el Objetivo 6 del anterior período de programación, destinado al desarrollo de las regiones con una densidad de población muy baja. En el caso de España, diez comunidades autónomas —Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia—, además de las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, cumplían los requisitos para ser beneficiarias de las ayudas comunitarias a las regiones Objetivo 1, aunque Cantabria se encontraba en situación de *phasing out.*

En julio de 1997 la Comisión Europea presentó el documento *Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia*. El documento contenía una propuesta de perspectivas financieras para el presupuesto comunitario 2000-2006, siendo objeto de un largo y duro proceso de negociación que culminó en el Consejo Europeo de Berlín celebrado los días 24 y 25 de marzo de 1999. En dicho Consejo se acordó la evolución del presupuesto comunitario, tanto del monto total como de sus diferentes categorías o rúbricas para el período 2000-2006. El monto finalmente aprobado para España ascendió a 38.096 millones de euros de 1999 en virtud del Objetivo 1. Con esa cantidad, en la que se incluían 352 millones de euros en concepto de ayudas transitorias para Cantabria, España incrementaba sus recursos en el Objetivo 1 en un 13,9% respecto a los percibidos entre 1994 y 1999. Además, aumentaba la participación de nuestro país en el conjunto de ayudas para este Objetivo, del 27,77% en 1994-1999 al 29,59% en 2000-2006. Sin embargo, las sucesivas programaciones y desprogramaciones han terminado reduciendo de forma sensible el monto finalmente movilizado por la ayuda comunitaria. De acuerdo con el último informe de la D.G. de Fondos Comunitarios del Ministerio de

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 278

Economía y Hacienda, la ayuda ejecutada con cargo al FEDER a 31 de diciembre de 2008 ascendía a 25.602 millones de euros, cifra similar a la programada en esa misma fecha. Por lo tanto, es previsible que las magnitudes movilizadas en 2009 con cargo al anterior período de programación, 2000-2006, hayan sido pequeñas, máxime si se tiene en cuenta que el siguiente período de programación, 2007-2013, está efectivamente operativo desde finales del año 2008.

El objetivo último de los fondos estructurales en las regiones Objetivo 1 es el reforzamiento de la cohesión económica y social. La finalidad de converger no es posible sin que se produzca una mejora clara de la productividad, o lo que es lo mismo, de mejoras en la competitividad. Los factores que influyen sobre la capacidad competitiva de las regiones no son únicamente económicos, sino también sociales e institucionales. El Marco de Apoyo Comunitario (MAC) español para el período de programación 2000-2006 se apoya, estratégica y financieramente, en seis prioridades básicas vinculadas a los factores que se identifican como determinantes en la mejora de la competitividad, la generación de empleo y garantía del desarrollo sostenible. Estas prioridades son las siguientes: 1. La mejora de la competitividad del tejido productivo a través de su diversificación y modernización productiva, organizativa y tecnológica; 2. El impulso a la sociedad del conocimiento a través del incremento de la capacidad tecnológica y el despliegue de la Sociedad de la Información; 3. La valorización y cualificación de los recursos humanos; 4. El desarrollo y adecuación de las infraestructuras de comunicación y de abastecimiento energético; 5. El aprovechamiento del potencial de crecimiento endógeno de las regiones a partir del desarrollo local y urbano; y 6. Garantizar el desarrollo sostenible.

Los objetivos anteriores se plasman en las correspondientes líneas presupuestarias, tal como refleja el cuadro 1. Como puede observarse, de las seis prioridades recién enumeradas es la relativa a infraestructuras la que absorbe un mayor porcentaje de recursos. Destacan por su importancia las infraestructuras viarias (22,2%), las hidráulicas (12,4%) y las ferroviarias (12,0%). En conjunto, las infraestructuras de todo tipo representaron el 55,5% del total de ayudas programadas en el período 2000-2006. Si añadimos las ayudas a educación (3,4%) y sanidad (3,3%), la apuesta por la acumulación de capital público parece muy clara.

Las estimaciones FBBVA-Ivie facilitan la información relativa a las inversiones total efectivamente

CUADRO 1

MARCO DE APOYO COMUNITARIO OBJETIVO 1 (2000-2006) FEDER. AYUDA PROGRAMADA (Estructura porcentual)

	Porcentaje
Infraestructuras viarias	22,16
Infraestructuras hidráulicas	12,44
Infraestructuras portuarias	2,19
Infraestructuras aeroportuarias	1,38
Infraestructuras ferroviarias	12,03
Infraestructuras urbanas CC. LL.	5,30
Educación	3,39
Salud	3,25
Resto inversiones sector público	37,87
Total	100,00

llevadas a cabo por las distintas comunidades autónomas, tanto las pertenecientes al Objetivo 1 como a las restantes. Cruzando ambas informaciones puede concluirse (2) que las ayudas del FEDER representaron el 15,5% del total de la inversión realizada en el período 2000-2006 por las regiones Objetivo 1.

En general, las infraestructuras viarias han sido las que más se han beneficiado de los Fondos FEDER. En la mayoría de las regiones el peso de los fondos estructurales en la inversión de este tipo de infraestructuras supera el 10%. El caso más llamativo es el de Extremadura, donde los fondos estructurales han financiado el 32,5% de su inversión total en este tipo de activos. También es su peso elevado en Canarias (22,6%) y Andalucía (21,7%). En el extremo opuesto, destacan por su poca importancia en Cantabria (3,6%), Región de Murcia (8,3%) y Ceuta (7,3%).

Las infraestructuras urbanas también se han beneficiado de forma importante de las ayudas procedentes de los fondos estructurales. Para el conjunto de las regiones Objetivo 1 representaron el 20,2% de su inversión total, aunque en Cantabria llegaron a alcanzar el 48,5% y en Extremadura el 35,5%. Por el contrario, Región de Murcia (0%) y Canarias (0,5%) no utilizaron esta fuente para financiar su inversión en este tipo de infraestructuras y en Andalucía (2,8%), Principado de Asturias (4,2%) y Castilla-La Mancha (4,6%) su presencia fue muy marginal.

La ayuda comunitaria resultó decisiva en el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias en Andalucía (30,1%), Principado de Asturias (31%), Galicia (26,9%) y Extremadura (23,5%). En esta última región también fue decisiva en infraes-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 279

tructuras urbanas (35,5%), viarias (32,5%), salud (30,8%) y educación (28,7%). En Canarias fueron importantes las ayudas comunitarias en el caso de las infraestructuras hidráulicas (24,7%) y aeroportuarias (23,4%). En Castilla y León fue la educación (23,9%) la más beneficiada y en la Región de Murcia, la sanidad (44,2%).

En definitiva, la contribución de los Fondos FEDER a la acumulación de capital público ha sido, en general, relevante, aunque existen importantes diferencias tanto entre regiones como en el tipo de activos a los que se les ha dedicado mayor atención. En Mas (2010) se cuantifica la importancia de estas ayudas sobre el crecimiento regional. De acuerdo con los cálculos presentados en ese trabajo, la elasticidad de las infraestructuras públicas asciende a 0,151 para el conjunto de regiones Objetivo 1, siendo ligeramente mayor en estas regiones que en las no Objetivo 1 (0,125).

En principio puede resultar un poco sorprendente que haya tan poco diferencia en el papel jugado por las infraestructuras públicas entre las dos tipologías de regiones, ya que el objetivo declarado de los fondos estructurales es favorecer el crecimiento y la convergencia haciendo uso de la acumulación de capital público. Sin embargo, cuando se distingue por tipo de infraestructuras se comprueba que en el caso de las infraestructuras viarias e hidráulicas la contribución fue el doble en las regiones Objetivo 1, y en las urbanas también fue mayor aunque con un margen menor.

Por el contrario, en las tres infraestructuras restantes, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias, las contribuciones fueron mayores en las regiones no Objetivo 1. Este resultado no resulta sorprendente. En el caso de las ferroviarias, su trazado no ha estado orientado a favorecer el crecimiento, sino a articular el territorio dotándolo de una infraestructura radial que recorre regiones de distinto grado de desarrollo, pero con origen en una región rica, Comunidad de Madrid, y destino final prioritario en Castilla y León y Cataluña, Objetivo 1 la primera y no Objetivo 1 la segunda. Además, en el trazado hacia Cataluña se transita por otra región no Objetivo 1, Aragón. No es, por tanto, sorprendente que sean estas regiones las que han presentado las mayores contribuciones al crecimiento del VAB por parte de las infraestructuras ferroviarias.

En el caso de las infraestructuras aeroportuarias el problema es distinto, porque no se trata de infraestructuras radiales y, además, no todos los territorios disponen de aeropuertos. La primacía de Barajas en el transporte aéreo —junto con la ampliación de la Terminal 4 en estos años— explica que sea esta región la más beneficiada con este tipo de infraestructuras, seguida por Cataluña con la construcción de la Terminal 1. Entre las Objetivo 1, tan sólo destaca Castilla-La Mancha, y Canarias a cierta distancia. Un problema similar lo plantean las infraestructuras portuarias, aunque en este caso sea la geografía la responsable de su inexistencia en las regiones del interior peninsular. En general, su contribución es pequeña —la menor de todas las infraestructuras— y algo mayor en las regiones Objetivo 1 que en las restantes.

En definitiva, la contribución de las infraestructuras ha sido relativamente pequeña —en torno al 4,5% del crecimiento del VAB— y muy desigual tanto entre regiones como por tipo de infraestructura. Las viarias y ferroviarias han tenido una contribución relativamente mayor, mientras que el impacto sobre el crecimiento de las portuarias pueden considerarse irrelevante. También hay diferencias entre las regiones Objetivo 1 y las restantes. En las primeras, la contribución de las infraestructuras viarias e hidráulicas ha sido prácticamente el doble que en las no Objetivo 1, y ligeramente superior en las portuarias y urbanas de las CC. LL. Por el contrario, en las infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias, la contribución en las no Objetivo 1 ha superado a las beneficiarias de fondos estructurales.

NOTAS

(1) *Por este motivo también* Papeles de Economía Española *ofrecerá un balance de lo que han supuesto los Fondos FEDER en las regiones Objetivo 1 en el número correspondiente al primer trimestre de 2010.*

(2) *Véase Mas (2010) para un análisis más detallado.*

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea (1999): ***Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea,*** *Política Regional y Cohesión, Bruselas.*

*FUNCAS (2010): «Las Regiones Españolas del Objetivo 1: Evolución Reciente, Perspectivas y Factores Condicionantes», **Papeles de Economía Española**, en prensa.*

*Mas, M. (2010): «Los Fondos FEDER (2000-2006) y la acumulación de capital público en las CC. AA. españolas», **Papeles de Economía Española,** en prensa.*

Ministerio de Economía y Hacienda (2009): ***Informe Anual 2008,*** *Dirección General de Fondos Comunitarios, Madrid, en prensa.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 280

RESUMEN

2009 es el último año en el que pueden ejecutarse acciones financiadas con cargo a las ayudas comunitarias procedentes de los fondos estructurales FEDER. En este trabajo se sintetiza el impacto que han tenido estas ayudas en las regiones Objetivo 1, poniendo el énfasis en la contribución de las infraestructuras, distinguiendo entre seis tipologías distintas: viarias, hidráulicas, urbanas, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias. La principal conclusión es que la contribución de las tres primeras al crecimiento del VAB ha sido mayor en las regiones Objetivo 1, mientras que en las tres restantes ha ocurrido lo contrario.

Palabras clave: *Infraestructuras, Crecimiento, Política Regional Europea.*

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

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 281

Energía y sostenibilidad en España

Pablo del Río
CSIC
Xavier Labandeira
Universidade de Vigo
Pedro Linares
Universidad Pontificia de Comillas

1. Introducción

El año que ahora se cierra se ha mostrado agitado en el terreno energético-ambiental, con destacadas normativas y eventos (1) que es necesario contextualizar en el marco de los tres ejes fundamentales de una política energética sostenible: protección ambiental, seguridad del abastecimiento y competitividad. El objetivo de este trabajo es delinear los principales retos a los que se enfrenta el sistema energético español en el contexto de la sostenibilidad. Para ello utilizamos un marco teórico de análisis (sección 2) que nos sirve para contextualizar los eventos y políticas que recientemente han influido en la compleja relación entre economía, energía y sostenibilidad (sección 3). Se identifican después los desafíos futuros más importantes para el sistema energético español.

2. Economía, energía y sostenibilidad

A nivel muy general la sostenibilidad se ha definido en base a tres dimensiones fundamentales: económica, social y ambiental. Así, se considera que un sistema es sostenible cuando el nivel de los recursos económicos, sociales (fundamentalmente referido a la capacidad institucional, pero también a la organización comunitaria) y ambientales (incluyendo tanto recursos naturales como los ambientales propiamente dichos) no disminuye a lo largo del tiempo y además se distribuye de manera equitativa entre la población. Aunque este enfoque triangular es ampliamente aceptado, traducirlo al sector energético resulta complejo. En especial, debido a que cualquier análisis de sostenibilidad requiere una perspectiva global: un modelo energético sólo es sostenible si la economía en la que se inserta lo es, y a la vez, un país sólo es sostenible si el conjunto de ellos lo son.

En todo caso, sí puede ser interesante, a pesar de las limitaciones, tratar de concretar algo más. Así, bajo la perspectiva de la sostenibilidad, cualquier evaluación de las políticas energéticas debe tener en cuenta cuatro ejes fundamentales:

— Respeto al medio ambiente. Las opciones energéticas implantadas deben, en lo posible, ser respetuosas con la protección ambiental. En particular, se trataría de fomentar fuentes energéticas que minimicen las emisiones de contaminantes de efecto global (gases de efecto invernadero) y local, y que minimicen también el volumen de residuos (en especial los peligrosos y radiactivos) generados. La eficiencia energética y las energías renovables cumplirían claramente estos requisitos.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 282

— Seguridad del abastecimiento. Se trataría de contar con fuentes fiables de energía que garanticen un suministro estable y seguro. En realidad, esta cuestión tiene dos aspectos diferenciados. Por un lado, se trataría de promover la diversificación de las fuentes de energía, potenciando las más seguras y reduciendo la dependencia energética del exterior, particularmente del petróleo y del gas, cuyo suministro se encuentra asociado a las tensiones en los mercados respectivos y a decisiones políticas estratégicas por parte de los países que cuentan con esas fuentes, así como, a largo plazo, a la disponibilidad natural de las mismas (agotamiento del recurso) (2). En este sentido, las renovables y la eficiencia energética serían, otra vez, fuentes energéticas que cumplirían esta condición. El uranio y el carbón, dadas las características de sus mercados internacionales, también se consideran fuentes lo suficientemente seguras, independientemente de su origen autóctono o no. Sin embargo, existe otro aspecto de la seguridad del abastecimiento en el que algunas energías renovables no estarían particularmente bien situadas: la continuidad del suministro. Algunas renovables *no gestionables* (eólica y solar), y que además son las que más han crecido en nuestro país en la última década y especialmente en los últimos años, son intermitentes, pues dependen de la disponibilidad del recurso en el que se basan. En este caso, las fuentes más *seguras* serían aquellas cuyo combustible se puede almacenar y gestionar (generalmente, todos los combustibles fósiles y también la energía nuclear, además de la biomasa).

— Competitividad. Es necesario contar con un sistema energético a costes razonables. El ámbito energético es sólo un campo de actuación más de los poderes públicos (aunque de considerable importancia). Apostar únicamente por fuentes más caras implica un sobrecoste que se traslada por vinculaciones hacia delante a toda la economía, influyendo en procesos de inversión y producción de otros bienes y, por tanto, en el empleo. Ese sobrecoste tiene influencias negativas sobre la competitividad de la economía española y, por tanto, en el empleo. En este sentido, otra vez, las fuentes convencionales tienen ventaja (3).

— Acceso a la energía: un modelo energético sólo es sostenible si permite el acceso a los recursos energéticos a toda la población, y en especial a los países en desarrollo.

Concretamente, en el ámbito energético se han planteado dos retos fundamentales, tanto en el contexto español como en el europeo: la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y la seguridad del abastecimiento energético en el sentido de diversificación de fuentes externas de energía.

En el ámbito español frecuentemente se ha destacado la amplia distancia entre las emisiones de GEI de nuestro país y nuestro objetivo de Kioto. Aunque la crisis económica que sufrimos ha truncado coyunturalmente la trayectoria creciente de dichas emisiones, lo cierto es que nuestro país se encuentra todavía muy alejado de dicho objetivo: las emisiones en 2008 crecieron un 50% con respecto al año base (1990), frente a nuestro objetivo de aumento del 15% de dichas emisiones.

Por otro lado, es bien sabido que el sistema energético nacional es muy dependiente de fuentes energéticas externas *inseguras*, incluso más dependiente que la media europea (la dependencia exterior del sector energético español es superior al 80%, mientras que la media europea es del 54%) (4). Esto provoca un cierto riesgo de seguridad del suministro, ya sea como consecuencia de unas menores cantidades o un mayor precio de los combustibles en los mercados internacionales. En particular, aunque el sector eléctrico se encuentra razonablemente diversificado, no ocurre lo mismo con el sector del transporte, dependiente en un 99% del petróleo importado.

Lo precedente recomienda la aplicación de políticas para lograr reducciones de emisiones de GEI y mejorar la seguridad al abastecimiento energético en el sentido apuntado y hacerlo a un coste que no sea excesivo para los actores socioeconómicos que finalmente pagan la política (el consumidor o el contribuyente). El problema es que no existe ninguna tecnología que puntúe alto en todos los criterios mencionados. Esto apela a la necesidad de, en primer lugar, actuar sobre la demanda de energía y, en segundo lugar, de combinar diferentes tecnologías energéticas, particularmente donde es más viable hacerlo (el sector eléctrico). En el sector del transporte el problema es más complejo, e implica una combinación de actuaciones dirigidas, por un lado, a reducir el *factor escala* del consumo energético mediante medidas disuasorias del transporte privado y fomento del transporte público (que en muchos casos pueden requerir cambios en las políticas y planificación urbanísticas), mejora en la eficiencia energética de los vehículos (lo que, a su vez, depende tanto de actuaciones por parte de los fabricantes de vehículos como del estilo de conducción, es decir, del comportamiento de los conductores) y penetración de combustibles alternativos al petróleo con tecnologías aún de elevado coste (biocombustibles y coche eléctrico), aunque con un

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 283

importante potencial a largo plazo. En el sector de la edificación, comercial y residencial, se trataría de combinar medidas de eficiencia energética (preferiblemente en la construcción de edificios nuevos) con energías renovables (solar térmica para agua caliente, energía geotérmica de baja entalpía, etc.). Finalmente, en el sector industrial existe posiblemente menos margen para la mejora, teniendo en cuenta que muchas de las actuaciones que se podrían emprender (adopción de tecnologías de eficiencia energética) ya se han llevado a cabo en muchas industrias, especialmente las intensivas en consumo de energía, por razones normales de negocio, al representar los costes energéticos una parte significativa de los costes totales de muchas instalaciones industriales. Evidentemente, en las industrias no intensivas en energía sí existe aún potencial para la mejora.

Lo anterior exige combinar actuaciones sobre la demanda y tecnologías de oferta y, por tanto, instrumentos que las promuevan adaptados a las particularidades tecnoeconómicas de esas tecnologías, en particular a su grado de madurez. En particular la descarbonización de la economía tiene efectos secundarios beneficiosos sobre la seguridad del suministro energético y puede hacerse al menor coste utilizando las señales de precios y, en particular un precio del carbono. Sin embargo, aunque simplistamente se ha planteado que un precio del carbono es una condición necesaria, no es una condición suficiente por dos razones fundamentales: es ineficaz para estimular tecnologías bajas en carbono en determinados sectores (edificación) y las tecnologías más inmaduras. Esto apela a la necesidad de complementar dicha señal de precios con instrumentos adaptados a las particularidades de determinados sectores (edificación, transporte) y tecnologías (inmaduras). En este último caso se trataría de utilizar además apoyos directos a la I+D.

Además de la necesidad de combinar tecnologías, debe tenerse en cuenta que no todos los instrumentos son igualmente apropiados en todos los sectores de actividad. Por tanto, la aplicación de medidas que promuevan tecnologías energéticas más limpias debe tener cuenta las características de los sectores. Los instrumentos de precios son especialmente idóneos en el sector de generación eléctrica y en el sector industrial, constituyen una medida necesaria pero no suficiente en el sector del transporte y son ineficaces en el sector de la edificación. Dada la complejidad del sector del transporte, es necesario combinar todos los instrumentos posibles: de precios, informativos, educativos, regulaciones directas, etcétera.

Varias políticas se han propuesto a nivel europeo y español para afrontar los retos del sistema energético que afectan a los ejes mencionados: Protocolo de Kioto, sistema europeo de comercio de emisiones, mecanismos de promoción de la energía renovable, instrumentos para mejorar la eficiencia energética de la economía, etcétera. En general, las regulaciones en Europa y en España reflejan esa necesidad de combinar instrumentos adaptados a las particularidades de las tecnologías y sectores. Esa coexistencia entre instrumentos genera complementariedades y sinergias, aunque también puede dar lugar a conflictos en tanto en cuanto las políticas interactúan entre sí, como hemos apuntado en otro lugar (5).

Por tanto, defendemos un enfoque multicriterio (en la evaluación de las políticas energético/ambientales), multitecnológico y multiinstrumental para afrontar los retos de la sostenibilidad energética. Las siguientes secciones analizan el grado al cual las normativas recientes van en esta dirección, en un contexto de crisis económica.

3. Recientes eventos y normativas: un análisis del caso español

En el año que ahora se cierra han visto la luz varias normativas que tienen un efecto importante en el ámbito energético/ambiental. Sin embargo, quizás el evento más destacado con efectos energéticos es uno no normativo: la crisis económica.

Algunos comentaristas se han referido a los efectos positivos sobre el cambio climático derivados de una crisis económica como la actual. Cuanto menos se consuma y produzca, obviamente, menos se emite. Además, los bajos precios incrementan la aceptabilidad social de las políticas correctoras sobre precios. Sin embargo, una menor capacidad económica puede llevar al consumo de bienes de menor calidad ambiental (y menores precios) o a una obligada sobreexplotación de recursos en los países en desarrollo. Además, una caída de los precios de ciertos bienes puede acentuar su uso. De hecho, los menores precios de ciertos productos sucios (por ejemplo, gasolinas) hacen también menos viable la inversión en nuevas tecnologías (por ejemplo, coches eléctricos). Si a lo anterior unimos las fuertes restricciones financieras actuales y la competencia por recursos públicos escasos, el desarrollo de I+D ambiental también se ve seriamente comprometido (lo que afecta a la aparición de tecnologías bajas en carbono). Finalmente, la recesión económica puede deprimir los precios de los merca-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 284

dos de carbono y dificultar así la introducción de estrategias y tecnologías reductoras. Así pues, no cabe esperar que la crisis económica contribuya a la mitigación del problema del cambio climático, más bien al contrario.

En España, los efectos de la crisis han sido positivos en cuanto a emisiones, que se han reducido en un 17% en el primer semestre de 2009 con respecto al mismo período de 2008 (véase, por ejemplo, el observatorio de cambio climático de FEDEA). Este descenso es superior al del año pasado, que ya truncó una senda de crecimiento continuado. Sin embargo, han sido claramente desfavorables en cuanto a impactos en los planes de inversión en tecnologías energéticas sostenibles, muchos de ellos suspendidos. Es evidente que no ha sido un buen año para la inversión en estas tecnologías. En este contexto, podría ser recomendable destinar una parte de los ingresos públicos vinculados a los mercados e impuestos sobre los GEI a facilitar una mayor inversión pública y privada en estas tecnologías (6).

Aparte de la crisis, se han aprobado varias normativas que afectan al ámbito energético-ambiental. La más reciente y con un impacto mediático extraordinario ha sido la Ley de Economía Sostenible. Aunque contiene algunos aspectos interesantes (por ejemplo, la creación de la Conferencia Sectorial de Energía como órgano de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía, artículo 100), es de esperar que sus efectos sobre un sistema energético sostenible sean residuales, no por el alcance de sus propuestas, algunas de ellas de gran importancia y calado (por ejemplo, la necesidad de una planificación indicativa), sino por la falta de concreción en sus plazos.

Aparte de esto, otra cuestión relevante ha sido la evolución de la política de energías renovables. El año 2009 ha sido testigo de cambios, en algunos casos bruscos, en las expectativas de la regulación de las energías renovables. En primer lugar se planteó un prerregistro, necesario para las instalaciones que pretendían cobrar las primas establecidas, como un control sobre el volumen total de potencia a instalar. Este prerregistro fue cuestionado en el Parlamento, para luego ser confirmado finalmente. Estos movimientos crearon una gran inseguridad en el sector acerca de la posibilidad de percibir las primas o no. Actualmente se ha resuelto ya este asunto del prerregistro, lo que da seguridad a las instalaciones que se han podido acoger a él. Sin embargo, queda pendiente solucionar el problema de los años por venir: no hay todavía novedades acerca del Plan de Fomento de Energías Renovables para 2020, ni de las primas a percibir por las distintas tecnologías, lo que está ocasionando un parón en la industria al no tener claro su escenario futuro y, por tanto, sus expectativas de rentabilidad.

Otro evento a mencionar del año 2009 fue la no renovación de la licencia de operación de la central nuclear de Garoña (al menos, en los plazos solicitados por la industria). Si bien la central de Garoña, por su tamaño, no es especialmente relevante para el suministro energético español ni para los precios del mercado, la señal transmitida por el Gobierno parece ser la intención de no renovar las licencias de centrales nucleares cuyo plazo está próximo a caducar. Esto evidentemente abre otra cuestión de amplio alcance, por cuanto la aportación actual de la energía nuclear al suministro eléctrico español es significativa.

Es también necesario llamar la atención sobre una política energética con evidentes repercusiones ambientales: el apoyo al carbón nacional, cuyo refuerzo se está planteando desde el Gobierno en el último trimestre. El carbón nacional, que no resulta competitivo con otros carbones o con el gas natural, presenta importantes problemas medioambientales, como sus elevadas emisiones de SO_2 y también de CO_2. Además, la importación de carbón no presenta problemas de suministro ni de precio, dada la estabilidad y envergadura del mercado. Por tanto, parece discutible al menos la necesidad de incentivar el uso de este carbón, por cuanto pueden existir otros mecanismos para sostener las rentas del sector de la minería.

4. Los retos futuros

Como se puede colegir de lo anteriormente citado, existe un buen número de retos para la política energética española, muchos de ellos derivados de la política energética y ambiental europea.

En primer lugar, será necesario transponer a la legislación nacional los objetivos en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de incremento de energías renovables derivados del paquete 20-20 de la Unión Europea. En lo que respecta a la reducción de emisiones, el reto más complejo será posiblemente lograr la reducción de emisiones en sectores difusos, como el transporte o la edificación, para lo que será necesario combinar, como se comentó anteriormente, distintas políticas. En el caso de las renovables será preciso, por una parte, establecer los objetivos en términos de generación eléctrica, y

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 285

los incentivos necesarios, y por otra parte, y mucho más importante posiblemente, diseñar las políticas adecuadas para incentivar el uso de las energías renovables no eléctricas. En todo caso, una de las claves para el diseño de estas políticas es garantizar un marco estable y seguro para los inversores.

Otro reto de especial envergadura, dada la preocupante situación de la intensidad energética en España, es desarrollar las políticas encaminadas al estímulo del ahorro y la eficiencia energética en todos los campos. Esta es posiblemente la necesidad más urgente y también la acción más rentable en nuestro país para alcanzar un modelo energético sostenible. Hay que recordar además que el ahorro y la eficiencia, al reducir la demanda total de energía, también facilitan los objetivos anteriores de reducción de emisiones y de porcentaje de participación de las energías renovables.

También parece necesario, para mejorar la seguridad del suministro eléctrico, tratar de avanzar en el refuerzo de las interconexiones con Francia. Por último, pero no menos importante, un reto fundamental de la política energética española es su conexión con las políticas de innovación, tan necesarias en este sector si se quiere avanzar hacia una mayor sostenibilidad, basada en tecnologías bajas en carbono, y que por otra parte pueden aportar beneficios a nuestro país en términos de generación de conocimiento y empleo, muy en línea con la estrategia de Lisboa de la Unión Europea.□

NOTAS

(1) Entre ellos destacan la Directiva de Energías Renovables, normativas en el ámbito de la electricidad renovable (Real Decreto 6/2009), COP15 en Copenhague, decisión sobre la continuidad de la central nuclear de Garoña, Ley de Economía Sostenible o la preparación de la presidencia europea con consideraciones de política energética y ambiental.

(2) Es bien sabido que la dependencia energética española es elevada (80%) e incluso superior a la media comunitaria. La dependencia en petróleo es del 99,5% y la del gas natural es de un 97%.

(3) Si bien hay que señalar que esta ventaja puede ser considerada ficticia, mientras no se internalicen todos los costes externos de las distintas fuentes energéticas.

(4) Comisión Europea (2009).

(5) Véase Del Río, Labandeira y Linares (2009).

(6) Para más sobre estos asuntos véase Del Río y Labandeira (2009).

BIBLIOGRAFÍA

*Comisión Europea (2009): **EU Energy and Transport in Figures.** Statistical pocketbook 2009. Bruselas.*

*Del Río, P.; Labandeira, X. y Linares, P. (2009): «La interacción del Sistema Europeo de Comercio de Emisiones con otros instrumentos de política», **Papeles de Economía Española,** 120.*

*Del Río, P. y Labandeira, X. (2009): «Climate Change at Times of Economic Crisis», **Estudios Económicos 2009-05,** FEDEA.*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es delinear los principales retos a los que se enfrenta el sistema energético español en el contexto de la sostenibilidad. Para ello aportamos un marco teórico de análisis, que nos sirve para contextualizar los eventos y políticas que recientemente han influido en la compleja relación entre economía, energía y sostenibilidad. Se identifican después los desafíos futuros fundamentales del sistema energético español.

Palabras clave: *Energía, Medioambiente, Sostenibilidad.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 286

La escasez de agua y el papel de los instrumentos económicos

Josefina Maestu
Directora de la Oficina de Naciones Unidas de apoyo al Decenio Internacional para la Acción «El agua fuente de vida» (*)

Alberto del Villar
Universidad de Alcalá

1. Los problemas y perspectivas globales sobre la escasez de agua

La escasez de agua es un tema que se sitúa en las agendas de los organismos internacionales como prioritario. El día mundial del agua en el año 2007 trató sobre cómo gestionar la escasez como uno de los grandes retos del siglo XXI. El documento elaborado por ONU Agua (1) se hace eco de la importancia del agua como elemento esencial para todas las actividades socioeconómicas y para el mantenimiento de los ecosistemas. Plantea que conocemos bien las amenazas que se ciernen sobre el bienestar de la sociedad debido a la escasez de agua: la producción de alimentos, bienes y servicios; la salud e higiene; el mantenimiento de los ecosistemas: y la estabilidad política y social.

De acuerdo con ONU Agua (2): *Los síntomas de la creciente escasez incluyen degradación ambiental severa de aguas superficiales, reducción de los niveles de los acuíferos, y cada vez mayores problemas de asignación de agua donde unos ganan a costa de otros*.

Así, ONU Agua considera que la escasez tiene múltiples dimensiones. Tiene una dimensión física, de cantidad disponible del recurso, y es por ello por lo que es en las regiones áridas y semiáridas donde los problemas son mayores y se ven más afectadas por las sequías y la variabilidad climática. Pero sobre todo hay una dimensión económica y social ya que la escasez depende de los usos del agua, en vista de la posible naturaleza local o sectorial de los recursos hídricos, y de cómo se gestiona, se controla y se asigna el agua. El cambio climático conlleva una mayor variabilidad del clima y más escasez física donde ya había problemas: *La situación es grave porque casi mil doscientos millones de personas —la quinta parte de la población del mundo— vive en áreas donde hay escasez física de agua y alrededor de quinientos millones de personas están más cerca de esta situación*.

Actualmente entendemos que se produce una situación de escasez de agua cuando el impacto agregado de todos los usos, ya sea sobre la cantidad de agua utilizada o en la calidad de los recursos, afecta la satisfacción de la demanda de todos los usos, incluido el medioambiental (3).

En esta situación el uso y la gestión adecuada del agua es imprescindible, sobre todo para la consecución de los Objetivos del Milenio y asegurar que se mejora el acceso al agua potable y servicios básicos de saneamiento, así como otras actuaciones para luchar contra la pobreza. El agua

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 287

es un elemento esencial de las estrategias para la consecución de otros Objetivos del Milenio como son la reducción del hambre, la educación universal, mejorar la situación de la mujer, mejora de la salud y la sostenibilidad ambiental.

La nueva concepción de escasez ha derivado en un análisis del problema más allá de su componente hidráulico, ligado a la construcción de infraestructuras y generación de nuevos recursos. Esta nueva perspectiva ha vinculado los problemas del agua al proceso de toma de decisiones para un desarrollo sostenible (ONU Agua, 2009).

Para afrontar esta situación Naciones Unidas plantea que se puede mejorar mucho y que en países con escasez de agua hay que actuar a escala local, nacional y de cuenca —así como a escala global e internacional—, mejorando la colaboración en la gestión de aguas compartidas y la colaboración entre los diferentes sectores. Además, para mejorar hay una serie de elementos que ONU Agua destaca en su informe de 2007. Estos son, entre otros, la mejora de la productividad del agua, la gestión de la incertidumbre, la valoración de los servicios sociales y ambientales del agua. Las medidas institucionales y los análisis y los instrumentos económicos son, en este sentido, fundamentales en la gestión de la escasez de agua.

2. Situación actual, medidas institucionales y el papel emergente de los instrumentos económicos en la gestión de la escasez de agua en España

A la luz de las definiciones de escasez y el análisis de los usos y los recursos, la situación presente y futura en España no puede ser muy halagüeña. El Gobierno de España estima que todo el territorio español, a excepción de Galicia y la cornisa cantábrica, se encuentra en serio riesgo de padecer escasez de agua antes de 2025.

En la situación de escasez relativa y de diferentes períodos de sequía que se han padecido recientemente en España se han comenzado a aplicar dos vías de solución. Una es a través de los proceso de planificación hidrológica que se han preparado en el año 2009. De una parte, continuando con el establecimiento de medidas institucionales y protocolos de actuación por parte de las administraciones y gestores hidráulicos. De otro lado, estableciendo la utilización emergente de instrumentos económicos para adaptar la situación de escasez por medio de la modificación de conductas del lado de la *demanda*.

Las orientaciones de la comisión establecidas en la Comunicación de la Comisión sobre Escasez (4) han sido fundamentales para apoyar los esfuerzos de racionalización de la demanda y el uso de instrumentos económicos. Esta comunicación indica la *jerarquía* de medidas para gestionar la escasez. Así, establece que las medidas que deben tomarse primero serían las de precios y planificación de usos del suelo, para luego pasar a las de mejora de la eficiencia técnica, la construcción de nuevas infraestructuras y la aplicación de tecnologías más eficientes del uso del agua, incluyendo el establecimiento de una cultura de ahorro de agua y una mejora del conocimiento sobre su uso y gestión.

2.1. Infraestructuras y medidas institucionales

En España el desarrollo de nuevas infraestructuras —embalses y canales— como medida fundamental para asegurar la disponibilidad del agua más allá de la variabilidad hidrológica, ha dado paso a inversiones en recursos no convencionales como la desalación o la reutilización del agua, así como, de manera importante, a la modernización de sistemas de riego para evitar las pérdidas de las redes (con el objetivo de una reducción de pérdidas de 1.200 Hm^3/año) y facilitar el riego a la demanda.

Además, desde 1985 —en gran medida— hay establecidas disposiciones institucionales para equilibrar oferta y demanda, de acuerdo con el régimen concesional. Este régimen concesional —según la Ley de Aguas— establece una prioridad de consumo, por lo que los usos urbanos son prioritarios cuando hay sequía. Para adaptarse a situaciones de escasez coyuntural, la ley permite la modificación de las concesiones sin compensación —m^3 por Ha— y exige un uso adecuado del agua (asegurar que se usa con la tecnología apropiada, por ejemplo), estableciendo que se desarrollen reglas de gestión de embalses, y con la posibilidad de que haya multas a los infractores, y se puedan sustituir aguas de diferentes orígenes (superficiales por reutilizadas, por ejemplo).

Sin duda, en el 2009 se ha profundizado en el cambio ambiental de la política del agua en España, de acuerdo con la Directiva Marco del Agua aprobada en el año 2000. Se han puesto en marcha los estudios y trabajos para afrontar el primer ciclo de planificación hidrológica. Este esfuerzo combinado supera y complementa la forma tradicional de abordar los problemas de la escasez de agua hasta el presente. La filosofía es que a largo plazo la planificación debería ser capaz de

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 288

equilibrar oferta y demanda, a la vez que asegura la adecuada protección de las aguas. En este sentido, los planes de gestión de sequía han sido el instrumento más claro encaminado a definir las medidas que se deben tomar para gestionar estas situaciones.

Las medidas en los planes de sequía incluyen:

— Caracterización de las sequías (*sistema de indicadores* hidrológicos y *estados de alarma*) y clasificación de las medidas más adecuadas a cada estadio (estratégicas, tácticas y de emergencia) para paliar sus efectos.

— El desarrollo de algunos aspectos concretos de carácter legal e institucional en relación con algunas de las medidas.

— Unas instrucciones sobre procedimiento de elaboración, aprobación y tramitación de los planes.

El nuevo proceso de planificación abierto por la Directiva Marco del Agua culminó a finales del mes de diciembre de 2009 con la aprobación de los Planes Hidrológicos de Cuenca. Este proceso de planificación hidrológica deberá obligatoriamente contener un *programa de medidas* en el que se incorporen como mínimo las consideradas *medidas básicas* para alcanzar los objetivos ambientales fijados en la directiva, además de considerar otras *medidas complementarias* que coadyuven al cumplimiento de los objetivos si las medidas básicas son insuficientes.

2.2. Los instrumentos económicos

La utilización de instrumentos económicos permite componer herramientas de modificación en la demanda de agua por parte de los agentes que la utilizan en sus actividades. Fundamentalmente, estas prácticas se pueden organizar a través de cinco grupos de medidas:

— Modificación de las tarifas de agua.

— Penalizar el despilfarro de agua.

— Generalización en el uso de los Contratos de Cesión de Derechos e impulso a los Centros de Intercambio de Derechos de Uso del Agua.

— Modificar las decisiones de asignación del recurso (reordenación de extracciones; reglas de explotación de embalses).

— Incentivos al uso de seguros para prevenir los efectos de situaciones hidrológicas desfavorables sobre los cultivos.

La efectividad y utilidad de los Contratos de Cesión de Derechos y los Centros de Intercambio dependerá de hasta dónde lleguen las medidas de oferta para *eliminar* la escasez que puede hacer innecesario el intercambio de derechos de uso. Parece muy importante poder asegurar que se hacen operativos los mecanismos de *intercambio* a corto y a largo plazo para que sirvan para la gestión de agua en condiciones de incertidumbre y escasez. Los instrumentos de asignación y reasignación del agua parecen fundamentales en estas condiciones para mitigar los efectos de las sequías. Es importante asegurarse que cuando se usen estos instrumentos se consideren las necesidades ambientales y los efectos territoriales derivados del desplazamiento de los usos menos productivos que pueden dejar a ciertas áreas sin actividad económica. Los instrumentos de *transferencia de riesgos* afectan fundamentalmente al regadío de bajo valor, ya que otros usos están dispuestos a pagar más por el agua (usos de agua de mayor valor en la agricultura, en el ocio y en las zonas urbanas).

Quizá uno de los instrumentos económicos más importantes (y generalizados) en la gestión de riesgo en la agricultura que está ausente en el regadío español son los *seguros* que incluyan primas de riesgo específicas ligadas a la variabilidad climática. En este momento los seguros agrarios sólo incorporan los riesgos por situaciones climatológicas adversas como las sequías hidrológicas en los cultivos de secano pero no en los de regadío. Esto significa que a pesar de la recurrencia de las sequías *se asume* que no es necesario asegurarse en el caso de una situación de *riesgo por sequía hidrológica* en el regadío. De hecho, la forma en que tradicionalmente se ha hecho frente a la variabilidad hidrológica ha consistido en neutralizar sus efectos sobre el agricultor a través de políticas de oferta (MARM), que, cuando no son suficientes, se acompañan de compensaciones económicas (MARM), tratando de reducir al máximo, cuando no de *eliminar*, los efectos negativos sobre los regantes.

El uso de políticas de precios está siendo menos recurrido en la actualidad. La aplicación del principio de *recuperación de costes,* recogido por la directiva en su artículo 9, significa que los precios son un instrumento importante para incentivar el uso eficiente del agua y la protección de los ecosistemas hídricos. En este sentido, se plantea la necesidad que éstos reflejen los costes reales de satisfacción de los servicios del agua. Es decir, han de recoger los costes de las medidas y programas de inversión formulados dentro de los planes de cuenca.

Las primeras estimaciones sobre necesidades financieras de los programas de medidas para el conjunto de España alcanza la cifra de

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 289

43.000 millones de euros. Gran parte de este coste se deberá repercutir (*principio de recuperación de costes* obliga) a los usuarios de los servicios y beneficiarios de los usos, lo que podría significar —si se repercute totalmente en los precios de los servicios del agua— un aumento en los precios reales de los servicios del agua del 2%-3% anual, sólo para los usos domésticos o residenciales.

3. Conclusiones

En la última década se ha vivido una transformación de la política del agua sin precedentes en el mundo y en Europa, que está culminando en la puesta en marcha de un proceso de planificación hidrológica que, en Europa, arrancará, tras 2009, con los primeros planes hidrológicos de cuenca de carácter ambiental y con perspectiva de sostenibilidad en la satisfacción de las demandas.

Este proceso de planificación aborda el problema de la escasez de agua desde una nueva perspectiva de gestión de la demanda, que supera a procesos de índole similar acontecidos en el pasado.

En 2009 se está produciendo la paulatina generalización de instrumentos para mejorar la asignación en situaciones de escasez como son los Mercados del Agua y los Contratos de Cesión de Derechos. Junto a ellos, desde la Administración empieza a incentivarse el uso de instrumentos de cobertura en el sector de regadíos, antes utilizados ampliamente por el secano.

Uno de los contenidos trascendentales de este proceso es el llamado *programa de medidas,* que incorpora todas aquellas actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos ambientales que señala la Directiva Marco del Agua. Los instrumentos económicos son cada vez más un elemento a considerar en los planes y en la gestión de la escasez en países que sufren las consecuencias de la cada vez mayor variabilidad y la reducción de los recursos disponibles.

NOTAS

(*) La Acción «El agua, fuente de vida» 2005-2015, implementa el programa de ONU Agua sobre promoción y comunicación.

(1) Mecanismo que coordina las acciones del sistema de Naciones Unidas para la aplicación de la agenda establecida en los Objetivos del Milenio y la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en todos los aspectos relacionados con el agua.

*(2) United Nations Water Report for the World Water Day (2009): **World Water Development Report 2008**.*

*(3) United Nations Human Development (2007): **United Nations Human Development Report 2006**.*

(4) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo para afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea. Bruselas, 18.7.2007. COM(2007) 414 final.

RESUMEN

La existencia de escasez de agua en el mundo ya no es noticia. La noticia es la forma que tenemos de abordar este problema, utilizando medidas institucionales y nuevos instrumentos como los económicos.

El día mundial del agua de 2007 tuvo como elemento central el problema de la escasez en el mundo y cuáles pueden ser las medidas adecuadas para dar respuesta a este problema, especialmente en el contexto del cambio climático. En Europa, a lo largo de 2009 se ha venido profundizando en la reforma de la política de aguas iniciada hace casi una década. Se ha puesto en marcha la última fase de un proceso de planificación hidrológica que deberá culminar con la aprobación de los planes de cuenca que estarán en vigor hasta 2015.

Este nuevo proceso pretende alcanzar el cumplimiento de los objetivos ambientales previstos en Europa por la Directiva Marco del Agua. Para ello se sirve de un programa de medidas que debe afrontar dos tareas fundamentales orientadas a conseguir un desarrollo sostenible ambientalmente: lograr el buen estado de las masas de agua para 2015 y satisfacer, a la vez, las demandas de agua. En países áridos y semiáridos lograr estos objetivos es un reto de primera categoría. El papel de los instrumentos económicos es fundamental para la gestión del agua en contextos de escasez.

Palabras clave: *Agua, Escasez, Planificación Hidrológica, Planes de Cuenca.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 290

El sistema portuario español: buscando un nuevo rumbo

José Ignacio Castillo
Universidad de Sevilla

1. Introducción

Este artículo pretende analizar los principales cambios que en el último año se han producido en el sistema portuario español. Dichos cambios se explicarán en el contexto de las reformas legislativas inconclusas que nuestro sistema está experimentando desde la década de los noventa y, sobre todo, con la ruptura del principio de autofinanciación del sistema que permitió la Ley 48/2003.

Para desarrollar este análisis, este trabajo se estructurará de la siguiente forma: el epígrafe 2 estudia los últimos cambios legislativos del sistema hasta llegar al nuevo proyecto de ley que se ha discutido durante 2009. El epígrafe 3 expone la evolución de los tráficos portuarios, analizando la competitividad de nuestro sistema frente a la evolución del tráfico internacional. También estudiará el proceso de sobreinversión en el que actualmente están embarcados muchos de los puertos españoles. Posteriormente, en el epígrafe 4, se analizará el gran impacto que la crisis económica ha tenido en el bienio 2008-2009 sobre nuestro sistema portuario y cómo los resultados negativos están lastrando muchos de los procesos de inversión antes referidos, al comprometer la situación financiera de nuestros puertos. Finalmente, en el epígrafe 5, se recogen las principales conclusiones de este artículo.

2. Un sistema portuario en constante cambio: de la Ley 27/1992 al nuevo proyecto de ley de 2009

El principio de autofinanciación ha sido una constante de nuestro sistema (1) que las distintas reformas de la década de los noventa (articuladas a través de las leyes 27/1992 y 62/1997) respetaron. Este principio se quebró con la Ley 48/2003 que permitía que fondos públicos ajenos al sistema, incluyendo los europeos, pudieran emplearse para financiar la obra pública portuaria.

A este principio debemos sumar la gran autonomía de gestión que consiguieron todas las autoridades portuarias con la Ley 27/1992 (2), así como la concentración de poderes que le otorgó, sobre todo la Ley 62/1997, al director a costa, entre otros, de los responsables económicos y comerciales. Todos estos factores nos permiten aventurar que ésta ha sido una década en la que los directores-ingenieros han disfrutado de más poder, recursos económicos y

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 291

autonomía que en épocas anteriores, a la vez que, en general, los criterios económicos y, en particular, los comerciales quedaban en un segundo plano. Sin embargo, externamente parecía lo contrario gracias a una serie interminable de estudios de impacto económico, alentados hasta hace poco desde Puertos del Estado y que, empleados de forma espuria, parecían justificar cualquier nuevo proyecto de inversión que se plantease (ver en Castillo Manzano y cols., 2004, una revisión de los resultados de los principales estudios de impacto realizados desde los años noventa).

Lo cierto es que en las dos últimas décadas se ha vivido un proceso de sobrerregulación en materia portuaria inconcluso, ya que actualmente se discute un nuevo borrador de ley, y no uniforme ya que temas capitales como la libertad tarifaria se han definido de distinta forma según el momento. Por ejemplo, en la Ley 62/1997 se planteó por primera vez la libertad tarifaria, aunque se posponía su entrada en vigor a expensas de un desarrollo legislativo posterior que nunca llegó a concretarse. Posteriormente, este principio desaparece con la Ley 48/2003, al convertirse las tarifas en tasas públicas, mientras que de nuevo se habla de que resurgirá con fuerza en la nueva ley, actualmente en tramitación.

En conjunto, todos estos cambios legislativos se enmarcan dentro de lo que se conoce como los procesos de *port devolution* que se están dando en todo el mundo. En resumen, con ellos se busca dotar a los puertos de mayor autonomía a la vez que aumenta la participación en su administración de los distintos agentes públicos o privados del entorno inmediato del puerto. Dentro de estos procesos de *port devolution*, el español, en el que estamos inmersos, ha sido uno de los que más se ha estudiado en la literatura académica internacional. En particular y dado que contamos con un horizonte temporal más amplio desde su aprobación, se pueden encontrar diferentes evaluaciones de los cambios legislativos de la década de los noventa, sobre todo del primero (Ley 27/1992), algunos de ellos en revistas internacionales de prestigio (ver Castillo-Manzano y cols., 2008, González y cols., 2008). Esta profusión de trabajos no nos debe extrañar en la medida en que España es actualmente el país europeo con un mayor número de puertos, tres (Bahía de Algeciras, Valencia y Barcelona), en el *ranking* mundial de los cincuenta mayores puertos en el tráfico de contenedores, por delante de los dos de Alemania o Bélgica o de países como Francia, Holanda e Italia, que sólo tienen uno.

3. La evolución de los tráficos: de la brecha competitiva a la sobre inversión

Los análisis y estudios realizados hasta la fecha confirman que la ganancia de autonomía de la Ley 27/1992 y su mayor énfasis en la gestión económica han reportado importantes efectos positivos sobre el dinamismo de los tráficos de nuestro sistema portuario. En el Panel A del gráfico 1 se observa claramente ese mayor dinamismo tras la citada ley, concretamente en la tasa de crecimiento porcentual de la tendencia del tráfico total del sistema portuario español (3). En cambio, no está tan claro que la participación de las comunidades autónomas con la Ley 62/1997 haya tenido ningún efecto digno de mención. Luego parece que, como otras experiencias internacionales confirman, lo importante es la descentralización en la gestión y no tanto la política.

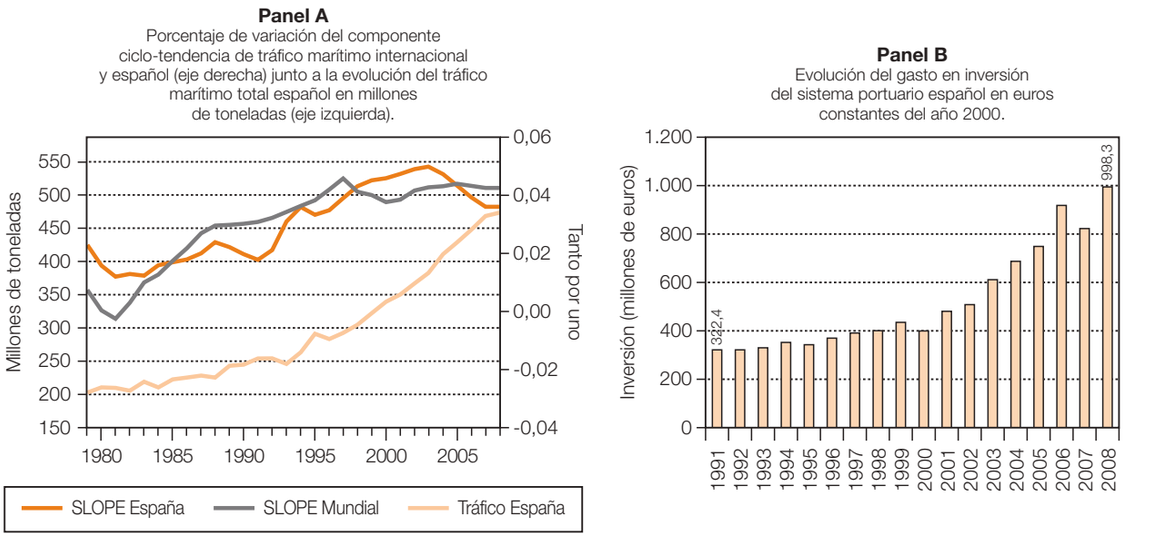
Animados por los éxitos iniciales sobre los tráficos de estas reformas y por su nuevo rol de instrumento de desarrollo regional pregonado por los citados estudios de impacto económico, comenzó una nueva era de sobreinversión en infraestructuras y superestructuras portuarias. La gran mayoría de los puertos, sin distinción de tamaño y especialización, se plantearon la realización de grandes obras o incluso de nuevos puertos, sustentados con demasiada frecuencia en modelos de predicción simples que ofrecían generosas proyecciones de tráficos. Se pueden citar como ejemplos las grandes obras ya en ejecución de las autoridades portuarias de Bahía de Algeciras, Barcelona, Coruña, Ferrol, Gijón, Sevilla o Valencia. Como se observa en la Panel B del gráfico 1, en esta última década se ha roto la estabilidad que había en la cuantía invertida por el sistema portuario ya que, una vez descontada la inflación, vemos cómo el esfuerzo inversor se ha triplicado, pasando de valores por debajo de los 350 millones en el período 1991-1993, hasta los mil millones del año 2008. El fervor inversor ha llegado a tal punto que en la fachada norte, a menos de cien kilómetros, se están construyendo dos puertos completamente nuevos que deben competir por unos tráficos similares y con unos extraordinarios costes económicos y medioambientales.

A partir de 2005, en plena aceleración del proceso inversor, el dinamismo en los tráficos se ha apagado y de nuevo tenemos un brecha negativa respecto al crecimiento de los tráficos mundiales (ver Panel A del gráfico 1). En este contexto, el sistema portuario español ha sido incapaz de generar ingresos suficientes para financiar el proceso inversor en que se encuentra inmerso. Gracias a

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 292

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO TOTAL Y DE LA INVERSIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL



la Ley 48/2003, los proyectos de ampliación y mejora de los puertos españoles pudieron acogerse a la última gran convocatoria para España de los FEDER de la Unión Europea, correspondiente al período 2000-2006, así como, sobre todo en los últimos años, recibir dinero directamente del presupuesto del Estado.

Para pagar este proceso de sobreinversión no sólo se han consumido importantes cantidades de fondos públicos sino que también ha aumentado la deuda con entidades financieras y la descapitalización de activos de las autoridades portuarias. Respecto al primero, la deuda de las autoridades portuarias con entidades financieras se ha disparado en los últimos años. Concretamente, en 2008 esta deuda experimentó un aumento neto del 26%, situándose en 1.580 millones de euros, es decir, un 151% del valor de todos los ingresos del sistema en ese año. Por otro lado, muchos puertos históricos cuentan con abundantes terrenos, próximos a los cascos históricos y provenientes de antiguos muelles ya en desuso o que lo serán con los nuevos proyectos de inversión. Si a esto le sumamos que, tras el éxito del Port Vell del Barcelona, diferentes puertos han intentado desarrollar un proyecto propio lúdico-comercial, generalmente con un éxito limitado, tanto económico como estético, podemos hablar de que durante esta última década ha cobrado gran importancia el rol de agente inmobiliario de nuestras autoridades portuarias. Obviamente, los incentivos a desarrollar dicho papel se han visto potenciados por la importante burbuja inmobiliaria que hemos vivido en nuestro país.

4. Balance del año 2009

Si algo ha puesto de manifiesto el año 2009 es que este modelo de planificación ha entrado en crisis y probablemente sea inviable. Los datos del cuadro 1 son bastante elocuentes mostrando, a finales de octubre, una caída del 15% en la tasa interanual, frente a la reducción del 2% de 2008. Por tanto, incluso en el escenario más optimista de recuperación inmediata, el año debe acabar con una tasa de disminución de dos dígitos. Dado que las principales consultoras internacionales (Fearnleys y Clarkson Research Services) pronostican una optimista caída de sólo el 1,4% en el transporte marítimo internacional para 2009, es previsible que aumente la brecha negativa de nuestro sistema, síntoma de pérdida de competitividad.

Además, cabe destacar cómo los dos grandes puertos, Bahía de Algeciras y Valencia, presentan un comportamiento sensiblemente mejor a la media en el bienio 2008-2009, lo cual lógicamen-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 293

CUADRO 1
TRÁFICO PORTUARIO TOTAL 2008-2009

Autoridad portuaria	Tráfico 2008	Variación anual 2007/2008 (%)	Tráfico 2009 (hasta octubre)	Variación anual oct-08/oct-09 (%)	Variación anual oct-07/oct-08 (%)
A Coruña	12.849	-10,45	9.852	-7,31	-10,66
Alicante	2.803	-23,23	2.049	-16,29	-23,69
Almería	5.850	-15,05	3.323	-28,91	-13,89
Avilés	4.945	-11,78	3.388	-22,34	-7,47
Bahía de Algeciras	74.846	0,20	57.488	-7,93	1,03
Bahía de Cádiz	5.007	-30,97	3.188	-25,34	-30,49
Baleares	13.466	-8,16	10.222	-12,96	-6,53
Barcelona	51.809	0,82	35.654	-20,16	4,09
Bilbao	39.398	-1,54	26.778	-18,69	1,78
Cartagena	25.753	7,09	17.903	-19,08	13,51
Castellón	13.589	3,36	9.175	-20,82	6,01
Ceuta	2.820	6,71	1.979	-12,50	2,84
Ferrol-San Cibrao	12.860	16,27	10.021	-8,50	19,63
Gijón	19.331	-6,98	11.211	-33,64	-2,27
Huelva	20.722	-5,37	14.588	-13,59	-1,13
Las Palmas	25.954	-2,77	17.494	-20,16	-4,03
Málaga	4.742	-25,61	1.823	-56,87	-24,29
Marín-Pontevedra	1.673	-14,90	1.361	-4,14	-14,78
Melilla	0.770	-7,12	0.690	5,95	-7,87
Motril	2.390	-13,20	1.619	-21,14	-11,83
Pasajes	4.774	-5,93	2.837	-32,00	0,17
Tenerife	18.211	-8,36	13.463	-12,55	-6,81
Santander	5.506	-12,07	3.590	-22,68	-11,22
Sevilla	4.629	-2,85	3.734	-2,06	-2,54
Tarragona	33.152	-8,27	25.962	-8,64	-6,46
Valencia	59.772	11,53	47.930	-5,53	12,95
Vigo	5.064	-8,36	3.272	-25,14	-5,79
Vilagarcía	1.137	-5,17	0.844	-11,40	1,58
Total	**473.822**	**-1,93**	**341.438**	**-14,98**	**0,15**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Puertos del Estado.

te desembocará en una mayor polarización de nuestro sistema. Por otra parte, el mejor comportamiento de Valencia frente a Bahía de Algeciras refuerza su candidatura a disputar la primacía que en nuestro sistema ostenta el segundo desde 1994, cuando superó al hasta entonces líder, el puerto de Bilbao.

Con estos malos datos, no es de extrañar que algunos proyectos en construcción, como los de Coruña o Gijón, se encuentran en graves aprietos financieros y otros en fase de planificación, como Pasajes, tienen difícil salida. La disminución del tráfico experimentada en 2008 pero, sobre todo, la acumulada de los primeros meses de 2009 ha puesto en entredicho la sostenibilidad del sistema a largo plazo. De hecho, tres autoridades portuarias ya han presentado resultados negativos en 2008, concretamente Málaga, Pasajes y Santander, que sólo la segunda pudo enjugar con las transferencias recibidas del Fondo de Compensación interportuaria. Pero más que previsiblemente, la situación empeorará cuando se cierren las cuentas de resultados de 2009, sobre todo para algunos puertos de tamaño pequeño y medio, que difícilmente van a generar en los próximos años recursos financieros para sufragar todos sus costes de explotación, incluyendo los crecientes costes financieros y de mantenimiento de las nuevas obras.

5. Conclusiones

Del análisis anterior se puede concluir que necesitamos un nuevo modelo acorde con las tendencias generales del transporte marítimo internacional, entre las que cabe señalar la intermodalidad. Por tanto, es difícil de entender la lógica económica que subyace tras algunos de los proyectos que actualmente se están desarrollando, en los que no se han tenido en cuenta las conexiones con ferrocarril. Mientras que es fácil comprender

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 294

la fascinación que el modelo del puerto Bahía de Algeciras pueda ejercer en muchos gestores portuarios, donde un puerto tradicionalmente mal conectado con su *hinterland* teórico, es decir, más allá del complejo industrial aledaño, y donde prima el transbordo internacional de contenedores, ha generado crecimientos espectaculares desde los años ochenta. Pero lo cierto es que difícilmente hay sitio para que nuevos puertos sigan su misma especialización, más allá de los éxitos de Valencia o Barcelona, o de las posibilidades de Bilbao o Las Palmas. Por citar otro ejemplo, tampoco es comprensible que algunos puertos hayan desarrollado políticas activas para la atracción de cruceros dado el escaso atractivo turístico de su entorno. Pero en esta última década parecía que las autoridades portuarias podían aspirar a cualquier objetivo más allá de sus fortalezas y debilidades.

Ahora más que nunca el sistema portuario español necesita un cambio de rumbo donde los aspectos económicos cobren protagonismo. Estos aspectos económicos se concretan en una política de financiación sostenible, una política comercial internacional ambiciosa y proactiva, junto al desarrollo de las potencialidades logísticas de los puertos, donde hasta la fecha son pocos los puertos que han conseguido éxitos notables como Barcelona seguido de Sevilla o Valencia, principalmente. No tiene sentido que muchos puertos sigan construyendo nuevas terminales que la lógica de mercado nos dice que puede que tarden décadas en presentar una ocupación eficiente. En un país como España, donde la mayoría de los grandes núcleos productores, y sobre todo consumidores, se encuentran en *hinterlands* compartidos por diferentes autoridades portuarias, carece de sentido que éstas actúen como reinos de taifas, donde la planificación de cada una de ellas no tiene en cuenta los proyectos de los puertos más próximos.

Ante la necesidad de transformaciones, se debe observar con esperanza un posible cambio de tendencia en el Ministerio de Fomento y sus organismos dependientes, posiblemente reforzado por las estrecheces financieras de la crisis, intentando primar la gestión frente a la inversión *per se.* Dentro de esta nueva tendencia, se deben enmarcar los cambios en el equipo directivo de Puertos del Estado, que sitúan a un economista y catedrático de universidad al frente. La nueva dirección debe, tras una década atropellada, impulsar un proceso de reflexión, sin apriorismos ni limitaciones previas, sobre el presente y el futuro de nuestras autoridades portuarias. En este sentido, otra buena señal son las jornadas que sobre nuestro sistema portuario se han organizando en el Parlamento español dentro de la tramitación del nuevo proyecto de ley.

No se debe tener miedo a las conclusiones de dicha reflexión, aun cuando de las mismas resulte el posponer proyectos de inversión a la espera de una coyuntura más favorable o estrechar la colaboración entre distintas autoridades portuarias próximas, sin descartar una posible fusión de las mismas, para conseguir las tan deseadas economías marshalianas. Puertos del Estado debe transformarse, más allá de sus funciones de representación en organismos o *lobbys* internacionales como ESPO (European Sea Ports Organisation), y ejercer labores de coordinación real con transparencia o incluso, si no es capaz de reinventarse, no debería descartarse su desaparición en pro de una completa descentralización del sistema. Otra alternativa sería el modelo francés, donde el Estado central sólo controla unos pocos puertos estratégicos mientras que todos los demás se han transferido completamente a los gobiernos regionales (ver Debrie y cols., 2007). Lo que sí está claro es que la dinámica actual es imperfecta e insostenible económicamente y que las soluciones no pueden esperar mucho.□

NOTAS

(1) Incluso en el Real Decreto 2546/1985 se llegó a exigir un 6% de rendimiento sobre la cuantía de la inversión neta en activos fijos. Más tarde, en el artículo 68 de la Ley 27/1992, se estableció la necesidad de seguir fijando un rendimiento para el sistema portuario, aunque no llegó a concretarse.

(2) Antes de dicha ley convivían dos modelos de gestión antagónicos. Por un lado, un pequeño grupo de puertos autónomos, concretamente Barcelona, Bilbao, Huelva y Valencia y, por otro, el resto de puertos sin autonomía de gestión frente al entonces Ministerio de Obras Públicas.

(3) Dicha tasa de crecimiento de la tendencia se ha obtenido mediante la aplicación de un modelo de componentes no observables al logaritmo del valor del tráfico total, según el modelo básico de Harvey (1989).

BIBLIOGRAFÍA

Castillo-Manzano J. I.; Coto-Millán, P; Pesquera, M. A. y Lopez-Valpuesta, L. (2004): «On the Economic Impact of Ports: A Comparative Analysis of Existing Studies for the Spanish Portuary System (1992-2000)», dentro del libro **Essays of Microeconomics and Industrial Organization**, *editorial Springer-Verlag Company, New York.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 295

*Castillo-Manzano J. I.; Lopez-Valpuesta, L. y Perez, J. J. (2008): «Economic analysis of the Spanish port sector reform during the 1990s», **Transportation Research: A**, 42(8); págs. 1056-63.*

*Debrie, J.; Gouvernal, E. y Snack, B. (2007): «Port devolution revisited: the case of regional ports and the role of lower tier governments». **Journal of Transport Geography**, 15, págs. 455-464.*

*González, M. M.; Perelman, S. y Trujillo, L. (2009): «Tracking the stepwise effects of regulatory reforms over time: a 'back-door' approach», **Applied Economics**, 41(2); págs. 211-218.*

*Harvey, A. (1989): **Forecasting, Structural Time Series Models, and the Kalman Filter**. Cambridge University Press, New York.*

RESUMEN

Este artículo analiza los principales efectos que la crisis económica ha tenido sobre el sistema portuario español. Dichos efectos se estudiarán en el contexto de las reformas legislativas inconclusas que nuestro sistema está experimentando desde la década de los noventa. Entre las principales conclusiones destaca la necesidad de reflexionar sobre un nuevo modelo de gestión que incluya una mayor racionalidad económica en los procesos inversores.

Palabras clave: *Transporte Marítimo, Autoridad Portuaria, Port Devolution, Sobreinversión.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 296



ECONOMÍA DE MADRID

Coordinador:

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada, UCM

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 297

Abierta e internacionalizada, la economía de Madrid ha reflejado puntualmente la dura situación que ha vivido la economía mundial durante 2009. Para aquélla, también el ejercicio registra la mayor recesión en muchas décadas. Los datos que aquí se ofrecen lo constatan. Pero también las páginas que siguen —de firmas bien acreditadas— subrayan las mejores condiciones comparadas que Madrid reúne para afrontar con renovado vigor los problemas hoy planteados, poniendo rumbo hacia el horizonte de la recuperación. Le va mucho en ello a toda la economía española, dada la posición de liderazgo que la de Madrid tiene en capacidad de innovación, en industrias y servicios avanzados, en internacionalización empresarial y en pautas de concertación social. Por eso, la valoración final del balance del año que queda atrás exige, más que en otras ocasiones, seguir con mucha atención el decurso del siguiente, pues 2010 debería ser un año bisagra, entendida ésta como el herraje que, al permitir un giro, franquea el paso a un lugar distinto, a un ámbito nuevo.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 298

Motor económico y economía del conocimiento

Antonio Beteta
Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid

1. Entorno

El año 2009 ha sido un año en el que el desempleo ha mostrado toda la virulencia de la crisis en España. Con una tasa de caída del PIB similar a la de los países de la eurozona, la tasa de paro española doblaba a la europea. La explicación de este triste fenómeno se debe a la baja productividad de la economía española —que en los últimos cuatro años ha perdido, según datos de la OCDE, casi un punto en productividad del trabajo— y al modelo laboral español, arcaico, que expulsa a muchos trabajadores del mercado de trabajo.

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.

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.

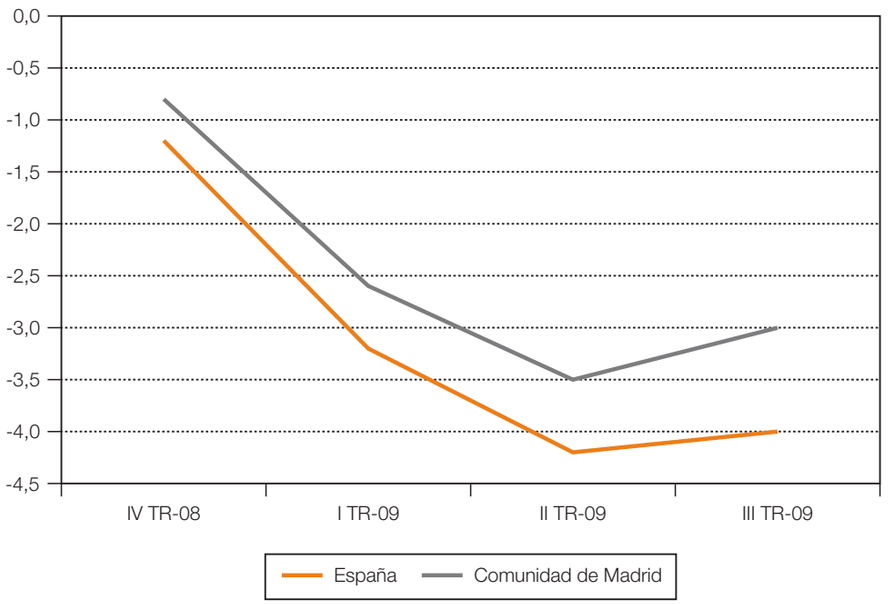
2. Evolución económica

Este buen resultado de las políticas que aplica la Comunidad de Madrid podemos verlo en la inmensa mayoría de los indicadores económicos y laborales tanto del período 2000-2008 como de los datos disponibles para 2009 al cierre de la edición de este número de la revista *Economistas*.

En este año 2009 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 o Estados Unidos, España se colocaba en el último puesto de los países de la zona euro, con un –1,1% en el IITR-09.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 299

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL PIB
(En porcentaje)



Fuente: CNTR de España. INE. CRTR de la Comunidad de Madrid. Dirección General de Economía, Estadística e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid.

Así ha sucedido en todos los trimestres conocidos: la Comunidad de Madrid siempre está más cerca de la media de Europa que el conjunto nacional. De esta manera, en el IIITR-09, Madrid estuvo a punto de entrar en crecimiento positivo, siendo la única región española de régimen común en esa circunstancia, mientras en España se dibujaba el futuro estancamiento.

En los momentos actuales, en los que golpea la recesión, la Comunidad de Madrid también resiste mejor que la media nacional, gracias a la mejor estructura de su crecimiento, más enfocada hacia los sectores de alto valor añadido, que genera un mayor dinamismo económico. Así vemos cómo, con los últimos datos disponibles, Madrid se comporta de manera más similar a la eurozona tanto en las épocas de inflación como en la deflación que se vislumbra. En este último caso, Madrid demuestra un menor frenazo de su demanda y un mayor equilibrio de precios en el largo plazo.

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, en el IIITR-09, ha experimentado una positiva evolución en la Comunidad de Madrid. Así, la industria madrileña experimentaba un crecimiento de +2,5%, mientras retrocedía en el conjunto nacional un 1,7%. 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 y que muestre signos de cierta fortaleza en el crecimiento de dicho sector, cuando en España cae todavía a tasas intertrimestrales considerables.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 300

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	Copenhague	13	13	13

Fuente: Deloitte.

El sector servicios es el corazón de la economía madrileña: pesa un 79,6% 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% 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 cuatro 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 0,6% en el IIITR-09. Esas siete décimas de incremento suponen un impulso importante, en los momentos actuales, al sector servicios de la Comunidad de Madrid y, por tanto, a la economía madrileña.

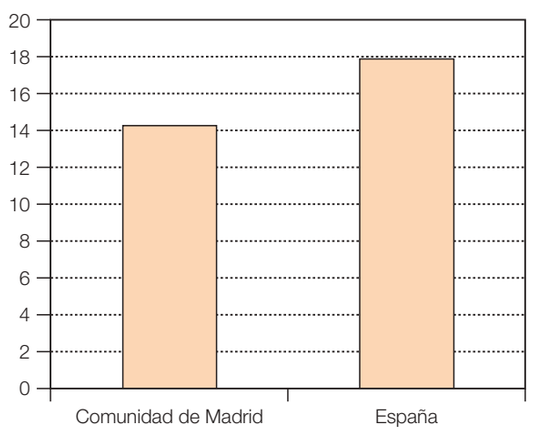
Y en cuanto al comportamiento de la inflación, la Comunidad de Madrid, gracias a la aplicación de políticas liberales en el margen de sus competencias, siempre se encuentra más pegada a la media de la eurozona y al objetivo de precios del Banco Central Europeo, elemento que genera menos distorsiones en la economía madrileña.

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,

GRÁFICO 2

TASA DE PARO, IIITR-09

(En porcentaje)



Fuente: EPA e INE.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 301

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 33.020 euros. Del mismo modo, FUNCAS otorga a Madrid el primer lugar regional en renta per cápita, con 34.070 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.

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 2009—. 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.

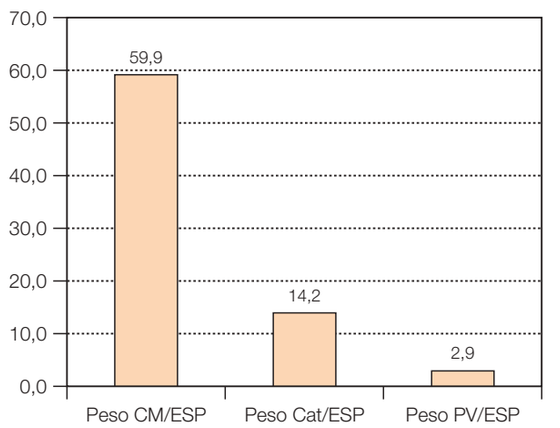
3. Internacionalización y apertura exterior

En una economía moderna y ágil, como la madrileña, es muy importante la apertura al exterior de la economía. Vivimos tiempos globalizados y, por tanto, nuestra economía debe ser global. Por eso, es importantísimo que la Comunidad de Madrid sea un entorno apetecible para invertir, al tiempo que las empresas madrileñas deben estar preparadas para abrirse a nuevos mercados en el exterior.

Así, la Comunidad de Madrid sigue atrayendo el grueso de inversiones extranjeras recibidas en España. Precisamente, un 60% de las recibidas en el primer semestre eligieron a Madrid como destino en España. Ese valor, analizado en un período largo de tiempo, que da una imagen aislada de posibles inversiones momentáneas, sitúa el nivel de inversión extranjera recibida en la comunidad de Madrid en un porcentaje del 60,5 respecto del total nacional.

De la misma manera, la Comunidad de Madrid también lidera, tanto el período acumulado de diez años como en el año 2009, la inversión española en el exterior, con casi el 30% en el primer semestre de 2009 y el 54% en los últimos diez años.

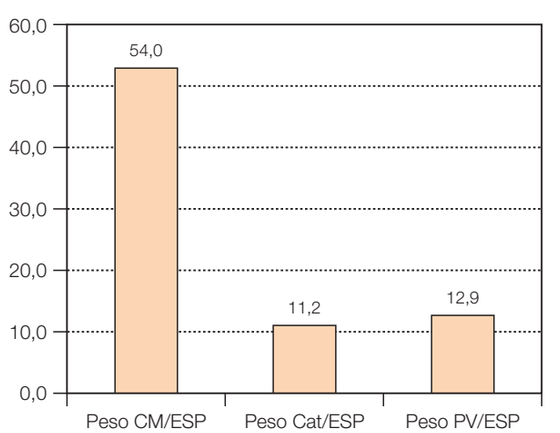
GRÁFICO 3
INVERSIÓN EXTRANJERA RECIBIDA, 1998-IITR09
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Por tanto, Madrid, que también concentra el mayor número de creación de empresas a nivel nacional —una de cada cinco se crean en la Comunidad de Madrid—, se encuentra también en un nivel de apertura exterior propio de las economías más desarrolladas.

GRÁFICO 4
INVERSIÓN ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR, 1998-IITR09
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 302

4. Una economía atractiva, tecnológica y del conocimiento

La Comunidad de Madrid baja impuestos, reduce gastos y libera recursos para que familias y empresas puedan afrontar mejor estos momentos de crisis y la economía pueda contar con una mayor renta disponible para la inversión, el ahorro y el consumo, elementos que generan la confianza que necesita toda economía.

Madrid lidera el cambio de modelo económico necesario en España, al ser la región española que más apuesta por la innovación, que más empleos de excelencia genera, que más confianza inspira, que mayor innovación empresarial concentra y que apuesta decididamente, a través de la colaboración público privada, a través de Madrid Network, donde más de cuatrocientas empresas colaboran entre ellas y la administración regional para generar sinergias, prosperidad, crecimiento y empleo.

Así, la Comunidad de Madrid se vuelca en una apuesta tecnológica, innovadora y de alto valor añadido. Para ello, la Comunidad de Madrid traza las líneas maestras de una política de innovación que permita un apoyo permanente y constante a la innovación y la investigación de las empresas madrileñas, no sujetas a los vaivenes del ciclo.

Los IMDEA, Madrid Network y el plan regional de I+D+i, dotado con 3.000 millones de euros, que inducirá hasta 8.500 millones y posibilitará la creación por el mercado de 80.000 empleos de alta cualificación, son la base sobre la que pivota y pivotará el modelo de crecimiento de la economía madrileña, el modelo de crecimiento de la economía más próspera de España y una de las treinta más innovadoras de la Unión Europea.

Esta política, como he descrito anteriormente, ya ha dado sus primeros frutos, como observamos en el liderazgo de Madrid en gasto en I+D+i o su relevancia europea en la generación de empleo de alto valor añadido, al ocupar el tercer lugar de todas las regiones de Europa.

Así, la Comunidad de Madrid, con su política, apuesta decididamente por Madrid y por sus ciudadanos, al tiempo que lo hace por el conjunto de España y de los españoles. Por ello reclama reformas estructurales a quien tiene el grueso de competencias económicas y laborales, el Gobierno de la nación.

Y es que una verdadera economía sostenible es aquella que el mercado, con su actividad, logra crear las bases para que ella misma mantenga y acreciente sus niveles de actividad y empleo, y no una economía que genere deuda, déficit público y subidas de impuestos.

Para lograr ese cambio en la economía española, para logar esa sostenibilidad, es imprescindible que se acometan esas profundas reformas en el mercado laboral, energético, la justicia, la educación —base de la productividad del futuro—, se bajen los impuestos en general, especialmente de sociedades y cotizaciones sociales, se liberalicen mercados y se eliminen trabas, entre otras importantes medidas.

Desde la Comunidad de Madrid, desde nuestra apuesta por una sociedad y economía abiertas y dinámicas, deseamos una pronta recuperación del conjunto nacional, que sólo será posible si el Gobierno de la nación se une a nosotros en este empeño.□

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. Así lo demuestran los distintos indicadores, como crecimiento económico, tasa de paro o afiliación a la Seguridad Social, entre otros muchos. Además, la Comunidad de Madrid apuesta por un modelo económico basado en la internacionalización, la innovación y el alto valor añadido, que hacen de la Comunidad de Madrid la economía del conocimiento. 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, Modelo de crecimiento, Apertura exterior, Innovación, Transferencia del conocimiento, Reformas estructurales.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 303

Entorno empresarial y el horizonte de la recuperación

José Carlos Fariñas
Universidad Complutense de Madrid

La economía española ha experimentado en el año 2009 la peor recesión de los últimos cincuenta años. A punto de finalizar 2009, la estimación de consenso sobre el crecimiento del PIB durante el año es el –3,7% (FUNCAS, 2009). Excluyendo el período 1936-39 y el año 1945, durante la autarquía, hay que remontarse a 1930, durante la Gran Depresión, para registrar una caída del PIB semejante a la que se ha producido en 2009 (véase la revisión de las series del PIB de España realizada recientemente por J. Maluquer de Motes, 2009).

El pánico sembrado por la bancarrota de Lehman Brothers, a finales de 2008, puso al borde del colapso los mercados financieros internacionales. Durante la primera mitad de 2009 los análisis de la coyuntura económica consideraban que la economía mundial se estaba adentrando en un episodio similar al de la Gran Depresión. Dos expertos tan reconocidos como B. Eichengreen y K. O'Rourke (2009) decían, a la altura de junio de 2009, que *el mundo está experimentando un shock económico de magnitud semejante al que se produjo durante la Gran Depresión*. Sin embargo, pasado el verano, comenzó a disponerse de información económica que mostraba claros signos de recuperación del índice global de producción industrial, así como una importante mejoría en el comportamiento del comercio mundial. El tercer trimestre del año confirmó la mejora de las expectativas de crecimiento de la economía mundial: en el grupo de países avanzados, EE.UU., Alemania y Francia han experimentado tasas de crecimiento positivas en el tercer trimestre del año, mientras que las economías emergentes han acelerado su crecimiento a partir de la segunda mitad del año.

Sin descartar completamente el temor a que la salida de la crisis actual pueda tener forma de W, el punto de vista dominante al finalizar 2009, es que se ha evitado un episodio similar al de la Gran Depresión y que la economía mundial está atravesando por una Gran Recesión, la más profunda de la economía global desde la II Guerra Mundial (Guillermo de la Dehesa, 2009)

España, junto con el Reino Unido entre los países avanzados de mayor tamaño, se ha descolgado de la recuperación mundial. El desplome de la actividad económica en 2009 será menos intenso en España que en otros países avanzados pero, a cambio, la recesión va a prolongarse dos trimestres más, hasta comienzos de 2010. La gran destrucción de empleo que se ha producido durante 2009 hará la recuperación lenta y débil.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 304

Sobre este telón de fondo de la recesión vivida por la economía española, la Comunidad de Madrid ha experimentado similares dificultades económicas. A continuación se describen los hitos más importantes de la evolución empresarial de Madrid durante el año 2009.

1. El entorno empresarial de Madrid durante 2009

El gráfico 1 resume los datos de la Contabilidad trimestral de España y de la Comunidad de Madrid hasta el tercer trimestre de 2009. El perfil de la evolución del PIB es muy similar en ambos. En tasa interanual, el PIB de España creció el tercer trimestre de 2009 el –4,0% y en Madrid la tasa fue el –3,2% (corrigiendo la variación estacional). Teniendo en cuenta la previsión de consenso para el cuarto trimestre, la tasa media del año 2009 se situará en el –3,7% en el conjunto de España y en la Comunidad de Madrid en torno al –3,0%. Por tanto, la primera consideración es que tanto Madrid como el conjunto de España han estado afectadas por una intensa recesión, la mayor de las últimas décadas, y que la contracción de la actividad económica ha sido algo menor en Madrid respecto al resto de España.

Desde el punto de vista del perfil cíclico, los datos de variación entre trimestres indican que la recesión comenzó un trimestre más tarde en la Comunidad de Madrid respecto al resto de España. Asimismo, las tasas trimestrales anualizadas sugieren que la recesión tocó fondo en Madrid y en el resto de España en el primer trimestre del año 2009. Además, si se proyecta la tendencia de las tasas trimestrales representadas en el gráfico 1, en el último trimestre de 2009, tanto Madrid como el conjunto de España deben dar el primer paso para salir de la recesión con tasas de crecimiento intertrimestrales positivas.

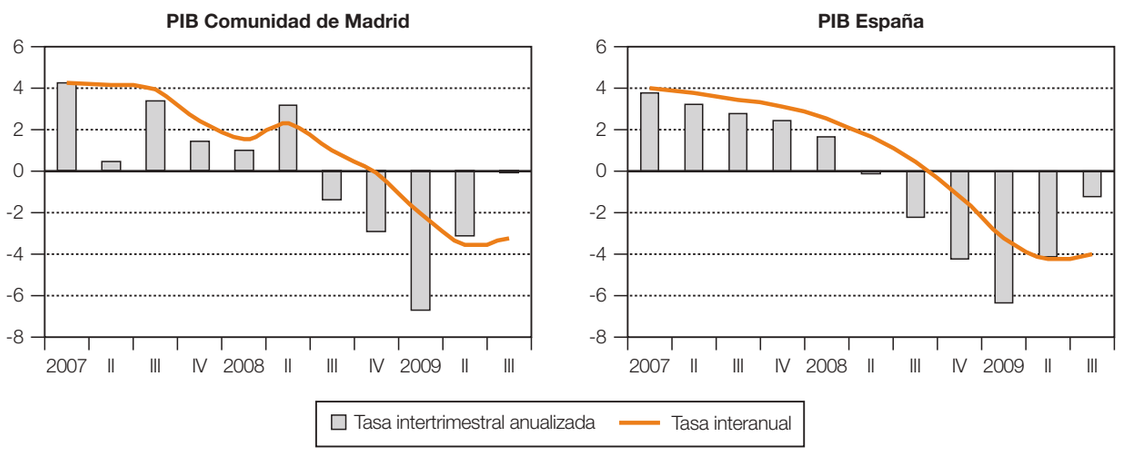
También se observa un patrón de comportamiento muy similar en las principales cifras del mercado de trabajo. La EPA indica, en el tercer trimestre de 2009, un porcentaje de reducción interanual del empleo del –7,2%, para toda España, que implica una destrucción aproximada de puestos de trabajo que ha afectado a 1.500.000 de personas. En Madrid, en igual período, el descenso fue el –6,7%, en torno a 200.000 empleos. En cuanto al paro, su incremento absoluto en Madrid ha sido el 71%, algo mayor que el del conjunto de España.

Por último, la evolución de las cifras de afiliados a la Seguridad Social indica perfiles muy similares en Madrid y en el conjunto de España. La varia-

GRÁFICO 1

CRECIMIENTO DEL PIB, COMUNIDAD DE MADRID Y ESPAÑA

(Tasas de variación, en porcentaje. Datos CVE)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE (Contabilidad Nacional Trimestral) e Instituto de Estadística de Madrid (C. Trimestral).

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 305

ción mensual anualizada de afiliados alcanzó una tasa del –10% en torno a enero de 2009 en España y la misma tasa en la Comunidad de Madrid en torno a marzo de 2009. Desde entonces se ha desacelerado sensiblemente la reducción de la cifra de afiliados, confirmando que la recesión, desde el punto de vista de la destrucción de puestos de trabajo, tocó fondo en la primera mitad de 2009. No obstante, las tasas mensuales de variación de los afiliados a la Seguridad Social, corregidas de estacionalidad, siguen presentando tasas negativas al finalizar el año.

En resumen, también Madrid experimentó durante 2009 la peor recesión de las últimas décadas. Comparativamente respecto al resto de España, la contracción en el nivel de actividad económica ha sido menos intensa en Madrid. La evolución de las cifras del mercado de trabajo refleja una gran destrucción de empleo durante el primer trimestre del año, en el que la economía madrileña tocó fondo.

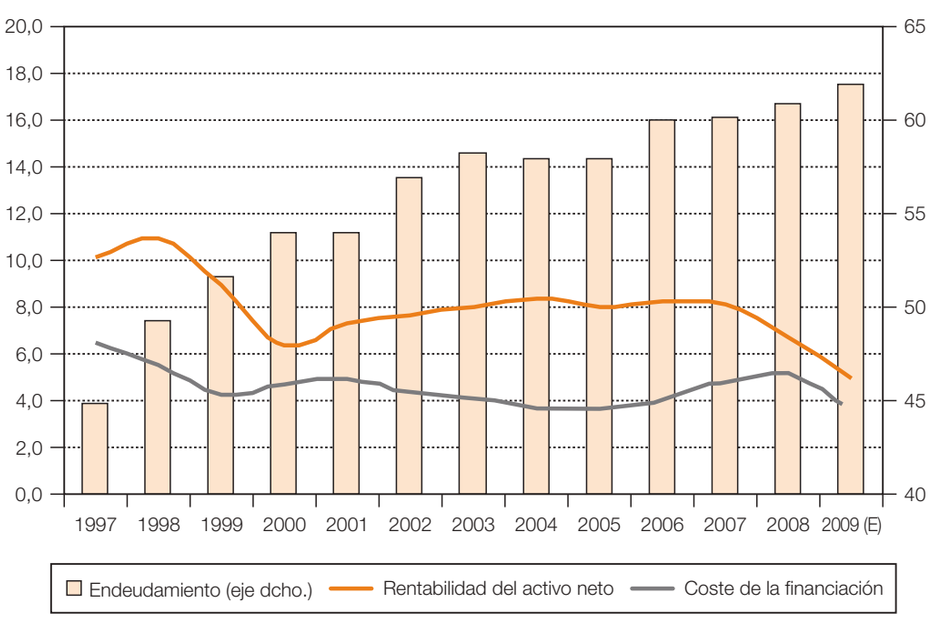
2. Condiciones financieras y cuentas de resultados de las empresas

El cambio que se ha producido en el entorno de las empresas durante 2009 ha repercutido de manera notable sobre sus balances y cuentas de resultados. El gráfico 2 resume algunos rasgos y características de este proceso, proporcionando información sobre la evolución de la rentabilidad y de las condiciones financieras de las empresas. La información procede de una muestra de empresas madrileñas de la Central de Balances del Banco de España, completada con una estimación propia basada en las tendencias que se desprenden de los avances trimestrales que la Central de Balances ha proporcionado para el año 2009. La rentabilidad ordinaria del activo neto, el coste de la financiación recibida y el endeudamiento medido a través de los recursos ajenos con coste sobre el pasivo remunerado a precios corrientes, son los tres indicadores resumidos en el gráfico 2.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA RENTABILIDAD, COSTE FINANCIERO Y ENDEUDAMIENTO DE LAS EMPRESAS DE MADRID

(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en Fariñas, Gil-Huerres y Martín (2006) y de estimaciones de la Central de Balances del Banco de España. Resultados anuales 2008 y Resultados trimestrales 2009.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 306

Como no podía ser de otra manera, durante el año 2009 las empresas han recortado sus resultados de manera sensible, la rentabilidad de sus activos se ha reducido aproximadamente el 25%, reducción que se suma al recorte del año 2008 que se acercó al 20%. El efecto ha sido más intenso sobre las empresas pequeñas que en 2008 ya redujeron su rentabilidad el 45%. Las empresas pequeñas son las que han experimentado con mayor intensidad en sus cuentas de resultados las dificultades derivadas de la coyuntura económica.

Por otra parte, el efecto de las políticas monetarias expansivas sobre los mercados monetarios ha hecho que el coste financiero de los recursos ajenos recibidos por las empresas se haya reducido durante 2009 en 1,5 puntos porcentuales, situando la cota del coste medio de la financiación ajena en un mínimo histórico desde que hay registros de bases de datos empresariales. Las empresas han reducido sus gastos financieros en 2009, tanto porque ha disminuido de manera brusca su acceso a nueva financiación como, sobre todo, por la bajada de tipos de interés que se ha ido trasladando al coste financiero soportado por las empresas.

A pesar de la menor rentabilidad de los activos, las empresas de Madrid han podido prolongar un año más el diferencial positivo existente entre la rentabilidad de sus activos y el coste financiero. Las empresas de menor dimensión no disfrutan de este diferencial positivo desde el año 2008.

3. Recuperar el crecimiento potencial a medio plazo.

La economía de Madrid tocó fondo en la profunda recesión por la que atraviesa en el primer trimestre del año, experimentará tasas intertrimestrales de crecimiento positivo en la transición al año 2010 y alcanzará un crecimiento interanual positivo en los últimos meses de 2010. Las fechas señaladas marcarán, previsiblemente, el itinerario de salida de la intensa recesión por la que está atravesando la Comunidad de Madrid. Sin embargo, siendo importante el momento de salida de la recesión y que éste se adelante o retrase algún trimestre, lo es más que pueda recuperar lo antes posible su crecimiento potencial a medio y largo plazo. El crecimiento que le permitió convertirse en una región metropolitana con más de seis millones de habitantes, con capacidad para atraer un volumen importante de población inmigrante y de inversión exterior directa, y situar la tasa de paro en el 6%, como ocurrió durante los años 2006 y 2007.

Aunque una parte del crecimiento de Madrid durante la última década es producto o consecuencia de un *efecto país* relacionado, entre otros factores, con la apertura internacional creciente, la pertenencia a la UE y una correcta gestión macroeconómica, también hay que registrar en el haber de Madrid factores propios que son igualmente importantes para explicar su dinamismo. La capacidad para integrar un flujo aproximado de 800.000 inmigrantes en el período 2000-2009 es uno de ellos. Según la OCDE, entre el conjunto de países desarrollados, Madrid es la quinta región metropolitana con mayor crecimiento de su población, por detrás de Estambul, Esmirna, Ankara y Dublín. Asimismo y sin ánimo de exhaustividad, la inversión en infraestructuras ha convertido a Madrid en una importante plataforma logística: el *cluster* de actividades que se desarrolla en torno al aeropuerto de Barajas es la fuente de empleo más importante de toda la Comunidad de Madrid.

¿A qué retos se enfrenta Madrid para reemprender su crecimiento potencial? Un informe reciente de la OCDE sobre regiones metropolitanas, dedicado a Madrid (OCDE, 2008), indica la siguiente lista de puntos débiles: 1) bajos niveles de productividad, 2) insuficiente especialización en actividades manufactureras de alto valor añadido, 3) baja capacidad innovadora y 4) importantes desajustes entre la oferta y la demanda de cualificaciones laborales.

Según la OCDE, Madrid ocupa en el *ranking* económico de las 31 regiones metropolitanas europeas con mayor volumen de población, la posición vigésima. Mantener la posición en el *ranking* va a obligar a un gran esfuerzo. Como en el pasaje de Alicia a través del espejo, de Lewis Carroll, en el que hay que correr para mantener la misma posición, también Madrid deberá reemprender pronto su crecimiento si no quiere perder posiciones en el *ranking*. En primer lugar, la baja productividad reclama reformas del mercado de trabajo y también mejoras y cambios en el sistema educativo. Es impensable recuperar y mantener los niveles de crecimiento de la última década sin mejorar la calidad y eficacia del sistema educativo madrileño, permitiendo un mejor ajuste entre las necesidades de cualificación del sistema productivo y la oferta educativa, además de posibilitar una mayor cohesión social basada en la igualdad de oportunidades (Juan J. Dolado, 2009).

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 307

En segundo lugar, por su nivel de renta per cápita Madrid tiene que basar su competitividad en la innovación: mantener los niveles salariales obliga a las empresas a competir con productos nuevos e innovadores. Madrid tiene que hacer un esfuerzo en esta dirección incrementando los recursos dedicados a la inversión en I+D+i o promoviendo cambios que favorezcan el intercambio entre empresas y centros de investigación y universidades. Además, es preciso que el mayor esfuerzo en actividades innovadoras esté unido a un mayor desarrollo de actividades manufactureras y de servicios de alto valor añadido, como la industria aeronáutica, la electrónica (aprovechando la posición de un actor global como Telefónica) o la industria de servicios financieros (que ha experimentado un rápido proceso de internacionalización en los últimos años).

Siendo importante la preocupación por recuperar el crecimiento potencial, conviene no olvidar que la experiencia acumulada en episodios recientes de crisis financieras indica que sus efectos sobre los precios de los activos, la producción y el empleo son profundos y duraderos en el tiempo. El análisis de C. Reinhart y K. Rogoff (2009) sobre estos episodios confirma que los efectos de caída en los precios de la vivienda y de aumento del desempleo tienen una duración media de seis y cinco años, respectivamente. Los descensos en la producción son más cortos: dos años. Y un último dato: los episodios de crisis financiera han estado siempre acompañados de grandes incrementos de la deuda pública. El año 2010 confirmará si la salida de la actual crisis mantiene las tendencias observadas en el pasado.□

BIBLIOGRAFÍA

Juan José Dolado (2009): «La educación en la encrucijada», en A. Cabrales, J. J. Dolado, F. Felgueroso y P. Vázquez (coord.), ***La crisis de la economía española. Lecciones y propuestas.*** *http://www.crisis09.es/ebook/*

Guillermo de la Dehesa (2009): ***La primera gran crisis financiera del siglo XX. Orígenes, detonantes, efectos, respuestas y remedios.*** *Alianza Editorial*

Barry Eichengreen y Kevin H. O'Rourke (2009): ***A tale of two crisis,*** *http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421*

José Carlos Fariñas; Antonio Gil-Huerres y Ana Martín Marcos (2006): ***Resultados de la Central de Balances en la Comunidad de Madrid. Estudios sobre la empresa madrileña.*** *Comunidad de Madrid*

FUNCAS (2009): «Panel de previsión de la economía española. Diciembre 2009», en http://www.funcas.ceca.es/indicadores/Coyuntura_Nacional_Internacional.asp

Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff (2009): «The Aftermath of Financial Crises», ***American Economic Review,*** *99 (May 2009) 466-472.*

Jordi Maluquer de Motes (2009): «Del caos al cosmos: una nueva serie enlazada del Producto Interior Bruto de España entre 1850 y 2000», ***Revista de Economía Aplicada,*** *vol. XVII, núm. 49, págs. 5-45.*

OECD (2008): «OECD Territorial Review: Madrid, Spain», ***Policy Brief****, January, págs. 1-7.*

RESUMEN

Madrid ha experimentado en 2009 la peor recesión de las últimas décadas. Los datos disponibles indican que la contracción de la actividad económica ha sido menos intensa que en el resto de España. El artículo repasa la respuesta de las empresas madrileñas a la situación de crisis por la que han atravesado durante el año.

Palabras Clave: *Entorno Empresarial, Comunidad de Madrid, Crisis Financiera.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 308

Concertación y diálogo social

Francisco Cabrillo (*)
Catedrático de Economía Aplicada, UCM.
Presidente del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid

La toma de decisiones en materia de política económica mediante un procedimiento basado en un acuerdo previo entre las partes más directamente implicadas ha adquirido un papel importante en España, y en concreto en la Comunidad de Madrid. El término *dialogo social* designa específicamente, de acuerdo con la terminología de la Unión Europea, los procedimientos de concertación y consulta con los interlocutores sociales. En este concepto, se incluyen —de acuerdo con la definición de la Organización Internacional del Trabajo— todos los tipos de negociación e intercambio de información entre los gobiernos y los representantes de los empleadores y trabajadores sobre temas de interés común.

La Constitución española hace una referencia explícita a los agentes sociales cuando afirma, en su artículo 7, que *los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios.* Este artículo, como otros de la Constitución referidos a la economía, es muy poco concreto, por lo que cabe interpretarlo de formas muy diversas. Pero la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional ha reforzado el papel representativo de estas entidades, incluso en aquellos casos en que las personas o empresas directamente afectadas no quieran que sus intereses sean gestionados por estas organizaciones. Así, el Tribunal Constitucional en sentencia 70/1982 (de 29-11) señala que los sindicatos están legitimados para *ejercitar aquellos derechos que, aun perteneciendo en paridad a cada uno de los trabajadores ut singulus, sean de necesario ejercicio colectivo*. Y el Tribunal Supremo, en sentencia de su sala 4.ª de 26-12-1989, afirma que los sindicatos que representan a los trabajadores en una empresa actúan *en defensa de los intereses de todos ellos* (1).

Estas sentencias, y otras similares, han desarrollado el papel que los sindicatos y las organizaciones empresariales desempeñan en la defensa de los intereses de sus representados de acuerdo con el artículo 7 de la Constitución. Pero no resuelven la existencia de algunos problemas importantes desde el punto de vista de una gestión eficiente de las políticas públicas.

Una norma legal o un plan de reforma aprobados con el acuerdo de los interesados tiene la ventaja indudable de que nace con una perspectiva de costes de aplicación menores que los que surgirían si tal acuerdo no se hubiera producido. En la terminología del análisis económico, una estrategia de consenso tiene como resultado una situación Pareto-superior, ya que ningu-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 309

na de las partes se puede considerar perjudicada con respecto a la situación previa. Pero esta forma de adoptar decisiones tiene también costes. Por una parte, están todos aquellos relacionados con el proceso mismo de la negociación, que puede exigir el empleo de recursos —monetarios y no monetarios— y retrasar el momento de la entrada en vigor de la norma, lo que podría hacer más difícil la consecución de los objetivos del Gobierno. El problema más importante es, sin embargo, el del contenido mismo de la norma, que puede diferir sustancialmente del proyecto inicial a causa de las cesiones realizadas para lograr el acuerdo.

Es un resultado bien conocido de la teoría de la elección pública la relación inversa que existe entre el nivel de exigencia de la regla de votación y la probabilidad de la aprobación de una determinada norma. En el límite está la regla del consenso que, al exigir la unanimidad, es equivalente a dar un poder de veto a cada una de las partes implicadas. De hecho, una de las razones fundamentales del fracaso del diálogo social en España en el año 2009 ha sido precisamente la estrategia del Gobierno nacional que afirmó desde el primer momento que no adoptaría ninguna medida en el ámbito de la reforma del mercado de trabajo si no era aceptada previamente por las organizaciones empresariales y sindicales. No hay que ser un experto en teoría de la negociación para darse cuenta de que el resultado más probable de una estrategia de esta naturaleza es el mantenimiento del *statu quo*, que es la situación en la que nos encontramos en estos momentos.

La cuestión básica a debatir es, por tanto: ¿qué es más eficiente para el conjunto de la sociedad, reducir los costes de aplicación de una política concreta, logrando el consenso de las partes implicadas, o realizar una reforma que se considera necesaria, aunque algunos de sus aspectos provoquen el rechazo de determinados grupos de interés? No existe, ciertamente una respuesta con validez general, ya que casos diversos exigen respuestas diferentes. Si la aprobación de normas por mayoría simple puede resultar inconveniente en algunos casos, parece que no debería darse derecho de veto a nadie en un tema como la reforma del mercado de trabajo cuando un 20% de la población del país está en paro.

El diálogo social plantea también otras cuestiones interesantes desde el punto de vista del análisis económico. La primera, de representatividad, en cuanto no todos los sindicatos ni todas las organizaciones patronales pueden participar en el diálogo social, ya que el Estatuto de los Trabajadores establece en su artículo 87 que en los convenios de ámbito superior a la empresa sólo estarán legitimados para negociar los sindicatos que tengan la consideración de sindicatos más representativos y los que cuenten con un mínimo del 10% de los miembros de los comités de empresa o delegados de personal en el ámbito geográfico correspondiente; porcentaje que se aplica también a las asociaciones empresariales, que deben contar con un mínimo del 10% de los empresarios y los trabajadores afectados. Este límite ha planteado problemas al excluir a organizaciones sindicales con un apoyo importante entre los trabajadores, que no sólo han quedado fuera del diálogo social, sino que han visto, además, cómo eran relegadas frente a sindicatos de ámbito autonómico que cuentan en su comunidad con un mínimo del 15% de los miembros de los comités de empresa o delegados de personal, pero un porcentaje mucho menor en el conjunto del país.

El segundo tema relevante es el del trabajador o empresario que no quiere acogerse a los resultados del diálogo social por considerarlos contrarios a sus intereses u objetivos. La antes citada sentencia del TC señala que la representación sindical se refiere a los derechos de los trabajadores que *sean de necesario ejercicio colectivo*. Pero es importante señalar que la existencia de intereses colectivos no debería implicar la inclusión forzosa en los acuerdos de todas las personas o grupos que puedan resultar afectados por ellos. Un buen ejemplo de este tipo de casos lo encontramos en las *class actions*, creadas inicialmente por el derecho norteamericano pero cuya aplicación se va extendiendo por muchos países del mundo. Estos procedimientos tienen ventajas indudables, ya que reducen los costes de transacción y facilitan el llegar a acuerdos con grupos que pueden ser muy numerosos. Pero es importante señalar que ofrecen siempre a cada afectado la posibilidad de separarse de la acción colectiva. Es muy dudoso que muchos acuerdos del diálogo social tengan la característica de ser *de necesario ejercicio colectivo* requerida por el Tribunal Constitucional para legitimar la representación forzosa de los agentes implicados. Si se quiere dar prioridad a la acción colectiva puede establecerse el principio —habitual también en las *class actions*— de que el silencio sea considerado como una forma de aceptación implícita de la representación, pero sería necesario incluir la posibilidad expresa de *no adhesión* al acuerdo. Por tanto, no hay argumentos de eficiencia que justifique la prohibición del descuelgue (2).

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 310

Esta forma de entender la actuación colectiva parece basarse, en nuestro país, más que en argumentos de eficiencia, en una visión *social* de la actividad económica, muy crítica de los principios de la economía de mercado y la libertad de contrato que impregna nuestra legislación y nuestra jurisprudencia desde hace varias décadas. Y así lo pone de manifiesto, por ejemplo, la sentencia del TS de 7-2-1985, cuando señala que *hay que negar viabilidad en Derecho al actuar humano en función de un interés individualista, que excluya la utilidad común que es exigible en los actos jurídicos, en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones* (3).

1. El diálogo social en la Comunidad de Madrid en 2009

En el año 2009 el diálogo social no ha pasado en España por sus mejores momentos. El desacuerdo entre los representantes de las organizaciones empresariales y los sindicatos, por una parte, y el apoyo explícito del Gobierno de Rodríguez Zapatero a estos últimos ha sido, en muchas ocasiones, noticia de primera página en los medios de comunicación. Esta situación ha marcado, sin duda, la evolución de las negociaciones entre los empresarios, los sindicatos y el Gobierno de la Comunidad de Madrid.

A la hora de analizar el diálogo social en una comunidad autónoma hay que tener presente, en primer lugar, el ámbito de competencias en el que las negociaciones se desenvuelven. Aunque las cosas puedan ser diferentes en el medio y largo plazo, en la actualidad la reglamentación del mercado de trabajo depende del Estado. Por ello el papel de las comunidades autónomas se centra en los aspectos de la política económica y social en los que más amplias son sus competencias como los incentivos a la actividad económica, la sanidad, la educación o el bienestar social.

En la Comunidad de Madrid existe un número elevado de órganos encargados de la supervisión de políticas sectoriales en los que están representadas las organizaciones empresariales y sindicales. El cuadro 1 presenta los más importantes, con mención específica de la consejería de la que dependen.

Especial papel desempeña en este ámbito el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Este consejo es un órgano de participación tripartita y de carácter consultivo en materia económica y social de la Comunidad de Madrid, del que forman parte tanto los interlocutores sociales como expertos designados por el Gobierno, que llevan a cabo sus actuaciones con total independencia de los restantes órganos e instituciones de Madrid.

Entre las funciones principales del CES está la de emitir informes preceptivos no vinculantes, con carácter previo a la aprobación de proyectos de ley y de decretos sobre la política económica y social de la Comunidad de Madrid. Estos informes, cuando son aprobados por consenso de todas las partes, tienen mayor influencia ya que se trata de una única voz solicitando determinadas modificaciones al Gobierno antes de que los proyectos lleguen a su tramitación parlamentaria. En este sentido, se debe destacar que del 47% (4) de las recomendaciones emanadas de los informes del CES en 2008, que pueden ser objeto de seguimiento de su aceptación o no por parte del Consejo de Gobierno y de la Asamblea, más de la mitad, concretamente el 57%, han sido incluidas en los textos finales. En el 2009 se aprobaron por unanimidad diez de los dieciseis informes elaborados por el CES.

El hecho más relevante en lo que hace referencia al diálogo social en la Comunidad de Madrid a lo largo del año 2009 ha sido el acuerdo suscrito el día 28 de enero por el Gobierno y los agentes sociales para la Reactivación Económica y el Empleo. El acuerdo hay que encuadrarlo en la situación de la grave crisis económica por la que atraviesa España y tiene como su principal objetivo alcanzar un clima de estabilidad económica y social, indispensable para generar confianza y para poner en marcha medidas de reactivación de la economía madrileña y de generación de empleo. Para ello se fijan una serie de ejes de actuación, entre los que se pueden destacar los siguientes: dinamización del sector industrial; fomento e impulso del pequeño comercio y de hostelería; innovación tecnológica; apoyo a las pequeñas y medianas empresas; mejora de la estabilidad y de la productividad en el empleo; mejora de la calidad de la gestión del empleo: formación e intermediación como factores estratégicos; emprendimiento: fomento de las vocaciones emprendedoras y promoción de la acción emprendedora; apoyo al autónomo y a la economía social; mayores oportunidades de empleo para personas con más dificultad de inserción laboral, e igualdad de oportunidades y conciliación de la vida personas y profesional.

Los campos de actuación son muy diversos, por tanto, y los acuerdos concretos que puedan alcanzarse en este marco general facilitarán, sin

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 311

CUADRO 1

ÓRGANOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID CON REPRESENTACION DE LAS ORGANIZACIONES PATRONALES Y SINDICALES

Consejerías	Órganos
	Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid
Vicepresidencia, Cultura y Deporte	Consejo de Cultura
Presidencia, Justicia e Interior	Observatorio de Violencia de Género Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas
Economía y Hacienda	IMADE Agencia Financiera Consejo de Consumo Consejo Consultivo de Industria Consejo de Estadística Consejo de Promoción Turística Consejo de Promoción Económica Consejo de Promoción de Comercio
Educación	Consejo Escolar Consejo de Formación Profesional
Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio	Consejo de Medio Ambiente
Sanidad	Consejo Pacto Trastorno Alimentario Consejo de Salud
Familia y Asuntos Sociales	Consejo Asesor de Bienestar Social Consejo Asesor Personas con Discapacidad Consejo Regional de Mayores
Empleo y Mujer	Consejo de Madrid Consejo de Promoción de Economía Social Consejo de Relaciones Laborales Observación de Prevención de Riesgos Laborales Observatorio Regional Empleo y Formación
Inmigración y Cooperación	Consejo de Cooperación y Desarrollo Foro Regional de Inmigración

duda, la aplicación eficiente de las normas aprobadas para el desarrollo de la política económica y social de la Comunidad de Madrid.□

NOTAS

(*) Agradezco la colaboración de la profesora Rocío Albert, secretaria general del CES de la Comunidad de Madrid y de José Luis Prieto, jefe del área jurídica de esta institución, en la preparación de este artículo.

(1) Es importante señalar que la representación se articula en España por el voto de los trabajadores en las empresas, no por la afiliación de los trabajadores a los sindicatos, que es en nuestro país muy reducida. Aunque es difícil obtener cifras precisas, los datos disponibles indican que aproximadamente el 90% de los trabajadores españoles no están afiliados a ningún sindicato.

(2) Cuestión algo distinta es el problema de agencia que genera toda delegación en la representación de intereses. El problema surge, a este respecto, cuando no existe una plena coincidencia de intereses entre el principal y el agente; en nuestro caso entre los trabajadores y los empresarios individualmente considerados y sus representantes en la mesa de negociación. La existencia de información asimétrica entre agentes y principales hace más difícil, además, que los primeros defiendan de forma eficiente los intereses de los últimos.

(3) Véase en este sentido la importante sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1946 en la que se ataca el principio básico de libertad de contrato establecido por el Código Civil con el argumento de la conveniencia de reforzar los elementos éticos y sociales *en el derecho español.*

(4) El 52% de las otras recomendaciones no pueden ser objeto de seguimiento al valorar la oportunidad y la finalidad de la norma.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 312

RESUMEN

En la Comunidad de Madrid existen numerosos órganos con representación directa de los agentes sociales, el más importante de los cuales es el Consejo Económico y Social. Este consejo es un órgano de participación tripartita y de carácter consultivo en materia económica y social, del que forman parte tanto los interlocutores sociales como expertos designados por el Gobierno.

El hecho más relevante, en lo que hace referencia al diálogo social en la Comunidad de Madrid a lo largo del año 2009, ha sido el acuerdo suscrito el día 28 de enero por el Gobierno y los agentes sociales para la Reactivación Económica y el Empleo y tiene como su principal objetivo alcanzar, en la actual situación de crisis, un clima de estabilidad económica y social, indispensable para generar confianza y para poner en marcha medidas de reactivación de la economía madrileña y de generación de empleo.

Palabras clave: *Diálogo Social, Sindicatos, Patronal, Gobierno, Política Económica.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 313

La transformación de la economía madrileña. Balance reciente y retos de futuro

José A. Herce
Socio-director de Economía Aplicada y Territorial de Afi.
Profesor titular de Economía, UCM

1. Introducción

La Comunidad de Madrid es una de las regiones más avanzadas de Europa. Con los últimos datos comparables disponibles, los de Eurostat para 2006, la región ocupaba el lugar vigésimo quinto en el *ranking* de renta por habitante, medida en paridades de poder de compra, con 32.100 euros, un 36% más que la media de la UE-27. En este *ranking* se encuentran 271 regiones, por lo que dicha posición implica encontrarse en el límite del Top-10 de las regiones más avanzadas de la UE. En ese año 2006, la Comunidad de Madrid era la región mejor situada de todas las comunidades autonómicas españolas.

Dentro de la región, la capital Madrid, ocupa una posición preeminente. Con una población que es el 51,5% de la población de la comunidad autónoma, un nivel de ocupación que es el 50% del de la región y un PIB que concentra el 67% del PIB regional (1), la ciudad, cuya vitalidad económica estaba basada en la capitalidad del país y la concentración de actividades administrativas centralizadas hace unos pocos lustros, es hoy una ciudad sede de empresas de servicios avanzados y de elevada productividad, un nodo urbano en los circuitos turísticos globales más sofisticados, un foco de atracción de talento y recursos humanos, un gran centro de distribución logística y puerta de acceso y alcance, en fin, para el conjunto de la economía española.

Esta transformación se ha dado, como comentaba, en apenas unos lustros y ha supuesto que el conjunto espacial de la región metropolitana a la que la ciudad dota de articulación socio-económica dependa críticamente del, y a la vez contribuya al, desarrollo económico de la ciudad. Este desbordamiento del influjo de la ciudad se hace notar más allá de las fronteras administrativas y jurisdiccionales que definen los municipios y comunidades autónomas españolas y se expresa en una serie de ejes.

Aunque la ciudad de Madrid representa una presencia decisiva en el conjunto regional, en realidad, dicha presencia debe verse desde una perspectiva mucho más amplia o, mejor aún, por capas. Es muy evidente que la capital regional es el centro de gravedad de una de las mayores regiones urbanas de Europa y, por las infraestructuras de las que dispone, ejerce su influjo en el conjunto nacional y global.

Pero, en otro plano, constituye también el contrapeso urbano de una región en la que se combinan zonas metropolitanas y sistemas productivos locales muy desarrollados que traspasan

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 314

las fronteras administrativas de la región, con espectaculares entornos naturales, paisajísticos y culturales a un tiro de piedra de la ciudad. Estos entornos constituyen uno de los sistemas rural-urbano más dinámicos de España en el que puede cuajar, una vez resueltas las contradicciones existentes en materia de gestión de los espacios naturales, un modelo de desarrollo local del siglo XXI.

La región, por otra parte, posee un sistema de gobierno autónomo con capacidades amplias de gestión de políticas y servicios públicos, siendo pionera en el despliegue de infraestructuras de movilidad ciudadana o en el establecimiento de modelos concesionales que redundan en un mejor control de la calidad y eficiencia de dichos servicios públicos. O para conducir políticas de promoción económica que, en definitiva, han acabado por situar a la economía madrileña en el Top-10 de las regiones europeas, como se comentaba anteriormente.

2. Un año 2009 para olvidar

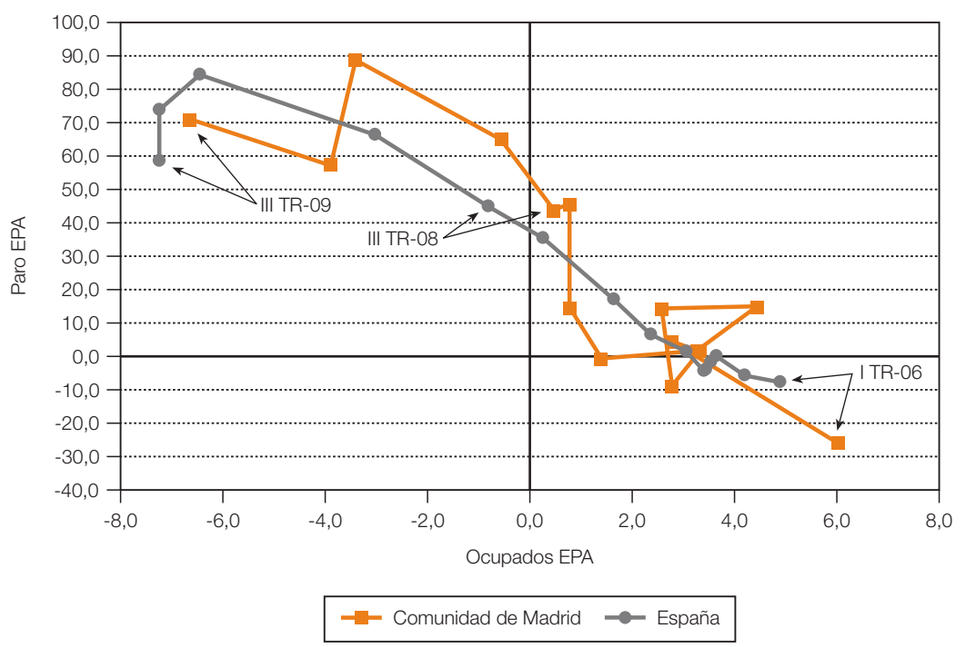
Sin embargo, la economía regional ha sufrido como, cualquier otra economía avanzada, la desaceleración en 2008 y la recesión en 2009. El frente que más ha sufrido en esta recesión, desde luego en la economía española, ha sido el del empleo, habiéndose dado un verdadero colapso del mercado laboral con ritmos de deterioro del empleo y aumento del paro no vistos desde hace décadas. Los datos de la EPA arrojan aumentos muy significativos del paro que se iniciaron ya a comienzos de 2008 y que se han visto agudizados, y acompañados por descensos muy relevantes de la ocupación, a lo largo de 2009, como puede apreciarse en el gráfico 1.

Detrás del hundimiento del empleo en la economía madrileña ha de verse una caída relevante de la actividad productiva, con los consiguientes cierres de empresas y reducción de la fac-

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN Y EL PARO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

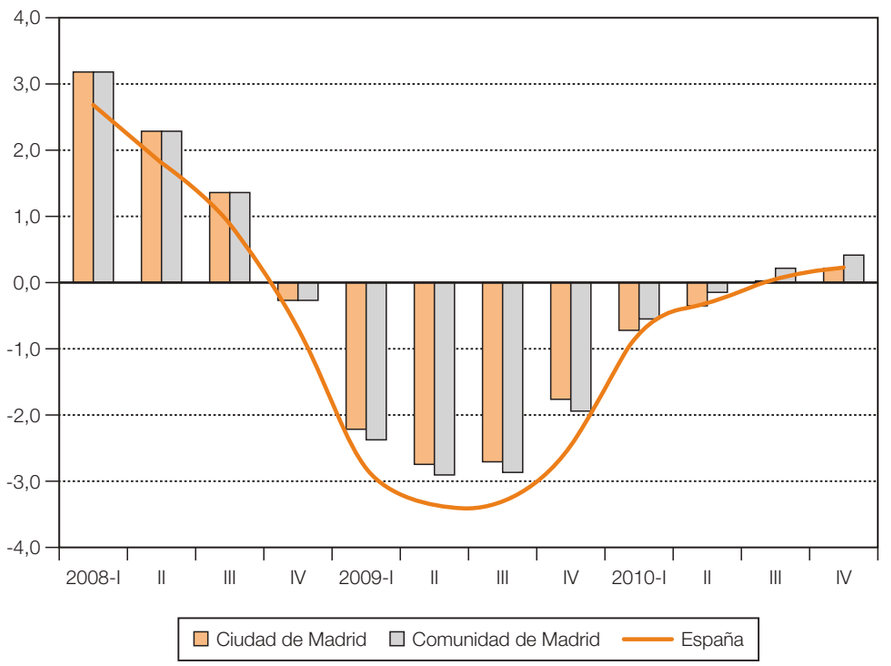
(Tasas de variación interanual, en porcentaje)



Fuente: INE y elaboración propia.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 315

GRÁFICO 2
CRECIMIENTO TRIMESTRAL COMPARADO EN LA CIUDAD DE MADRID, COMUNIDAD DE MADRID Y ESPAÑA, 2008-2010
(Tasas de variación interanual del PIB)



Fuente: OEM (2009): **Situación y Perspectivas Económicas de la Ciudad de Madrid**, núm. 8, 2.º semestre de 2009. Observatorio Económico de Madrid. Disponible en www.munimadrid.es.

turación de las mismas. El tejido productivo en sectores como el de la construcción, el turismo, el comercio y otros servicios de valor medio-bajo ha quedado severamente dañado y llevará un tiempo el que esta capacidad productiva se recupere al cien por cien y se absorba el desempleo.

Las perspectivas de crecimiento para los próximos trimestres se prevén bastante menos malas que en 2009 y es probable que al final de la primera mitad de 2010 los indicadores de actividad y empleo muestren ya señales de crecimiento propiamente dicho, si bien, el ejercicio que viene se caracterizará por el estancamiento de la actividad, que acabará tocando fondo, más que por el relanzamiento de la misma en todos los ámbitos relevantes: la ciudad de Madrid, la región y el conjunto español, como puede apreciarse en las previsiones que maneja el Observatorio Económico del Ayuntamiento de Madrid (gráfico 2).

3. La recuperación de la economía madrileña y las apuestas de futuro

La economía madrileña está muy volcada hacia las actividades de servicios y, en buena medida, estas actividades dependen de la vuelta de la confianza de los hogares, que no se dará mientras las tasas de desempleo sigan en los niveles actuales, que pueden deteriorarse incluso en el curso de 2010. Pero, por otra parte, cuando se distingue por diferentes actividades de servicios, se aprecia una cierta base industrial exportadora y, especialmente, un conjunto de actividades de servicios, algunas de ellas muy avanzadas, entre los que se encuentran cuatro grandes ramas: el trans-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 316

porte y las comunicaciones, los servicios a empresas, los servicios inmobiliarios y de alquiler y los servicios financieros. Estas ramas, por sí solas, producen casi el 40% del VAB en la región y el 50% en la capital regional.

Aunque las actividades financieras e inmobiliarias tardarán en mostrar signos de crecimiento similares a los de hace unos años, los servicios a empresas y los transportes y comunicaciones son especialmente fuertes en el núcleo urbano de la región.

Las grandes empresas globales radicadas en Madrid están especialmente abiertas a las economías emergentes, que están teniendo en estos momentos un desempeño muy favorable y liderando la recuperación de la economía mundial. La capacidad tractora de estas empresas es evidente en el conjunto de la región debido a su tupida cadena de suministro, lo que redunda en beneficio de numerosas pequeñas y medianas empresas que, sin tener la presencia de las primeras, se sitúan en una red muy activa de relaciones funcionales, lo que las inmuniza, en cierta medida, frente a las condiciones locales más adversas.

En esta realidad de la que ya participan muchas empresas madrileñas se encuentran las claves para el futuro económico de la región. La posición entre las regiones europeas avanzadas que ocupa la Comunidad de Madrid puede mejorar si un número mayor de empresas madrileñas pasa a engrosar la lista de empresas globales o la nómina de empresas suministradoras de las anteriores.

La mala noticia es que la parte fácil, por así decirlo, ya se ha hecho y lo que queda es precisamente lo más difícil: extender esta lógica de operación empresarial a un conjunto más amplio, aunque no necesariamente más predispuesto que las anteriores a la aventura global y las alianzas empresariales sofisticadas. Pero esta es una apuesta de futuro que no se puede eludir.

La productividad ha crecido muy poco en la economía española durante los años del *boom* económico, precisamente porque el crecimiento estaba basado en el empleo masivo de mano de obra con cualificaciones medio-bajas. El PIB crecía tanto como lo hacía el empleo, un modelo de crecimiento muy desfavorable para la productividad, que apenas crecía. En los trimestres recesivos, estamos viendo cómo la productividad crece a ritmos superiores al 3% en tasa interanual. Ello indica que es posible que la productividad crezca, que hay base para ello, pero absorber el desempleo existente manteniendo tasas de crecimiento de la productividad como las observadas durante la recesión implicaría un dinamismo del PIB como no se ha visto en España desde la época del *desarrollismo*.

La economía madrileña tiene una productividad por ocupado que es un 12,3% superior a la del resto de la economía española (datos para 2008), aunque en el año 2000, dicha diferencia era del 15%. Ello quiere decir que los esfuerzos deben concentrarse en mantener el dinamismo de los sectores más dinámicos y en extender las relaciones funcionales entre estos sectores y los restantes. Idénticamente debe mantenerse esta estrategia en el plano de las empresas, la gran fortaleza, no se olvide, de la economía madrileña.

Otra apuesta que tiene mucho que ver con la anterior es la que se refiere a la calidad del clima de negocios en el que se desenvuelve la actividad de las empresas. Este clima de negocios se compone de elementos muy variados, pero pueden distinguirse básicamente dos grandes esferas: las normativas y las colaboraciones público-privadas.

En el plano de las normativas, tanto el Gobierno regional como el Gobierno municipal han tratado de liberalizar los requisitos que se exigen a las empresas, los horarios comerciales, la fiscalidad de las mismas. Y, ciertamente, se han conseguido algunos logros que los empresarios aprecian cuando responden a las encuestas sobre clima de negocio. Pero el tenor general sigue siendo el de que en la economía española, en general, sigue habiendo demasiada normativa poco favorable a la agilidad con la que se deberían tratar los temas mercantiles, jurídicos y administrativos que afectan a la competitividad de las empresas.

En el plano de los partenariados, sin embargo, el Gobierno regional se ha mostrado especialmente proclive a extender la lógica de las concesiones y las colaboraciones público-privadas en aras de la mayor eficiencia y calidad de los servicios públicos. No sin dificultades, debido a la escasa popularidad de este enfoque, los responsables públicos han tratado de argumentar las evidentes ventajas del modelo concesional a la hora de asegurar una mejor respuesta de los prestadores de los servicios públicos a las necesidades de la población en materia, por ejemplo, de educación o sanitarias, pero también en materia de transporte o comunicaciones, o de tratamiento de residuos, limpiezas, etcétera.

La densidad de población del área metropolitana de Madrid propicia que estos modelos de colaboración público-privada estén especial-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 317

mente indicados en la región, en la que millones de personas deben satisfacer sus necesidades de movilidad, educativas, de salud, de ocio, etc. regularmente. Esta masa crítica y la temprana voluntad de los responsables de los servicios públicos han permitido que se desarrolle en la región una red de servicios de gran calidad, a pesar de la evidencia anecdótica en contrario, y que en ese sustrato se forjasen algunas de las principales empresas de servicios del mundo, no por casualidad de titularidad española y raíces madrileñas.□

NOTAS

(1) Ver ***Madrid Economía 2009****, Observatorio Económico de Madrid. Disponible en www.munimadrid.org.*

RESUMEN

Madrid es una de las regiones más avanzadas de la Unión Europea, situándose en el Top-10 de las 271 regiones europeas. La capital de la región ha pasado en unos lustros de ser un centro administrativo a convertirse en un nodo de negocios avanzados de alcance global. La recesión se ha cebado tan duramente en la región como en el resto de la economía española durante 2009, con una importante destrucción de empleo y tejido empresarial. Pero las apuestas para el futuro están claras y consisten en perseverar en lo que ha propiciado esa transformación: incrementar el número de empresas avanzadas, a las que hay que dotar de mayores relaciones funcionales con el resto de empresas, facilitar un clima de negocios más respirable e involucrar más activamente en las colaboraciones público-privadas que las han hecho fuertes en el pasado.

Palabras clave: *Madrid, Economía Regional, Servicios Avanzados.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 318

El legado urbano del proyecto olímpico

Pablo Alonso
Consultor Senior de Afi-CAP

1. Introducción al balance de las candidaturas olímpicas

La candidatura olímpica de M-2016 fue el tercer intento de la ciudad de Madrid para ser elegida por el COI como ciudad anfitriona de unos Juegos Olímpicos. El gran entusiasmo popular despertado, el esfuerzo del Ayuntamiento y trabajo conjunto con otras administraciones para generar visibilidad internacional de la candidatura, así como el apoyo de las empresas privadas y otras entidades a la candidatura olímpica fue muy notable, demostrando a su vez que el compromiso de todos los agentes con la ciudad constituye una base sólida para enfrentarse a grandes proyectos.

El hecho de que fuese la segunda candidatura en la valoración técnica del COI, teniendo en cuenta la relevancia de las otras ciudades candidatas, evidencia que la ciudad está bien posicionada en la liga de ciudades más avanzadas. Desde el punto de vista urbanístico y de equipamientos estos fueron los aspectos mejor valorados:

— Sedes olímpicas: la mayoría, construidas; cercanas, accesibles.

— Villa olímpica: espacio de 46 ha, 18 edificios. Los espacios se podrán reutilizar.

— Alojamiento: 52.000 plazas hoteleras, la mayoría cercanas.

— Transporte: uno de los mejores de Europa. Aeropuerto nuevo y ampliado.

El proceso de candidatura, al margen de un nuevo fracaso, ha sido una palanca muy útil para avanzar hacia un modelo de ciudad basado en principios tan aceptados como la sostenibilidad, el equilibrio territorial o la cohesión social, y, en este sentido, en sí misma la candidatura olímpica se ha diseñado para ofrecer beneficios a largo plazo en perfecta sintonía con el proyecto de ciudad desarrollado por el Ayuntamiento de Madrid.

En los últimos ocho años, en los que la ciudad viene participando en las dos candidaturas olímpicas, se han producido espectaculares avances. Con anterioridad, la ciudad había progresado de forma sostenida, pero su papel no trascendía mucho más allá de su condición de capital del Estado. El auge económico ha traído consigo una intensa atracción inmigratoria y renovación sociodemográfica, que han potenciado el capital humano e insuflan vitalidad y dinamismo a la ciudad.

La candidatura olímpica ha consumido mucha energía de la bonanza económica que vivió la ciudad y el resto del país. El consistorio local situó a los Juegos Olímpicos como el primer objetivo

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 319

desde 2003. La última candidatura ha costado 660 millones. Aunque una parte de esta inversión tiene efectos positivos para la ciudad en forma de instalaciones deportivas, el hecho de no contar con unos Juegos Olímpicos, hace más difícil y lento el retorno de las inversiones, aun cuando se consiga organizar otras competiciones internacionales, ya que el efecto de éstas están acotadas por la mayor especialización.

El gasto de la candidatura olímpica se suma al proyecto de modernización de la ciudad, que en conjunto han extenuado las finanzas locales. La deuda del Ayuntamiento de Madrid está en cifras récord: 6.759 al finalizar el 2009, un 25% de la deuda de todos los ayuntamientos de España, y diez veces más que Barcelona. Y lo que es peor, la estrechez financiera llega en un momento muy inoportuno, justo ahora que la crisis económica más aguda en décadas exige movilizar más recursos para reactivar la economía.

Pero también es cierto que la ciudad se ha renovado intensamente desde el punto de vista urbanístico y está mejor preparada en términos de infraestructuras y soportes para la actividad socioeconómica, y ha ganado una imagen de ciudad avanzada en la esfera global. Los grandes cambios urbanos y socioeconómicos vividos por Madrid en un corto intervalo de tiempo, a otras grandes ciudades del mundo les llevan décadas y, a menudo, sin los resultados esperados.

A pesar del desánimo de la reciente derrota, cuyo efecto se amplifica por ser la segunda vez consecutiva, el sueño olímpico de Madrid aún no ha terminado, y el Ayuntamiento deja abierta la posibilidad de que a partir de 2011 la ciudad se embarque en una nueva candidatura para ser sede de los Juegos Olímpicos de 2020. Existen varias evidencias que indican esa posibilidad: once meses antes, el Ayuntamiento de Madrid registró la dirección Web *madrid2020.com* casi un año antes de la decisión del COI en Copenhague sobre 2016.

2. El proceso de candidatura y el proyecto de ciudad

El Proyecto Olímpico de Madrid es el resultado, en su vertiente urbanística, de un largo proceso de planificación anticipado en el vigente Plan General de Ordenación Urbana, que preveía ya desde 1997 la posibilidad de celebrar unos Juegos Olímpicos en Madrid y reservaba suelo necesario para la posible construcción de las instalaciones olímpicas.

La viabilidad y expansión de las nuevas funciones y modelo de ciudad exigían acometer grandes esfuerzos en infraestructuras de transporte, dotaciones públicas y desarrollos urbanísticos. Para ello, la ciudad ha movilizado recursos ingentes y ha implicado a todos sus actores, públicos y privados. Frente a otras candidaturas, el punto fuerte de Madrid ha sido enfrentarse a esos retos con mucha energía y conseguir rápidos resultados. Los efectos de la candidatura son ya una realidad palpable, tanto en la renovación del espacio urbano como en la mejora de las infraestructuras y soportes para el desarrollo socioeconómico. En definitiva, aunque sin Juegos, Madrid ya ha operado una gran transformación.

Los principios que han sustentado la dimensión urbanística de la candidatura se han estructuran a partir de la consolidación del proyecto de ciudad, la cualificación de los nuevos desarrollos urbanos, la creación de nuevas áreas de centralidad, la proyección social de las actuaciones, los hitos arquitectónicos que generen espacios urbanos de alta calidad, los espacios verdes y de encuentro ciudadano, la movilidad mediante transporte público y sostenible, y la gestión ecoeficiente y duradera. Y todos estos principios se sintetizaban en dos nuevos espacios urbanos articulados a partir de las nuevas funciones deportivas:

— La Zona Núcleo o *Corazón*, al este de la ciudad, concentra grandes instalaciones en torno al Anillo Olímpico, como el Estadio Olímpico, la Villa Olímpica o el Centro de Deportes Acuáticos.

— La Zona Río o *Pulmón*, al oeste y sur de la ciudad, se desarrolla a lo largo del río Manzanares e incluye desde el Club de Campo y la Casa de Campo, y sedes de diferentes deportes (Caja Mágica, Canal de Remo, etcétera).

Si se reconduce y materializa el legado de la Villa Olímpica, la ciudad ganaría un nuevo barrio residencial y una nueva centralidad. El diseño funcional de la Villa Olímpica de Madrid facilitaría la continuidad del proyecto en la nueva Centralidad Este. El jurado del concurso internacional de ideas para construir la zona residencial y de servicios de la Villa Olímpica escogió dos proyectos de arquitectos españoles *12 bloques, 12 torres* y "Family Tree", donde primaba el diseño *reversible* de la Villa Olímpica y su aprovechamiento en un nuevo desarrollo urbano.

En este espacio de borde de la ciudad, en el distrito de San Blas, tiene cabida la construcción de 10.963 viviendas, y al igual que en el resto de nuevos desarrollos de periferia se da prioridad a la promoción de vivienda pública gestionada por la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo. Dentro

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 320

de esta oferta pública de vivienda, se concede un gran significado el alquiler a precios regulados, un 15% de las cuales serán para deportistas.

La concreción de este proyecto en un nuevo barrio y espacio deportivo de la ciudad también representa una oportunidad para avanzar en la sostenibilidad, y consolidar a Madrid como una de las ciudades laboratorio urbanístico-arquitectónico más importante del mundo, por varias razones:

— *Los principios de la ciudad compacta mediterránea.* Desde el punto de vista urbanístico se caracterizará por la importancia concedida a los espacios públicos y a las zonas verdes, y recoge la tradición de las ciudades mediterráneas, a la vez que se integra en los nuevos barrios en la periferia de la ciudad. Es decir, se adecua a un modelo de ciudad compacta que promueve el contacto y la convivencia de las personas en el espacio público y en los servicios públicos integrados en él.

— *En consonancia con los criterios de construcción sostenible.* Las edificaciones se han proyectado como construcciones modulares, lo cual favorece la rapidez y seguridad de ejecución, con materiales reciclados seleccionados de acuerdo a su ciclo de vida, con cubierta ecológica, sistemas de captación solar y de reciclado de agua, lo cual reduce el impacto urbano y se acerca a un objetivo de emisiones cero.

— *Fomento de la movilidad sostenible.* La urbanización, que se ha diseñado pensando en los desplazamientos a pie: todas las instalaciones se encuentran en un radio de 300 metros de distancia, es decir, a 3,6 minutos caminando. El espacio también contempla un circuito para bicicletas, integrado en la red de carriles bici del resto de la ciudad, y puntos de recarga de vehículos eléctricos.

3. El legado de los equipamientos olímpicos

Uno de los rasgos particulares de la candidatura ha sido el compromiso de la ciudad, independientemente de cuál fuera el resultado de la elección, de acometer gran parte de los proyectos urbanos y de equipamientos deportivos contemplados en el proyecto olímpico.

Madrid, frente a otras grandes ciudades de referencia mundial, presentaba un tradicional déficit de instalaciones deportivas. Esta situación se ha corregido en gran parte a los legados de los proyectos de Madrid 2012 y Madrid 2016.

El programa de construcción de infraestructuras deportivas del Ayuntamiento de Madrid ha garantizado que más del 70% de las instalaciones olímpicas sean ya una realidad. En este sentido, el proceso de candidatura ha sido un eficaz instrumento para que Madrid alcance una amplia dotación deportiva.

En el diseño de los equipamientos deportivos se ha tenido en cuenta la calidad, funcionalidad y accesibilidad de las instalaciones, así como el uso de las más modernas tecnologías a favor del medio ambiente y el legado futuro. Así, todos ellos se caracterizan por incorporar valores de sostenibilidad, ahorro energético y reciclaje, y además en todas las propuestas se han promovido posibles usos futuros tras la celebración de los Juegos.

Buen ejemplo del carácter multifuncional y sentido de legado, ha sido el estadio de La Peineta, que si se cumplen las previsiones será la sede del Club Atlético de Madrid para la temporada 2012/2013. El nuevo estadio tendrá una capacidad de unas 73.000 personas, aproximadamente 20.000 más que en el Calderón.

La Caja Mágica es el principal equipamiento construido durante la candidatura olímpica 2016, cuyo coste se ha cifrado en 160 millones de euros. Diseñada por Dominique Perrault, la Caja Mágica es un nuevo referente de la arquitectura internacional. Además contribuye al equilibrio territorial de la ciudad, constituyendo una nueva centralidad: en los que antes eran unos terrenos degradados a orillas del río Manzanares, ahora existe un espacio de 17 hectáreas ajardinadas, que configuran uno de los vectores del Parque Lineal del Manzanares. Es un espacio polivalente, ya que además de acoger torneos internacionales de tenis (Madrid Open) permite el desarrollo de otros eventos, y la práctica de otros deportes. La Caja Mágica es un complejo de 82.520 metros cuadrados que tiene tres pistas en su interior, las tres con cubiertas basculantes, lo que faculta a este recinto como el único del mundo donde se puede jugar en el exterior y en el interior un mismo torneo.

El Centro Acuático ha sido otra de las *estrellas* de la candidatura Madrid 2016 que costará unos 186 millones de euros y que se prevé que esté operativo en 2010. Se desarrolla sobre una superficie de 100.000 metros cuadrados, dentro del denominado Anillo Olímpico (en el distrito de San Blas). Es un edificio diseñado con criterios de arquitectura bioclimática, de hormigón, madera y vidrio, en el que destaca el empleo de 900 metros cuadrados de superficie de colectores solares para el calentamiento del agua de las piscinas, así como los 1.088 módulos solares fotovoltaicos para la generación de electricidad. La propuesta

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 321

que ha hecho el arquitecto Medina se basa en un edificio transparente formado por tres cajas de cristal que contendrán cada una de las piscinas olímpicas, con una capacidad total para 17.000 espectadores. Con estas instalaciones la ciudad contará con uno de los mejores centros acuáticos del mundo, en el que se podrán disputar importantes competiciones pero también ser utilizado por todos los ciudadanos, dado su carácter municipal.

Otro argumento que esgrimía Madrid, frente a otras ciudades candidatas, es su capacidad a la hora de reaprovechar instalaciones persistentes como el Palacio de Deportes o con mínimas adaptaciones para la celebración de los Juegos, como es el caso del recinto de Ifema, cuyos pabellones albergarían las sedes de las competiciones de badminton, boxeo, esgrima, halterofilia, lucha libre, lucha greco-romana y tenis de mesa.

Lógicamente el resultado final de la elección deja en el aire otras muchas instalaciones, cuya concreción dependía de la celebración de los Juegos. Este es el caso del Madrid Arena, una iniciativa que en principio el club deportivo del Real Madrid estaba dispuesta a desarrollar incluso si Madrid no fuera elegida sede olímpica. A priori, su continuidad estaba asegurada por el interés de que el nuevo pabellón acogiera los partidos del equipo profesional de baloncesto, pero también por su carácter polivalente para acoger otras modalidades deportivas, espectáculos y congresos. El proyecto del Madrid Arena está diseñado para un aforo de 20.000 asientos, acorde a lo que estipula la NBA, y dotaría a Madrid con la instalación más moderna de Europa.

Muchos de los equipamientos e infraestructuras pendientes en el proyecto olímpico tendrán que esperar para ser ejecutadas a un escenario de recuperación económica y cuentas financieras más saneadas de las administraciones, y por supuesto dependerán de la reactivación del proyecto olímpico en una nueva candidatura para el 2020 que logre sumar esfuerzos.□

BIBLIOGRAFÍA

*CEET (2005): **Impacto Económico de los Juegos Olímpicos Madrid 2012**, Ayuntamiento de Madrid.*

Comité Olímpico Internacional (2008): «Games of the XXXI Olympiad in 2016. Report by the IOC Candidatura Acceptance Working Group to the IOC Executive Board», Lausanne, 2008.

*Sánchez Moral, S. (2008): «Positioning Madrid in the World City System: The Role of Foreign Firms in Advanced Business Services», **GaWC Research Bulletin**, 258.*

*OCDE (2008): **OECD Territorial Reviews: Madrid, Spain**, OCDE, 2008.*

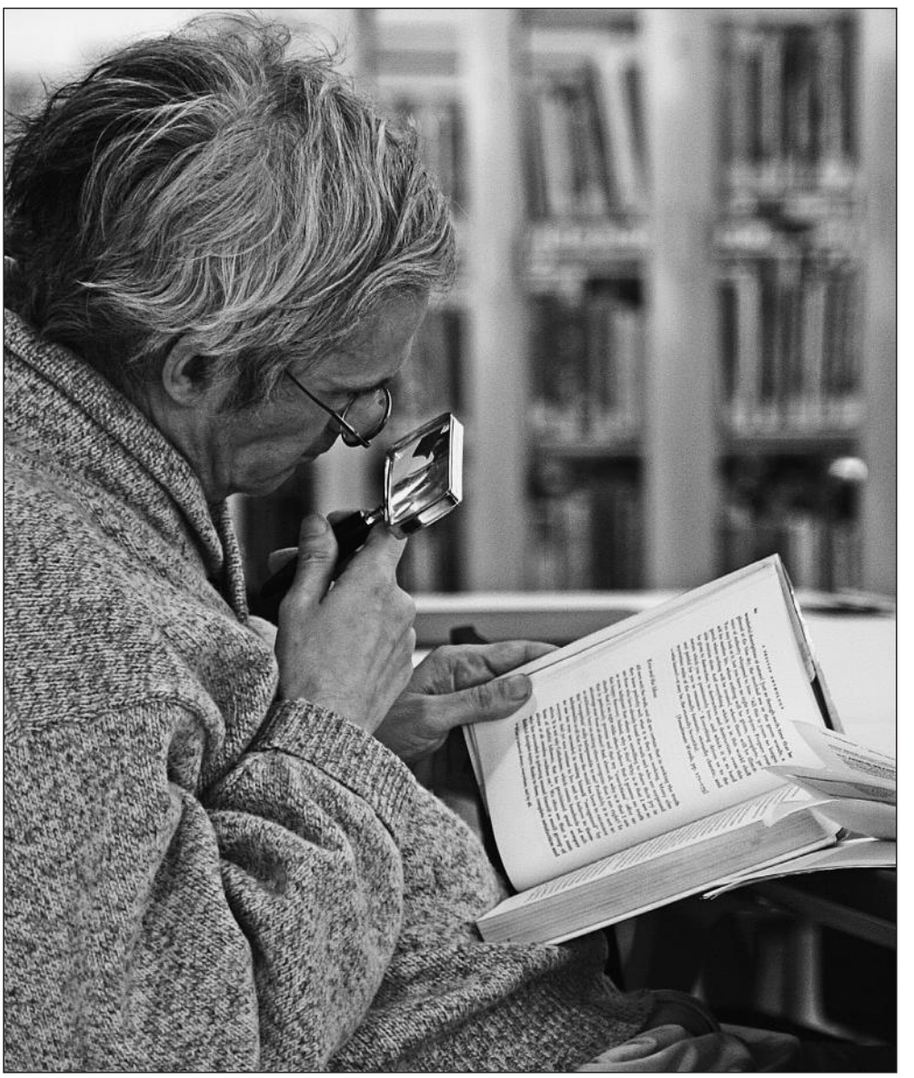
Vergés de Palma, J. (1997): «¿Y después qué? Una visión sobre el legado olímpico en la ciudad acogedora», Centro de Estudios Olímpicos, UAB.

RESUMEN

El proceso de candidatura, además del geomarkenting o promoción de Madrid en la esfera global, ha sido una base estratégica para definir qué es la ciudad hoy y la capacidad para articular un proyecto de desarrollo en torno a la ciudad soñada. Las instalaciones olímpicas, además de su función deportiva, contribuye a la regeneración e integración de los dos bordes de la ciudad y están llamadas a ser nuevos hitos sociales. El calado de estos principios y retos ha exigido una planificación, donde más allá de una visión a corto plazo, predomina una estrategia global del fenómeno urbano. En este sentido, el proceso de candidatura ha jugado un papel decisivo como elemento catalizador del proyecto de ciudad.

Palabras clave: *Candidatura Olímpica, Legado, Ciudad de Madrid, Renovación Urbana, Equipamientos, Infraestructuras.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 322



PANORAMA BIBLIOGRÁFICO

Coordinadora:

M.ª Eugenia Callejón
Economista

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 323

La sección dedicada a las novedades editoriales del año 2009 consta, en esta ocasión, de dos artículos que nos ofrecen sendas selecciones comentadas de obras que los autores han considerado merecedoras de ser reseñadas.

En primer lugar, el panorama bibliográfico de la economía española, que un año más nos presenta *José María Serrano*, tiene como telón de fondo la crisis económica. Varias de las obras seleccionadas analizan los distintos aspectos del *lastre* que dejó el último ciclo expansivo de nuestra economía, así como las consecuencias de la crisis financiera internacional. Asimismo, se destacan entre las novedades las obras que profundizan en otras deficiencias de nuestra economía, como son la falta de competitividad, las carencias en educación e investigación, los defectos de algunas instituciones, como las de regulación, o la rigidez de ciertos mercados, en especial el de trabajo. La historia de la economía y del pensamiento económico continúa generando publicaciones de calidad en nuestro país, de las que se da también cuenta.

Por su parte, *Jesús Rodríguez Pomeda* y *Fernando Casani*, en su artículo sobre novedades bibliográficas en dirección y organización, se centran en una serie de obras que pretenden renovar determinados planteamientos de la dirección de empresas y otras organizaciones, agrupando dichas obras en cuatro bloques. El primero de ellos se refiere a las redes y el capital social, dos áreas de trabajo multidisciplinar llamadas a revolucionar las organizaciones. El siguiente bloque agrupa publicaciones relacionadas con la adaptación de la estrategia empresarial a los nuevos tiempos y a las nuevas dimensiones que adopta la competencia ante transformaciones como los cambios en los patrones de consumo. A continuación se comentan varias obras sobre el trabajo directivo. Finalmente, el cuarto bloque reseña una publicación sobre el mundo laboral.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 324

Novedades en Economía Española. Los economistas acuden a la cita

José María Serrano Sanz
Universidad de Zaragoza

La trayectoria del PIB español ha descrito a lo largo de 2009 una curva que preludia la vuelta a cifras positivas en 2010. De modo que la recuperación está a la vuelta de la esquina. Una noticia que no es menor, porque significa que los augurios más pesimistas no se han cumplido y la economía —ayudada aquí y en todas partes por gobiernos y bancos centrales— ha tenido elasticidad para no caer en una espiral descendente. Algo que no estaba garantizado. La cuestión ahora es cómo será la recuperación. Puede ser vigorosa, como en 1994, o lánguida, 1980. Las probabilidades de que vaya a transitarse por uno u otro camino dependen de condicionantes externos, condiciones de partida y la actitud de todos.

Entre los primeros, los condicionantes externos, cabe destacar tres: que la política monetaria del BCE mantenga bajos los tipos de interés, que los precios de las materias primas no se vean sometidos a burbujas especulativas y que la recuperación adelantada de los demás se consolide. De las condiciones de partida interesa que el ciclo español no se separe demasiado del internacional y que vayan desvaneciéndose a buen ritmo las restricciones crediticias y los excesos inmobiliarios. En cuanto a la actitud de los agentes, influirá, en especial, la capacidad del Gobierno para hacer algunas reformas creíbles y contener la sangría en las finanzas públicas, así como la sensatez de sindicatos y empresarios; eso dará o no confianza a los demás, que reactivarán el consumo y la economía si creen en el mantenimiento del empleo.

Naturalmente, con ese escenario, resulta lógico que el tema del día durante todo el año 2009 haya sido la crisis económica, que se había hecho ya patente en los meses finales del año previo. Y si la obligación de los economistas, como ciudadanos que deben ser sensibles ante las circunstancias de su entorno, es hacer luz sobre la realidad económica, nadie podrá negar que esta vez han cumplido. Porque la cantidad de novedades que se refieren a la crisis española e internacional es considerable. Se desmiente así una de las más reiteradas acusaciones que se nos suele hacer: la de llegar siempre tarde con nuestros análisis y ser proclives a predecir sólo el pasado. Quien desee conocer cómo ven los economistas españoles la situación, tiene oportunidad de hacerlo, porque las novedades de este año han llegado puntualmente y son plurales en sus enfoques.

Y no se pronuncian sólo sobre el pasado o el presente, sino que en sus análisis están contenidas las probabilidades de que la salida sea más o menos vigorosa. Porque, como se acaba de indi-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 325

car, eso dependerá de la actitud de todos, pero también de las condiciones de partida, del diagnóstico sobre cuán enredada está la madeja de los problemas previos. Por supuesto, no todos los libros asignan las mismas probabilidades a una solución más o menos rápida, pero los acuerdos priman sobre las discrepancias y, en general, el optimismo no es moneda corriente.

Casi todos los libros adoptan una perspectiva común. Se refieren, por una parte, a la crisis financiera internacional y, por otra, al último ciclo expansivo de la propia economía española. El lastre que éste dejó en los excesos inmobiliarios y el déficit exterior y su difícil resolución en el contexto de la crisis internacional, es el punto de partida generalizado. Desde ahí, varios autores profundizan en otras deficiencias más de fondo de la economía española, como las carencias en la educación y la investigación, los defectos de algunas instituciones, como las de regulación, o la rigidez de ciertos mercados, en especial el de trabajo. Además, en ocasiones se toma una perspectiva histórica más amplia para contextualizar la crisis en el tiempo y en el conjunto de las depresiones; esto es particularmente completo, como era de esperar, en *Para comprender la crisis*, de Tortella y Núñez. Entre los restantes libros, se pueden destacar *La economía edificada sobre la arena, causas y soluciones de la crisis económica*, de Álvaro Anchuelo y Miguel Ángel García Díaz; *La encrucijada económica de España*, de Blas Calzada y Juan Pablo Calzada (2009); *Crecimiento y crisis de la economía española (1995-2008)*, de José Ramón de Espínola; *La crisis económica en España: la vivienda y la innovación*, de Luis Gámir; *El arte de la economía: opiniones y reflexiones*, de Manuel Pizarro; *El informe Recarte 2009: economía española y la crisis internacional*, de Alberto Recarte; y la obra de Joaquín Trigo y Juan Rosell, *¿Y después de la crisis, que?: Claves para un nuevo rumbo económico en España*.

Sin duda uno de los villanos de la crisis más ampliamente identificados como tales es el sector inmobiliario. Sobre él, específicamente, se han publicado nuevos libros en este año, como ocurriera en el anterior. El primero, *El stock de capital en vivienda en España y su distribución territorial (1990-2005)*, dirigido por E. Uriel, contiene menos juicios sumarios y más información que describe bien la evolución de la construcción de viviendas entre 1990 y 2005, con su correspondiente distribución territorial. Los otros dos, *Promotores de la crisis*, de B. Huerta, y *Economía de la vivienda en España*, de G. Izquierdo, son análisis más convencionales del problema.

Pero la vivienda no es la única rama interesante del sector de la construcción, porque la obra pública ha sido en los últimos años también muy dinámica, como en general el capital público. Sobre esta cuestión el IVIE, una vez más, ha aportado datos muy relevantes para el conocimiento de la economía española, expandiendo sus series en el tiempo y manteniendo su detalle territorial con una nueva entrega. *Series históricas de capital público en España y su distribución territorial (1900-2005)*, de M. Más y V. Cucarella, es otra aportación muy relevante para quienes estén interesados en la distribución de la inversión pública, un factor que diferencia a España de otros países europeos por el enorme esfuerzo colectivo de los últimos años. Ver a la vieja piel de toro surcada de autopista y trenes de alta velocidad es un hecho que marca distancias con el pasado y con el presente de nuestros vecinos. Y que debería ser además un elemento de orgullo colectivo cuando se viaja al exterior.

El otro gran problema de la economía española, ya se ha dicho, es la competitividad. Esta cuestión se ha abordado desde una triple perspectiva. Primero, se dispone desde este año de un libro en el que se analizan exhautivamente los diversos índices de competitividad de la economía española elaborados por distintos organismos e instituciones internacionales, un texto excelente para no perderse en el frondoso bosque de tales ratios; es *España y Aragón en los índices de competitividad*, de A. B. Gracia. Segundo la perspectiva del sector exterior, acaso la más visible porque el déficit de la balanza por cuenta corriente la hace ineludible, en *Competitividad y evolución de la balanza por cuenta corriente*, de X. Cuadras. Y también la de la deslocalización, real o potencial, de la industria manufacturera, que es el propósito del libro de Diego Rodríguez, *Competitividad y deslocalización en la industria española*. Es un tema latente en una crisis pero relevante y que no se puede eludir.

La falta de competitividad está íntimamente relacionada con el problema de la productividad, pues este es el verdadero meollo del asunto. Por supuesto, la productividad de una economía está en dependencia directa de la que tenga el sector cuantitativamente más relevante de la misma, ahora ya el sector servicios. Y de ello se ocupa Andrés Maroto en *Productividad en el sector servicios de la economía española*, un trabajo particularmente interesante porque los servicios no sólo representan más de dos terceras partes de la producción o el empleo, sino que son extraordinariamente diversos en productividad entre las

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 326

diversas ramas. Hablar de servicios como un todo homogéneo apenas tiene sentido en una economía en la que conviven las finanzas o la informática con el servicio doméstico.

Referirse a los servicios obliga, por tanto, a descender a actividades muy específicas. Por eso son de agradecer estudios sobre el turismo, como por ejemplo *Estructura y coyuntura del mercado turístico español*, de J. I. Rivas. O sobre la defensa, como *El gasto de defensa en España 1946-2009*, de F. Pérez Muinelo. Así también ese otro cajón de sastre que puede llegar a ser la economía social si no se cuantifica explícitamente, como en la obra dirigida por José Luis García Delgado, *Las cuentas de la economía social: magnitudes y financiación del tercer sector en España, 2005*. Y en ese mismo terreno es útil también una evaluación de un acontecimiento ligado a la actividad turística y cultural en un sentido amplio, la Expo Zaragoza 2008; es lo que se hace en la obra *Los efectos económicos de la Expo Zaragoza 2008*, coordinado por J. M. Serrano Sanz.

Junto a la productividad y la construcción, el mercado de trabajo es uno de los grandes problemas que tiene la economía española, a juicio de todos los autores. Basta comprobar la extrema sensibilidad de la ocupación a los niveles de actividad y compararla con lo que ocurre en otros países europeos, para ser conscientes de que el mercado de trabajo español no funciona adecuadamente. Los estudios y los diagnósticos se van repitiendo a lo largo del tiempo y apenas cambian las recomendaciones de los economistas, pero la resistencia de las fuerzas establecidas (sindicatos, patronal y Gobierno, e incluso la opinión pública, sorprendentemente) acaba por neutralizarlas. Sin embargo, nuestros colegas no cejan y las publicaciones continúan. En esta ocasión basta ver la obra dirigida por Valeriano Gómez, *La reforma laboral en España*. Íntimamente relacionada con el mercado de trabajo en los últimos años está la inmigración, a la que han prestado atención en este año Boldrin y otros en el libro *Efectos económicos de la inmigración en España*.

La historia de la economía y del pensamiento económico siguen siendo un terreno transitado con solvencia y asiduidad por los economistas españoles y todos los años aparecen libros de los que vale la pena dar cuenta. Juan Velarde, en *Cien años de economía española*, repasa e interpreta el último siglo de nuestra economía con la capacidad, la erudición y el tino que son propios de este maestro de economistas. Manuel Martín Rodríguez, en *Análisis económico y revolución liberal en España. Economistas académicos en las Cortes liberales, 1834-1874*, traza una historia de los debates parlamentarios sobre economía en un tiempo remoto pero interesante: los decenios centrales del diecinueve español; es una aproximación diferente y sugestiva a la vez, que sirve también para reivindicar el pasado de nuestra profesión, porque ilustra la capacidad analítica y el conocimiento factual de los economistas de aquella época.

Por último, es obligado referirse a *Lecciones de economía española*, de Enrique Fuentes Quintana. Un libro que recoge intervenciones del profesor Fuentes y sirve para comprobar el rigor y el compromiso de uno de los más grandes economistas españoles de los últimos decenios. Alguien a quien, sin duda, echamos de menos en situaciones atribuladas como la del presente, porque recordamos su claridad y determinación en tiempos pretéritos y cercanos.□

BIBLIOGRAFÍA

Anchuelo Crego, A. y García Díaz, M. A. (2009): **La economía edificada sobre la arena, causas y soluciones de la crisis económica**, *Esic, Madrid.*

Boldrin, M. (coord.) (2009): **Efectos económicos de la inmigración en España (I Jornada sobre Inmigración, Informe FEDEA)**, *Marcial Pons, Madrid.*

Calzada Terrados, B. y Calzada Torres, J. P. (2009): **La encrucijada económica de España**, *Deusto S. A. Ediciones, Barcelona.*

Cuadras Morató, X. (2009): **Competitividad y evolución de la balanza por cuenta corriente**, *Consejo Económico y Social, Madrid.*

Espinola, J. R. (2009): **Crecimiento y crisis de la economía española (1995-2008)**, *ed. Universitas, Madrid.*

Fuentes Quintana, E. (2009): **Lecciones de economía española**, *AECA, Madrid.*

Gamir Casares, L. (2009): **La crisis económica en España: la vivienda y la innovación**, *Instituto de Estudios Económicos, Madrid.*

García Delgado, J. L. (dir.) (2009): **Las cuentas de la economía social: magnitudes y financiación del tercer sector en España, 2005**, *Civitas Ediciones, Madrid.*

Gómez, V. (dir.) (2009): **La reforma laboral en España**, *Biblioteca Nueva, Madrid.*

Gracia Andía, A. B. (2009): **España y Aragón en los índices de competitividad**, *Fundear, Zaragoza.*

Huerta, B. (2009): **Promotores de la crisis**, *LID, Barcelona.*

Izquierdo Llanes, G. (2009): **Economía de la vivienda en España**, *Instituto de Estudios Económicos, Madrid.*

Maroto Sánchez, A. (2009): **Productividad en el Sector Servicios de la economía española**, *Marcial Pons, Madrid.*

Martín Rodríguez, M. (2009): **Análisis económico y revolución liberal en España. Economistas académicos en las**

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 327

Cortes Liberales, 1834-1874, Civitas Ediciones, S. L., Madrid.

Mas, M. y Cucarella, V. (2009): **Series históricas de capital público en España y su distribución territorial (1900-2005)**, Fundación BBVA, Madrid.

Pérez Muinelo, F. (2009): **El gasto de defensa en España 1946-2009**, Ministerio de Defensa, Madrid.

Pizarro, M. (2009): **El arte de la economía: opiniones y reflexiones**, La esfera de los libros, Madrid.

Recarte, A. (2009): **El informe Recarte 2009: economía española y la crisis internacional**, La esfera de los libros, Madrid.

Rivas García, J. I. (2009): **Estructura y coyuntura del mercado turístico español**, Septem Ediciones, Oviedo.

Rodríguez, D. (2009): **Competitividad y deslocalización en la industria española**, Fundación Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid.

Serrano Sanz, J. M. (coord.) (2009): **Los efectos económicos de la Expo Zaragoza 2008**, Fundear, Zaragoza

Tortella, G. y Núñez, C. E. (2009): **Para comprender la crisis**, Gadir Editorial, Madrid.

Trigo, J. y Rosell, J. (2009): **¿Y después de la crisis, que?: Claves para un nuevo rumbo económico en España**, Deusto, S. A. Ediciones, Barcelona.

Uriel, E. (2009): **El stock de capital en vivienda en España y su distribución territorial (1990-2005)**, Fundación BBVA, Madrid.

Velarde, J. (2009): **Cien años de economía española**, ed. Encuentro, Madrid.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 328

Novedades bibliográficas en Dirección y Organización de Empresas

Jesús Rodríguez Pomeda
Fernando Casani
Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción

Esta larga y profunda crisis económica ha provocado, como era de esperar, una serie de esfuerzos en ámbitos académicos y profesionales para renovar determinados planteamientos de la dirección de empresas y otras organizaciones.

Una de las líneas más destacadas en esa renovación es el énfasis, tanto en la política económica y financiera como en el análisis científico, de los aspectos institucionales y normativos de toda actividad económica. Buena prueba de ello es la concesión del premio en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel 2009 a Elinor Ostrom y a Oliver E. Williamson por sus análisis sobre la gobernanza económica. A partir de esa preocupación renovada por las relaciones entre empresa, bienes comunes y sociedad se amplía el interés por la *dimensión reticular* de la economía. Redes y capital social están configurándose en los últimos años como las dos áreas de trabajo multidisciplinar llamadas a revolucionar nuestra comprensión de los fenómenos sociales y económicos. Dentro de esta área ofrecemos sendas reseñas de las obras publicadas en 2009 por Ronald S. Burt y por Paul S. Adler.

Acercándonos a la institución empresarial, podemos leer atinados textos sobre la adaptación de la estrategia a los nuevos tiempos. La idea central compartida de alguna manera por los autores que reunimos en este epígrafe es la necesidad de cambiar el enfoque estratégico para afrontar adecuadamente la gigantesca ola de transformación sobre la que vivimos. Por tanto, como indica Weick, hemos de considerar con una nueva visión la idea de *transformación organizativa*. Además, resulta imprescindible comprender y asimilar las nuevas dimensiones que adopta la competencia al filo de la primera y titubeante década del siglo XXI. Abordando esta destacadísima cuestión encontramos a Teece, Colvin y D'Aveni.

En la esfera interna de las empresas, la inquietud por superar actitudes, conductas y procedimientos fatalmente orientados ha generado obras destacadas durante el pasado año, como son las Mintzberg —una actualización de sus estudios sobre el trabajo directivo—, Schein —sobre la presencia de la *ayuda* en nuestras empresas— y de Bennis —una colección de ensayos suyos comentados por destacados autores—.

Con este marco, sería inaceptablemente ingenuo pensar que el mundo laboral —el complejo entramado de relaciones entre persona, trabajo, ocio y consumo— podría permanecer incólume. La llamada de atención, y el análisis básico, apa-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 329

recen en el libro de Donkin que reseñamos más adelante.

2. Redes y capital social

Uno de los más destacados académicos en el terreno del capital social, Ronald S. Burt, publica en 2009 el libro *Neighbor Networks. Competitive Advantage Local and Personal*, un adelanto de lo que será sin duda un jalón destacado en este ámbito tan efervescente de las ciencias sociales y del comportamiento. Como escribió en su anterior obra, *Brokerage & Closure*, el capital social es el salvaje oeste de las ciencias sociales, en el cual no existen barreras para entrar. Tal vez quepa sospechar un cierto grado de exageración en esta afirmación (¿para incrementar su relevancia académica?), pero parece fuera de discusión que el capital social y las redes están llamadas a ocupar un lugar central en aquel campo científico. Profesor en la Booth School of Business de la Universidad de Chicago, su lúcido y magistral estilo nos lleva frente al viejo dilema de la agencia. El libre albedrío y la constricción social del comportamiento otra vez encarados. Para Burt, buena parte del beneficio que los individuos pueden extraer de su pertenencia a una determinada red hay que buscarlo en ellos mismos, lo que no supone negar la relevancia que la estructura y la psicología social de la red tienen con respecto a los resultados individuales. Cita a Coleman, otro sobresaliente sociólogo, para recordarnos que el capital social llega a convertirse en una función delimitadora del capital humano. En resumen, el beneficio que ciertos individuos obtienen mediante su intermediación entre los agujeros estructurales de la red no se obtiene de modo pasivo (por su mera posición destacada en la red), sino que exige una conducta activa orientada hacia tal fin. Precisamente en torno a esos agujeros estructurales (vacíos en la conexión entre nodos de la red, que son auténticas fronteras de la división del trabajo en ella) se configuran los dos mecanismos esenciales que generan beneficios a los intermediarios: el cierre de la red (cuando más tupida es, más homogénea es la información en su seno, con lo que se reduce la probabilidad de introducir ruidos en sus procesos habituales, preservándose de este modo el nivel de eficiencia alcanzado) y la intermediación (el nodo intermediario se expone a distintas informaciones y comportamientos, con lo que puede aprovecharse de las nuevas oportunidades que emergen al combinarlas). Burt pone en juego, de este modo, dos fuerzas contrapuestas que juegan un rol esencial en la dinámica y los comportamientos observados en las redes.

Por su parte, Paul S. Adler (profesor de la Marshall School of Business-University of Southern California) edita *The Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies. Classical Foundations*, magnífica colección de ensayos sobre pensadores imprescindibles en el contexto de la sociología de las organizaciones, escritos por destacados académicos guiados por un fin encomiable: rescatar las ideas fundacionales de la disciplina. Ordenando los trabajos en dos grandes perspectivas (europea y norteamericana) vemos revisadas las obras de Tocqueville, Marx, Weber, Michels, Durkheim, Tarde, Simmel, Schumpeter, Elias, Veblen, Du Bois, James, Dewey, Follett, Commons o Parsons, entre otros. Entre los comentaristas reunidos en este volumen encontramos a autores que han destacado por su originalidad y sensibilidad crítica a la hora de valorar los fundamentos, agenda y metodologías dominantes en los estudios organizativos. Ya en la introducción, Adler indica que, ante los profundos y desconcertantes cambios que estamos viviendo en el mundo y en las organizaciones, es una buena idea volver a los clásicos. Su propuesta tiene el valor de un manifiesto: frente a los minuciosos estudios enfocados hacia cuestiones sumamente específicas que ocupan las horas de los académicos en estos tiempos, los clásicos nos ofrecen un pensamiento robusto para abordar las grandes cuestiones, ampliando sustancialmente nuestras aspiraciones.

3. Estrategia empresarial: la organización inconstante y las nuevas dimensiones de la competencia

Los ensayos de Karl E. Weick recogidos en la monografía *Making sense of organization: the impermanent organization*, consideran diversos aspectos de la estabilidad y el cambio en la organización. La expresión *impermanent organization* (algo así como *organización inconstante*) es a la vez, dice Weick, trivial y ambigua. Trivial porque indica que las organizaciones están sometidas al transcurso del tiempo. Ambigua porque no indica con claridad qué es lo que queda y qué lo que se marcha con el tiempo. La idea básica consiste en que las personas construimos la recurrencia en la organización con porciones de nuestra experiencia cotidiana generadas a partir de textos, conversaciones y actividades interdependientes. Tales procesos derivados de las conductas personales frenan parcialmente el cambio

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 330

organizativo, dotando así de una estabilidad relativa a la organización. No obstante, el cambio no se detiene por completo y acaba superando la vigencia de los procesos de estabilización condenándolos a la obsolescencia.

La obra de Teece *Dynamic Capabilities and Strategic Management. Organizing for Innovation and Growth* recoge diversos textos elaborados en los últimos años en torno a la idea de la reconfiguración constante de las capacidades controladas por la empresa. Los directivos han de hacerlo siendo sensibles a las nuevas oportunidades que aparecen en unos mercados cambiantes, lo que les debe llevar a ponderarlas de acuerdo con las posibilidades de aprovechamiento a partir de las capacidades (presentes o futuras). Destaca así una de las claves en su argumentación: los directivos deben comportarse como auténticos *emprendedores internos*. Se trata, en suma, de un texto sumamente útil para comprender el paradigma actualmente dominante en el terreno de la dirección estratégica.

En *The Upside of the Downturn: Ten Management Strategies to Prevail in the Recession and Thrive in the Aftermath*, libro que ha tenido ya una amplia difusión, G. Colvin (editor de *Fortune*) suscribe la necesidad del cambio en el mundo de los negocios como única garantía de supervivencia en un mundo que ha comenzado a adoptar algunas transformaciones esenciales, tales como la modificación de los patrones de consumo (a la que no resulta ajena, al menos en determinados países desarrollados, la defensa de la frugalidad que procede de los ámbitos ecologistas) o la creciente relevancia económica y social de la regulación y —en general— de las políticas públicas. Los directivos astutos han de abandonar prácticas más propias de los inicios de la era industrial y desarrollar conductas encaminadas hacia la mejora de la calidad de las personas al servicio de la empresa, incrementando su lealtad y construyendo una cultura más colaborativa. Elemento crucial de estas modificaciones en la conducta directiva, Colvin propone una sustancial transformación de los esquemas retributivos y de incentivos, que realmente fomenten el pensamiento (y el compromiso con la organización) directivo a largo plazo. Otras recomendaciones del autor giran en torno a la mejora de la información que las empresas ofrecen a los mercados sobre sus resultados financieros, el incremento de la sensibilidad ambiental y el mantenimiento de las inversiones en I+D en los tiempos duros.

R. A. D'Aveni, en *Beating the Commodity Trap. How to maximise your competitive position and increase your pricing power*, llama nuestra atención sobre una de las dinámicas más características del entorno competitivo contemporáneo y que más quebraderos de cabeza ha dado a tantos directivos de empresas que alcanzaron el éxito en el pasado. Nos referimos al proceso mediante el cual un producto o servicio llega a ser accesible para un gran número de consumidores y es fácilmente intercambiable por aquel que proporciona un competidor (*commoditization*, según el Diccionario *Merriam-Webster Online*). El proceso se verifica cuando la empresa productora del bien o servicio que inicialmente tenía una difusión relativamente restringida se ve forzada a incrementar la calidad u otros atributos del mismo mientras se ve incapaz de cargar un sobreprecio debido a la intensidad de la competencia. Otra vertiente es la disminución de tales atributos para no apartarse de una senda de decrecimiento de los precios marcada por los competidores. El problema, como indica D'Aveni, se exacerba cuando los costes son crecientes y se va perdiendo la capacidad para repercutirlos sobre el precio. Se produce entonces lo que el autor denomina *commodity trap*. En esta trampa, la empresa ve reducidos sus márgenes y, tarde o temprano, el bien o servicio se hace idéntico al de la competencia, con lo que los consumidores basan su decisión de compra exclusivamente en la variable precio. Se cierra así el círculo, y lo que un día fue un producto único o diferenciado ha devenido en uno indiferenciado.

4. La dirección empresarial

La obra que aquí comentamos de Henry Mintzberg, *Managing*, es una revisión de sus estudios sobre la actividad y el sentido del trabajo directivo que iniciara con su influyente *La naturaleza del trabajo directivo* (publicado originalmente en 1973). Aquí se pregunta cuáles son —en el contexto empresarial actual— las características, contenidos, dilemas y divergencias que pueden encontrarse en los directivos efectivos. En concreto, analiza algunas de las cuestiones eternas sobre el trabajo directivo: ¿los directivos están demasiado ocupados con la gestión como para omitir cuál es el sentido de la dirección organizativa?, ¿los líderes son realmente más importantes que los directivos?, ¿por qué el trabajo directivo es tan frenético? (y su corolario: ¿Internet ha empeorado las cosas?), ¿es tan importante el *estilo directivo*?, ¿qué hacen los directivos para conectar con lo que están gestionando cuando la propia naturaleza de su trabajo les abstrae de ello?, ¿ha desaparecido

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 331

el criterio en el directivo?, ¿cómo puede el directivo seguir exhibiendo confianza en sí mismo sin caer en la arrogancia?, ¿toda la actividad directiva debe realizarse exclusivamente por directivos?

La metodología seguida por Mintzberg también se basa en la que utilizó en sus anteriores estudios sobre la cuestión: pasar un día entero observando el trabajo de veintinueve directivos de distintos niveles encuadrados en empresas, entidades gubernamentales, entidades sanitarias y en lo que denomina el *sector social* (en el que caben, por ejemplo, Greenpeace Internacional o la Federación Internacional de la Cruz Roja).

Por su parte, y desde una amplia perspectiva intelectual que supera las divisorias tradicionales de las disciplinas académicas, Edgar Schein, en *Helping: How to Offer, Give, and Receive Help*, reflexiona, a partir de su amplia experiencia en la formación de directivos en la Sloan School of Management del MIT, en torno a la relación de ayuda que puede surgir en tantas situaciones humanas. En concreto, y combinando conceptos de la antropología, la sociología y la psicología social, parte de treinta situaciones distintas para subrayar que la ayuda no es exclusivamente una vinculación de una persona hacia otra, sino que es un elemento crucial en el desarrollo de los equipos de trabajo: la ayuda mutua que explica en buena medida el éxito que alcanzan determinados equipos. En ese marco, vemos la combinación de aspectos económicos, psicológicos y sociales que gobiernan nuestra conducta dentro de la organización. Sus conclusiones, con un eminente sentido práctico, le llevan a elaborar siete principios y dieciocho consejos para consolidar las relaciones de ayuda en las organizaciones.

En la obra *The Esential Bennis. Essays on Leadership*, de Warren Bennis, encontramos reunidos destacados textos de uno de los más prolíficos e influyentes autores en el ámbito del liderazgo. Pero no es una mera colección de artículos, sino que en cada uno de ellos es glosado un autor relevante, como Handy, Moss Kanter, Peters, Khurana o Podolny. Cincuenta años de actividad intelectual dan para mucho, a pesar de lo cual un concepto tan rico y amplio como el del liderazgo sigue reservando parcelas ignotas. Los artículos recogidos se agrupan en varios encabezamientos que están presentes en toda reconsideración que se haga del liderazgo: cómo las organizaciones crean o frustran a los líderes, cómo convertirse en líder, el liderazgo como resultado, cultivando el liderazgo en los otros, el liderazgo y los medios de comunicación, así como un capítulo inicial titulado *Mi vida como líder*.

5. ¿Hacia dónde van las relaciones laborales?

Desde su experiencia como periodista sobre cuestiones laborales en *Financial Times*, así como su actividad de consultoría y docencia, Donkin nos ofrece, en *The Future of Work*, una lúcida reflexión sobre la divergencia entre los enormes cambios que está experimentando el trabajo y los trabajadores en las décadas recientes y el anquilosamiento de las percepciones y las políticas públicas. Su propuesta consiste en superar visiones económicas limitadas (y antiguas), adoptando otras que tomen debidamente en consideración las relaciones entre la humanidad y un planeta exhausto, lo que llevaría a replantear las relaciones laborales y consuntivas.

6. Conclusión

Son, sin duda, fascinantes estos tiempos que nos ha tocado vivir, puesto que observamos una transformación a escala histórica de la sociedad y de la economía a la que, con ciertos retrasos y confusiones, sigue una estela de pensamiento en la que destacan muchos autores. Si bien resulta materialmente imposible traerlos aquí a todos, creemos haber recogido en estas páginas algunos de los más descollantes entre ellos, por lo agudo y sugerente de sus reflexiones.□

BIBLIOGRAFÍA

Adler, P. S. (ed.) (2009): **The Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies**. *Classical Foundations, Oxford University Press, Oxford.*

Bennis, W. y Ward Biederman, P. (2009): **The Esential Bennis. Essays on Leadership**, *CA: Jossey-Bass, San Francisco.*

Burt, R. S. (2009): **Neighbor Networks. Competitive Advantage Local and Personal**, *Oxford University Press, Oxford.*

Colvin, G. (2009): **The Upside of the Downturn: Ten Management Strategies to Prevail in the Recession and Thrive in the Aftermath**, *Portfolio, New York.*

D'Aveni, R. A. (2010): **Beating the Commodity Trap. How to maximise your competitive position and increase your pricing power**, *Harvard Business Press, Boston, MA.*

Donkin, R. (2009): **The Future of Work**, *Palgrave Macmillan, Houndmills (Basingstoke, England).*

Mintzberg, H. (2009): **Managing**, *Berrett-Koehler, San Francisco, CA.*

Schein, E. H. (2009): **Helping: How to Offer, Give, and Receive Help**, *Berrett-Koehler, San Francisco, CA.*

Teece, D. J. (2009): **Dynamic Capabilities and Strategic Management. Organizing for Innovation and Growth**, *Oxford University Press, Oxford.*

Weick, K .E. (2009): **Making sense of organization: the impermanent organization**, *John Wiley & Sons, Chichester.*

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 332

La vista de los economistas y las gafas de San Agustín

Josep M. Sayeras
Profesor titular del Departamento de Economía de ESADE - Universitat Ramon Llull

En los últimos meses, muchos de nosotros hemos sido interpelados con preguntas del tipo: ¿Qué es la economía? ¿En qué consiste? ¿Para qué sirve? ¿Qué analizabais para no daros cuenta de nada? ¿Dónde estabais mirando? Detrás de estas cuestiones subyace el cuestionamiento sobre nuestra capacidad para aportar directrices que mejoren el sistema económico y anticipen sus ciclos negativos. Un buen título para un *best-seller* de los próximos años podría ser, a tenor de lo visto, *La década en que murió el economista*.


Elinor Ostrom


Oliver E. Williamson

Las Navidades son épocas de paz y relajamiento que invitan a los buenos propósitos, a la reflexión profunda, a la introspección, a la meditación…, así que me propuse pensar sobre ello. Este año, por motivos que ahora serían largos de explicar, vi por enésima vez *El premio* de Mark Robson; una estupenda película de intriga protagonizada por Paul Newman, Edward G. Robinson y Elke Sommer. En ella, un escritor norteamericano (Newman), mujeriego y aficionado a la bebida, llega a Estocolmo para recibir el Premio Nobel de Literatura. Allí, y por casualidad, descubre un complot para raptar a un eminente científico (Robinson) también galardonado. A pesar de haberla visto en innumerables ocasiones, este año reparé en un detalle que se me había escapado hasta ahora: no aparecía el Nobel de Economía. ¿Cómo era posible? ¿Se habían eliminado de la foto determinados personajes *molestos* como haría Stalin?

El tiempo pasa de forma distinta en esa época del año y aproveché para saciar mi curiosidad. Alfred Nobel es un *gran tipo —homenot,* diría Josep Pla—, famoso actualmente por dos cosas: ser el inventor de la dinamita y por los premios que llevan su nombre. Curiosamente, las dos cosas están relacionadas. Su hermano, Luis, murió en 1888. Un periódico francés los confundió y publicó un obituario de Alfred en el que se le definía como *el mercader de la muerte* debido al producto extraordinariamente mortífero que había inventado. Este epitafio le sorprendió muy negativamente y, fruto de esta desazón, escribió un testamento donde expresaba su deseo de constituir los Premios Nobel para *aquellos que durante el año precedente hubiesen contribuido en un enorme beneficio para la humanidad*.

Mucho ha llovido desde entonces. Algunas ciencias nunca han sido contempladas como merecedoras de los mismos —las matemáticas— y otras —la economía— se añadieron posteriormente. ¿Quizá Alfred Nobel no quería ser relacionado con estas ciencias? El galardón de Economía es otorgado por el Banco Central de Suecia, a partir del año 1968 (*Sveriges Riskbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel*). *El premio* se estrenó en 1963. Por esta razón Paul Newman era escritor. Seguro que si hubiera sido economista todos lo recordaríamos; al igual que algunos de mis alumnos confunden a John Nash con Russell Crowe.

Y hablando de recordar, ¿quiénes fueron los ganadores del 2009? Una actividad que realizo año tras año, y que aliento en mis alumnos, es dar una vuelta —cibernética— y observar las distintas

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 333

quinielas que realizan algunas webs especializadas e incluso algunas casas de apuestas londinenses. El año pasado la mayor probabilidad la tenía Eugene Fama, profesor de la Universidad de Chicago. Su descubrimiento más relevante es la hipótesis de mercado eficiente (*efficient market hypothesis*), que afirma que los mercados financieros son *eficientes informacionalmente*; es decir, que los precios de los activos negociados muestran toda la información conocida por los miembros del mercado y cambian instantáneamente para reflejar una nueva información. No obstante, con la situación de los mercados financieros y de la metodología utilizada mayoritariamente para determinar dichos precios, esa nominación parecía una broma de mal gusto. Quizá por ello, se ha querido ver en la distinción del pasado año un toque de atención a la profesión y a la epistemología imperante.

El premio fue otorgado *ex aequo* a Elinor Ostrom y a Oliver Williamson *por su análisis de la gobernabilidad económica* (*economic governance*); tema y método en la frontera sur de la ciencia económica. En el caso de Ostrom, por su aplicación al problema de la propiedad comunal (*commons*), y en el de Williamson, por sus estudios sobre las fronteras de la empresa. Sin embargo, dichos análisis comparten un concepto común: las instituciones. Pero, ¿qué son las instituciones económicas? El lenguaje común confunde instituciones y organizaciones.

Las *instituciones* se podrían definir como las *reglas de juego*. Se dividen en *limitaciones formales* (reglamentos, directivas, leyes, constituciones…), *limitaciones informales* (normas de comportamiento, convenciones, códigos autoimpuestos de conducta) y la *capacidad para hacerlas cumplir* (el denominado *enforcement*). Por otro lado, las organizaciones serían grupos de personas con un fin común.

Un partido de fútbol como metáfora nos permitirá aclarar estos conceptos puesto que hay organizaciones e instituciones claramente definidas. En el terreno de juego tenemos dos equipos (organizaciones), un reglamento (institución formal), una capacidad para imponer un determinado comportamiento o sancionar en caso de incumplimiento (*enforcement*) y ciertas convenciones (institución informal). Por ejemplo, cuando se cree que se ha lesionado un jugador se suele parar el partido, a pesar de que el árbitro no lo haya sancionado. No obstante, este comportamiento no figura en el reglamento, por lo que si no se realiza, el juez no puede sancionarlo —no tiene capacidad para hacer cumplir esa normativa— y ha de ser la propia presión de las organizaciones las que lo impongan. Terminada la precisión terminológica, veamos cómo se aplica al análisis económico.

Numerosos recursos naturales, como pastos, bosques, lagos o caladeros, son gestionados como una propiedad comunal. La teoría convencional sugiere que se provocará una sobreutilización de los mismos. El argumento es simple: cada persona sólo considera los ingresos y los costes privados y, en consecuencia, no tiene presentes los impactos negativos en el resto. Por ejemplo, ¿tendría que dejar de capturar algún pez hoy para pescarlo mañana?, ¿qué harán los otros agentes? Según dicha teoría, el problema principal son los derechos de propiedad y, en consecuencia, la solución pasa por una redefinición que puede oscilar entre la nacionalización o la privatización. Elinor Ostrom, en cambio, concluye de sus análisis que la propiedad comunal, en algunos casos, está sorprendentemente bien dirigida, difiriendo de la teoría *clásica*, que no concibe que los agentes puedan crear reglas para mitigar esa sobreexplotación.

Uno de los casos de estudio de Ostrom se centra en los pastos de ciertas regiones de Mongolia. En él, compara la utilización de dichos pastos por pastores mongoles nómadas y sus vecinos chinos y rusos. En estas últimas regiones, el Gobierno impuso unas reglas que incentivaron la sedentarización. El resultado fue que la tierra se degradó considerablemente. A principios de los ochenta, en un intento de revertir esa degradación, China disolvió las *Comunas del Pueblo* y privatizó los pastos. Dicha política incrementó la sedentarización con un uso intensivo mayor de la tierra y, por tanto, una mayor explotación. La lección que podría obtenerse es que tanto el socialismo como la privatización se asocian con unos resultados peores en el largo plazo que el gobierno tradicional basado en el grupo. Sin embargo, la conclusión de Ostrom no es que la autogestión sea siempre preferible al resto de soluciones, sino que la propiedad comunal es a menudo mejor gestionada bajo normas y procedimientos que han evolucionado a lo largo de extensos períodos de tiempo. Esto es así porque son más adecuados que los que *agentes externos* —léase políticos y científicos sociales— tienden a recomendar. Por tanto, una de las características principales del éxito de la gobernabilidad es la participación activa de los usuarios de la propiedad comunal en crear y hacer cumplir unas normas. Un elemento intrigante —al menos desde el punto de vista de la toma de decisiones del *homo economicus*— hace referencia a la volun-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 334

tad de esos individuos en dirigir y sancionar, a pesar de la modesta recompensa que obtienen haciéndolo.

Los análisis de Williamson se han concentrado en un aspecto diferente de la gobernabilidad económica. Hoy en día, una importante fracción de la actividad económica tiene lugar dentro de las empresas. Pero, ¿por qué existen las grandes empresas? ¿Por qué unas actividades tienen lugar dentro de las empresas y otras fuera? Una respuesta general a esta cuestión fue propuesta hace más de setenta años por Ronald Coase. Según este economista, las empresas aparecen cuando existen costes de transacción. Por ejemplo, los costes de intercambiar bienes, servicios y dinero son menores dentro de una empresa que en el mercado correspondiente. Pero ¿qué costes de transacción pueden hacer inclinar la balanza entre el mercado y la jerarquía?

Oliver Williamson concluyó que las organizaciones empresariales aventajaban a los mercados en algunas situaciones porque suministraban una forma barata de resolver conflictos. Si dos empleados discuten acerca de la asignación de tareas o distribución de recursos, el jefe del departamento puede intervenir y decidir. En un mercado, las dos partes han de negociar hasta llegar a un acuerdo. Gestionar dichos costes puede constituir una cifra elevada y, además, no existe garantía que el *acuerdo* final sea satisfactorio ni eficiente. Esta argumentación llevada al extremo podría inducirnos a pensar que una sola empresa dominaría el mercado. Sin embargo, sólo hay que analizar el reciente fenómeno del *outsourcing* para darnos cuenta de que ello no es así. El *outsourcing* crea una transacción en el mercado que sustituye a la transacción interna; es decir, las organizaciones jerárquicas también implican costes.

La principal aportación de Williamson es que el mercado y las empresas deben ser vistos como estructuras de gobernabilidad alternativas que difieren en cómo resuelven los conflictos de intereses. Mientras en los mercados las negociaciones pueden conducir a desacuerdos y disputas difíciles de resolver si no se acude a una autoridad (institución formal y *enforcement* externo); en las empresas existe el principio de autoridad (institución informal y *enforcement* interno) a través de la jerarquía.

En resumen, las dos contribuciones son complementarias. Mientras Williamson se centra en el problema de las actividades no reguladas por contratos o normas legales, Ostrom hace hincapié en la capacidad de hacer cumplir las instituciones. En definitiva, los dos autores colocan el acento en cómo se recoge la información del entorno para determinar qué es lo que está sucediendo. Todo ello se realiza a través de un prisma específico, puesto que la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre, estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) para la interacción humana. Lo bien que funcionen dependerá de la motivación de los jugadores, la complejidad del entorno y la habilidad de los jugadores para descifrar y ordenar ese entorno.

La información se canaliza a través de unos circuitos preestablecidos que, al igual que en San Agustín era la fe, en Williamson y Ostrom —igual que en el pasado en Coase y North— son las instituciones y las ideologías. San Agustín decía: *Fides quarens intellectum*, o cómo hacer inteligible lo que creemos a través de la fe; lo que Williamson y Ostrom hacen a través de las instituciones. ¿Hubieran mejorado nuestros análisis de haberlas tenido en cuenta? Probablemente, pero eso ya constituiría otro artículo.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 335

Bibliografías

ELINOR OSTROM

Libros

Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice, con Amy R. Poteete y Marco A. Janssen, Princeton, NJ, Princeton University Press, de próxima aparición (mayo 2010).

Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice, con Charlotte Hess, eds., Cambridge, MA, MIT Press, 2007.

Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies, con Basudeb Guha-Khasnobis y Ravi Kanbur eds., Oxford, UK, Oxford University Press, 2006.

Understanding Institutional Diversity, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid, con Clark Gibson, Krister Andersson y Sujai Shivakumar, Oxford University Press, 2005.

Seeing the Forest and the Trees: Human-Environment Interactions in Forest Ecosystems, con Emilio Morán, eds., Cambridge, MA, MIT Press, 2005.

Asian Irrigation in Transition: Responding to Challenges, con Ganesh Shivakoti, Douglas Vermillion, Wai Fung Lam, Ujjwal Pradhan y Robert Yoder, eds., New Delhi, India, Sage, 2005.

Foundations of Social Capital, con T. K. Ahn, eds., Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2003.

The Commons in the New Millennium: Challenges and Adaptations, con Nives Dolšak, eds., Cambridge, MA, MIT Press, 2003.

Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research, con James Walker, eds., New York, Russell Sage Foundation, 2003.

The Drama of the Commons, con Thomas Dietz, Nives Dolšak, Paul C. Stern, Susan Stonich y Elke Weber, eds., Committee on the Human Dimensions of Global Change, Washington, DC, National Research Council, National Academy Press, 2002.

Improving Irrigation Governance and Management in Nepal, con Ganesh Shivakoti, eds., Oakland, CA, ICS Press, 2002.

Protecting the Commons: A Framework for Resource Management in the Americas, con Joanna Burger, Richard B. Norgaard, David Policansky y Bernard D. Goldstein, eds., Washington, DC, Island Press, 2001.

Institutions, Ecosystems, and Sustainability, con Robert Costanza, Bobbi Low y James Wilson, eds., Boca Raton, FL, Lewis Publishers, 2001.

People and Forests: Communities, Institutions, and Governance, con Clark Gibson y Margaret A. McKean, eds., Cambridge, MA, MIT Press, 2000.

Competition & Cooperation: Conversations with Nobelists about Economics and Political Science, con James Alt y Margaret Levi, eds., New York, Russell Sage Foundation, 1999.

Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains, con Robert Keohane, eds., London, Sage, 1995.

Rules, Games, and Common-Pool Resources, con Roy Gardner y James Walker, eds., Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994.

From Farmers' Fields to Data Fields and Back: A Synthesis of Participatory Information Systems for Irrigation and Other Resources, con Jennifer Sowerwine, Ganesh Shivakoti, Ujjwal Pradhan y Ashutosh Shukla, eds. Proceedings of an International Workshop held at the Institute of Agriculture and Animal Science (IAAS, Rampur, Nepal, Marzo 21-26, 1993. Colombo, Sri Lanka, International Irrigation Management Institute (IIMI, and Rampur, Nepal, IAAS, 1994.

Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective, con Larry Schroeder y Susan Wynne, Boulder, CO, Westview Press, 1993.

Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems, San Francisco, ICS Press, 1992.

Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, New York, Cambridge University Press, 1990.

Local Government in the United States, con Vincent Ostrom y Robert Bish, San Francisco, ICS Press, 1988.

Il governo locale negli Stati Uniti, con Vincent Ostrom y Robert L. Bish, Milano, Italy, Fondazione Adriano Olivetti, 1984.

Strategies of Political Inquiry, ed., Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1982.

Basic Issues in Police Performance, con Gordon P. Whitaker, Stephen Mastrofski, Roger B. Parks y Stephen L. Percy, Washington, DC, U.S. Department of Justice, 1982.

Patterns of Metropolitan Policing, con Roger B. Parks y Gordon P. Whitaker, Cambridge, MA, Ballinger Books, 1978.

Policing Metropolitan America, con Roger B. Parks y Gordon P. Whitaker, Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1977.

The Delivery of Urban Services: Outcomes of Change, ed., Urban Affairs Annual Reviews, vol. 10, Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1976.

Community Organization and the Provision of Police Services, con William Baugh, Richard Guarasci, Roger B. Parks y Gordon P. Whitaker, Sage Professional Papers in Administrative and Policy Studies, 03-001, Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1973.

Artículos en publicaciones científicas y capítulos de libros

«Revising Theory in Light of Experimental Findings», Journal of Economic Behavior and Organization, 73, 2010: 68-72.

«Trust and Reciprocity as Foundations for Cooperation», con James Walker, en Karen Cook, Margaret Levi y Russell Hardin, eds., Whom Can We Trust?:

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 336

How Groups, Networks, and Institutions Make Trust Possible, 91-124. New York, Russell Sage Foundation, 2009.

«Social Cooperation in Collective-Action Situations», en Hans Jürgen Rösner y Frank Schulz-Nieswandt, eds., Beiträge der genossenschaftlichen Selbsthilfe zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung [Contributions of cooperative self-help to economic and social development], 49-69, 2009, Berlin, LIT Verlag.

«A Polycentric Approach for Coping with Climate Change», Policy Research Working Paper, núm. 5095, Background paper to the 2010 World Development Report, Washington, DC, The World Bank, 2009.

«Connectivity and the Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The Role of Social Capital», con Eduardo Brondizio y Oran Young, Annual Review of Environment and Resources, 34 noviembre: 253-78, 2009.

«The Contribution of Community Institutions to Environmental Problem-Solving», en Albert Breton, Giorgio Brosio, Silvana Dalmazzone y Giovanna Garrone, eds., Governing the Environment: Salient Institutional Issues, 87-112. Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2009.

«Beyond the Tragedy of the Commons», con Xavier Basurto, Economia delle fonti di energia e dell'ambiente, 52 1, octubre 2009, 35-60.

«Governance and Institutions», en Simon A. Levin, ed., The Princeton Guide to Ecology, 748-53. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009.

«A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems,» Science, 325 5939, julio 24, 2009, 419-22.

«Building Trust to Solve Commons Dilemmas: Taking Small Steps to Test an Evolving Theory of Collective Action», en Simon Levin, ed., Games, Groups, and the Global Good, 207-28. New York, springer, 2009.

«Analyzing the Dynamic Complexity of Development Interventions: Lessons from an Irrigation Experiment in Nepal», con Wai Fung Lam, Policy Sciences, Online first may 5, 2009, http://www.springerlink.com/content/l174382165v62868/

«Polycentric Systems as One Approach to Solving Collective-Action Problems», en Mohamed Salih, ed., Climate Change and Sustainable Development: New Challenges for Poverty Reduction, 17-35. Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2009.

«Design Principles of Robust Property Rights Institutions: What Have We Learned?», en Gregory K. Ingram y Yu-Hung Hong, eds., Property Rights and Land Policies, 25-51. Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2009.

«The Meaning of Social Capital and Its Link to Collective Action», con T. K. Ahn, en Gert T. Svendsen y Gunnar L. Svendsen, eds., Handbook of Social Capital: The Troika of Sociology, Political Science and Economics, 17-35. Northampton, MA, Edward Elgar, 2009.

«Trust in Private and Common Property Experiments», con James Cox, James Walker, Antonio Jamie Castillo, Eric Coleman, Robert Holahan, Michael Schoon y Brian Steed, Southern Economic Journal, 75 4, abril 2009, 957-75.

«Commons», en David Cuff y Andrew Goudie, eds., The Oxford Companion to Global Change, Oxford University Press, 2009, Oxford Reference Online.

«What is Social Capital?», en Viva Bartkus y James Davis, eds., Social Capital: Reaching Out, Reaching In, 17-38. Northampton, MA, Edward Elgar, 2009.

«Engaging with Impossibilities and Possibilities», en Kaushik Basu y Ravi Kanbur, eds., Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen, Volume II: Society, Institutions, and Development, 522-41, New York, Oxford University Press, 2009.

«Top-Down Solutions: Looking Up from East Africa's Rangelands», con Esther Mwangi, Environment: Science and Policy for Sustainable Development, 51 1, 2009, 34-44.

«A Century of Institutions and Ecology in East Africa's Rangelands: Linking Institutional Robustness with Ecological Resilience of Kenya's Maasailand», con Esther Mwangi, en Volker Beckmann y Martina Padmanabhan, eds., Institutions and Sustainability: Political Economy of Agriculture and the Environment-Essays in Honour of Konrad Hagedorn, 195-221, New York, springer, 2009.

«TURFS in the Lab: Institutional Innovation in Real-Time Dynamic Spatial Commons», con Marco Janssen, Rationality and Society, 20 4, 2008: 371-97.

«El gobierno de los bienes comunes desde el punto de vista de la ciudadanía», en Silke Helfrich, ed., Genes, Bytes y Emisiones: Bienes Comunes y Ciudadanía, 268-278, México, Heinrich Böll Foundation, 2008.

«Institutional Dynamics, Spatial Organization, and Landscape Change», con Tom Evans y Abigail York, en James Wescoat y Douglas Johnston, eds., Political Economies of Landscape Change: Places of Power, 111-29, New York, springer, 2008.

«Institutions and the Environment», Economic Affairs, 28 3, septiembre 2008, 24-31.

«Linking Forests, Trees, and People: From the Air, on the Ground, and in the Lab», con Harini Nagendra, Current Conservation, núm. 2. 1, enero 2008, 4-5.

«Developing a Method for Analyzing Institutional Change», en Sandra Batie y Nicholas Mercuro, eds., Alternative Institutional Structures: Evolution and Impact, 48-76, New York, Routledge, 2008.

«Diversity and Resilience of Social-Ecological Systems», con Jon Norberg, James Wilson y Brian Walker, en Jon Norberg y Graeme Cumming, eds., Complexity Theory for a Sustainable Future, New York, Columbia University Press, 2008.

«Tragedy of the Ecological Commons», en Sven Erik Jorgensen y Brian D. Fath, eds., Encyclopedia of Ecology, 1st edition, 3573-76, Oxford, Elsevier, 2008.

«Effect of Rule Choice in Dynamic Interactive Spatial Commons», con Marco Janssen, Robert Goldstone y Filippo Menczer, International Journal of the Commons, 2 2, Julio 2008, 288-312.

«The Challenge of Common-Pool Resources», Environment: Science and Policy for Sustainable Development, 50 4, julio/agosto 2008, 8-20.

«Facilitating Decentralized Policies for Sustainable Governance and Management of Forest Resources in Asia», con Ganesh Shivakoti, en Edward Webb y Ganesh Shivakoti, eds., Decentralization, Forests and Rural Communities: Policy Outcomes in South and Southeast Asia, 292-310. New Delhi, Sage, 2008.

«Implications of Leasehold and Community Forestry for Poverty Alleviation», con Mukunda Karmacharya y Birendra Karna, en Edward Webb y Ganesh Shivakoti, eds., Decentralization, Forests and Rural Communities: Policy Outcomes in South and Southeast Asia, 177-208, New Delhi, Sage, 2008.

«Decentralization and Community-Based Forestry: Learning from Experience», con Arun Agrawal, en Edward Webb y Ganesh Shivakoti, eds., Decentralization, Forests and Rural Communities: Policy Outcomes in South and South-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 337

east Asia, 44-67, New Delhi, Sage, 2008.
«Deliberation, Learning, and Institutional Change: The Evolution of Institutions in Judicial Settings», con William Blomquist, Constitutional Political Economy, [electronic online first version, junio 13, 2008].
«Frameworks and Theories of Environmental Change», Global Environmental Change, 18 2, mayo 2008, 249-252.
«Social Capital and Collective Action», con T. K. Ahn, en Dario Castiglione, Jan van Deth y Guglielmo Wolleb, eds., The Handbook of Social Capital, 70-100. Oxford, Oxford University Press, 2008.
«Tragedy of the Commons», en Steven Durlauf y Lawrence Blume, The New Palgrave Dictionary of Economics, 2nd ed., New York, Palgrave Macmillan, 2008.
«Will Lessons from Small-Scale Social Dilemmas Scale Up?», con Michael McGinnis, en Anders Biel, Daniel Eek, Tommy Gärling y Mathias Gustaffson, eds., New Issues and Paradigms in Research on Social Dilemmas, 189-211, Berlin, springer, 2008.
«The Vital Role of Norms and Rules in Maintaining Open Public and Private Economies», con David Schwab, en Paul J. Zak, ed., Moral Markets: The Critical Role of Values in the Economy, 204-227, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2008.
«Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective», con Krister Andersson, Policy Sciences, 41: 71-93.
«Fifteen Years of Empirical Research on Collective Action in Natural Resource Management: Struggling to Build Large-N Databases Based on Qualitative Research», con Amy Poteete, World Development, 36 1, 2008, 176-95.
«Collective Action and Local Development Processes», Sociologica (Italian Journal of Sociology), 3, 2007, 1-32.
«Coupled Human and Natural Systems», con Jianguo Liu, Thomas Dietz, Stephen Carpenter, Carl Folke, Marina Alberti, Charles Redman, Stephen Schneider, y cols., Ambio, 36 8, diciembre 2007, 639-49.
«Challenges and Growth: The Development of the Interdisciplinary Field of Institutional Analysis», Journal of Institutional Economics, 3 3, diciembre 2007, 239-64.
«Governing the Commons in the New Millennium: A Diversity of Institutions for Natural Resource Management», con Harini Nagendra, en Cutler J. Cleveland, ed., Encyclopedia of Earth, Washington, DC, Environmental Information Coalition, National Council for Science and the Environment, 2007.
«Institutions, Collective Action and Effective Forest Management: Learning from Studies in Nepal», con Harini Nagendra, en Jules Pretty, y cols., eds., The Sage Handbook of Environment and Society, 578-89. London, Sage, 2007.
«Traditions and Trends in the Study of the Commons», con Frank van Laerhoven, International Journal of the Commons, 1 1, octubre 2007, 3-28.
«Collective Action Theory», en Carles Boix and Susan C. Stokes, eds., The Oxford Handbook of Comparative Politics, 186-208, Oxford, Oxford University Press, 2007.
«A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas», Proceedings of the National Academy of Sciences, 104 39, 2007, 15181-87.
«Going beyond Panaceas», con Marco Janssen y John Anderies, Proceedings of the National Academy of Sciences, 104 39, 2007, 15176-78.
«Complexity of Coupled Human and Natural Systems», con Jianguo Liu, Thomas Dietz, Stephen Carpenter, Marina Alberti, Carl Folke, y cols., Science, 317 5844, 2007, 1513-16.
«Tenure Alone is Not Sufficient: Monitoring is Essential», con Harini Nagendra, Environmental Economics and Policy Studies, 8 3, 2007, 175-99.
«Multiple Institutions for Multiple Outcomes», en Alex Smajgl y Silva Larson, eds., Sustainable Resource Use: Institutional Dynamics and Economics, 23-50. Sterling, VA, Earthscan, 2007.
«Fourteen Years of Monitoring Community-Managed Forests: Learning from IFRI's Experience», con Eva Wollenberg, Leticia Merino y Arun Agrawal, International Forestry Review, 9 2, 2007: 670-84.
«Robustness of Social-Ecological Systems to Spatial and Temporal Variability», con Marco Janssen y John Anderies, Society and Natural Resources, 20 4, abril 2007, 307-22.
«Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework», en Paul A. Sabatier, ed., Theories of the Policy Process, 2nd ed., 21-64. Boulder, CO, Westview Press, 2007.
«A Frequently Overlooked Precondition of Democracy: Citizens Knowledgeable About and Engaged in Collective Action», en Geoffrey Brennan, ed., Preconditions of Democracy, The Tampere Club Series, vol. 2, 75-89. Tampere, Finland: Tampere University Press, 2006.
«Biography of Robert Axelrod», PS: Political Science & Politics, 40 1, enero 2006, 171-74.
«Empirically Based, Agent-Based Models», con Marco Janssen, Ecology and Society, 11 2, 2006: 37.
«A Framework for Analysing the Microbiological Commons», con Charlotte Hess, International Social Science Journal, 188, Junio 2006, 335-49.
«Adoption of a New Regulation for the Governance of Common-Pool Resources by a Heterogeneous Population», con Marco Janssen, en Jean-Marie Baland, Pranab Bardhan y Samuel Bowles, eds., Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability, 60-96, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2006.
«12 Questions To… Elinor Ostrom», GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society, 15 4, diciembre 2006, 246-47.
«Insights on Linking Forests, Trees, and People from the Air, on the Ground, and in the Laboratory», con Harini Nagendra, Proceedings of the National Academy of Sciences, 103 51, 2006: 19224-31.
«The Value-Added of Laboratory Experiments for the Study of Institutions and Common-Pool Resources», Journal of Economic Behaviour & Organization, 61 2, octubre 2006, 149–63.
«How Norms Help Reduce the Tragedy of the Commons: A Multi-Layer Framework for Analyzing Field Experiments», con Juan-Camilo Cardenas, en John N. Drobak, Norms and the Law, 105-36. New York, Cambridge University Press, 2006.
«The Globalization of Socio-Ecological Systems: An Agenda for Scientific Research», con Oran Young, Frans Berkhout, Gilberto Gallopin, Marco Janssen y Sander van der Leeuw, Global Environmental Change, 16 3, agosto 2006, 304-16.
«Multiple Institutions for Multiple Outcomes», en Alex Smajgl y Silva Larson, eds., Adapting Rules for Sustainable Resource Use, 29-57. Townsville, Australia, CSIRO Sustainable Ecosystems, 2006.
«Governing Social-Ecological Systems», con Marco Janssen, en Leigh Tesfatsion y Kenneth L. Judd, eds., Handbook of Computational Economics: Agent-Based Computational Economics, vol. 2, 1465-509, Amsterdam, Elsevier Publishers, 2006.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 338

«Political Science and Conservation Biology: A Dialog of the Deaf», con Arun Agrawal, **Conservation Biology**, 20 3, junio 2006, 681-82.

«The Struggle to Govern the Commons», con Thomas Dietz y Paul Stern, en Donald Kennedy, ed., **Science Magazine's State of the Planet**, 2006-2007, 126-41, Washington, DC, Island Press, 2006.

«Resilience, Vulnerability and Adaptation», con Marco Janssen, **IHDP Update**, Newsletter of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, 1/2006, págs. 10-11.

«The Complexity of Rules and How They May Evolve Over Time», en Christian Schubert y Georg von Wangenheim, eds., **Evolution and Design of Institutions**, 100-22, New York, Routledge, 2006.

«Converting Threats into Opportunities», **PS: Political Science & Politics**, 39 1, enero 2006, 3-12. APSA 2005 James Madison Award Lecture.

«Not Just One Best System: The Diversity of Institutions for Coping with the Commons», en Michael Cernea y Amir Kassam, eds., **Researching the Culture in Agri-Culture: Social Research for International Agricultural Development**, 329-60, Cambridge, MA, CABI Publishing, 2006.

«What We Have Learned from Multiple Challenges to the Study of Political Science», **Perspectives on Politics**, 3 2, junio 2005, 321-22.

«The Aid Effectiveness Puzzle», con Sujai Shivakumar, Krister Andersson y Clark Gibson, en Sujai Shivakumar, ed., **The Constitution of Development: Crafting Capabilities for Self-Governance**, 21-38, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

«Incentives Affecting Land Use Decisions of Nonindustrial Private Forest Landowners», con Abigail York y Marco Janssen, en Peter Dauvergne, ed., **Handbook of Global Environmental Politics**, 233-248, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2005.

«Policies That Crowd Out Reciprocity and Collective Action», en Herbert Gintis, Samuel Bowles, Robert Boyd y Ernst Fehr, eds., **Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life**, 253-75, Cambridge, MA, MIT Press, 2005.

«A Grammar of Institutions», con Sue E.S. Crawford, en Elinor Ostrom, ed., **Understanding Institutional Diversity**, 137-74. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2005, Publicado originalmente en American Political Science, 89 3, septiembre 1995, 582-600.

«Doing Institutional Analysis: Digging Deeper Than Markets and Hierarchies», en Claude Menard y Mary M. Shirley, eds., **Handbook of New Institutional Economics**, 819-48., Dordrecht, the Netherlands, springer, 2005.

«Conserving the World's Forests: Are Protected Areas the Only Way?», con Tanya Hayes, **Indiana Law Review**, 38, 2005, 595-617.

«Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies», **Discussion Paper**, núm. 2005/01, Helsinki, Finland, World Institute for Development Economics Research UNU/WIDER, 2005.

«Local Enforcement and Better Forests», con Clark Gibson y John Williams, **World Development**, 33 2, Febrero 2005, 273-84.

«What Do People Bring Into the Game? Experiments in the Field about Cooperation in the Commons», con Juan-Camilo Cardenas, **Agricultural Systems**, 82 3, diciembre 2004, 307-26.

«The Ten Most Important Books», **Tidsskriftet Politik**, 4 7, diciembre 2004, 36-48.

«In Pursuit of Comparable Concepts and Data about Collective Action», con Amy Poteete, **Agricultural Systems**, 82 3, diciembre 2004, 215-32.

«Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management», con Amy Poteete, **Development and Change**, 35 3, junio 2004, 435-61.

«A Framework to Analyze the Robustness of Social-Ecological Systems from an Institutional Perspective», con John M. Anderies y Marco Janssen. **Ecology and Society**, 9 1, junio 2004, 18.

«Understanding Collective Action», en Ruth Meinzen-Dick y Monica Di Gregorio, eds., **Collective Action and Property Rights for Sustainable Development**, Focus 11, Brief 2, febrero, Washington, DC, International Food Policy Research Institute, 2004.

«The Working Parts of Rules and How They May Evolve Over Time», **Working Paper**, 0404, «Papers on Economics and Evolution», Jena, Germany: Max Planck Institute for Research into Economic Systems, 2004.

«The Quest for Meaning in Public Choice», con Vincent Ostrom, **American Journal of Economics and Sociology**, 63 1, enero 2004, 105-47.

«Rules without Enforcement are but Words on Paper», **IHDP Newsletter**, 2 2004, 8-10.

«Multi-Level Governance and Resilience of Social-Ecological Systems», con Marco Janssen, en Max Spoor, ed., **Globalisation, Poverty and Conflict: A Critical 'Development' Reader**, 239-59, Dordrecht, the Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2004.

«What Do People Bring Into the Game?: Experiments in the Field about Cooperation in the Commons», con Juan-Camilo Cardenas, **CAPRi Working Paper**, núm. 32, Washington, DC, International Food Policy Research Institute, 2004.

«Communication and Co-operation in a Common-Pool Resource Dilemma: A Field Experiment», con Juan-Camilo Cárdenas y T.K. Ahn, en Steffen Huck, ed., **Advances in Understanding Strategic Behaviour: Game Theory, Experiments and Bounded Rationality**, 258-286, New York, Palgrave Macmillan, 2004.

«Signals, Symbols, and Human Cooperation», con T.K. Ahn y Marco Janssen, en Robert W. Sussman y Audrey R. Chapman, eds., **The Origins and Nature of Sociality**, 122-139, New York, Aldine De Gruyter, 2003.

«Heterogeneous Preferences and Collective Action», con T.K. Ahn y James Walker; **Public Choice**, 117 3-4, diciembre 2003, 295-314.

«The Struggle to Govern the Commons», con Thomas Dietz y Paul Stern, **Science**, 302 5652, diciembre 12, 2003, 1907-1912.

«How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action», **Journal of Theoretical Politics**, 15 3, julio 2003, 239-270.

«Playing Safe in Coordination Games: The Roles of Risk Dominance, Payoff Dominance, and History of Play», con David Schmidt, Robert Shupp y James Walker, **Games and Economic Behavior**, 42 2, febrero 2003, 281-299.

«Ideas, Artifacts, and Facilities: Information as a Common-Pool Resource», con Charlotte Hess, **Law and Contemporary Problems**, 66 1&2, winter/spring 2003, 111-145.

«Water Rights in the Commons», con Paul Stern y Thomas Dietz, **Water Resources IMPACT**, 5 2, marzo 2003, 9-12.

«In Pursuit of Comparable Concepts and Data about Collective Action», con Amy Poteete, **CAPRi Working Paper**,

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 339

núm. 29, Washington, DC, International Food Policy Research Institute, 2003.

«Redundancy and Diversity: Do They Influence Optimal Management?», con Bobbi Low, Carl Simon y James Wilson, en Fikret Berkes, Johan Colding y Carl Folke, eds., **Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change**, 83-114, New York, Cambridge University Press, 2003.

«Managing Resources in the Global Commons», **Journal of Business Administration and Policy Analysis**, 30-31, 2002-03, 401-13.

«Legal and Political Conditions of Water Resource Development», con Vincent Ostrom, en R. Maria Saleth, ed., **Water Resources and Economic Development**, 308-21, Northampton, MA, Edward Elgar, 2002.

«Ecological Systems and Multi-Tier Human Organization», con Emilio Morán y J. C. Randolph, en L. Douglas Kiel, ed., Knowledge Management, Organizational Intelligence and Learning, and Complexity, en **Encyclopedia of Life Support Systems EOLSS**, Oxford, UK, Eolss Publishers, 2002.

«Scaling Issues with Social Data in Integrated Assessment Modeling», con Tom Evans y Clark Gibson. **Integrated Assessment**, 3 2-3, 2002, 135-50.

«A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action», con T. K. Ahn, en Elinor Ostrom, T. K. Ahn, Alessandro Pizzorno y Mark E. Warren, **Social Capital: Conceptual Explorations**, 8-56, Rusel Papers Civic Series núm. 1/2002. Exeter, UK: University of Exeter, 2002.

«The Study of Human-Ecological Systems in the Laboratory», en Franz W. Gatzweiler, Renate Judis y Konrad Hagedorn, eds., **Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries: The Environmental Effects of Transition and Needs for Change**, Institutional Change in Agriculture and Natural Resources, vol. 10, 99-113. Aachen, Germany, Shaker Verlag, 2002.

«Property-Rights Regimes and Common Goods: A Complex Link», en Adrienne Héritier, ed., **Common Goods: Reinventing European and International Governance**, 29-57, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2002.

«Policy Analysis in the Future of Good Societies», **PEGS: The Good Society**, 11 1, 2002, 42-48.

«Some Thoughts about Shaking Things Up: Future Directions in Political Science», **PS: Political Science and Politics**, 35 2, junio 2002, 191-92.

«The Emergence and Outcomes of Collective Action: An Institutional and Ecosystem Approach», con Celia Futemma, Fabio de Castro y María Clara Silva-Forsberg, **Society and Natural Resources**, 15 6, julio 2002, 503-22.

«Research on the Commons: Lessons for Environmental Resource Managers», con Paul Stern y Thomas Dietz. **Environmental Practice**, 4 2, junio 2002, 61-64.

«Collective Action, Property Rights and Decentralization in Resource Use in India and Nepal», con Arun Agrawal, **Politics and Society**, 29 4, diciembre 2001, 485-514.

«Commons», **Encyclopedia of Global Change: Environmental Change and Human Society**, 2 vols., 215-18, New York, Oxford University Press, 2001.

«Reformulating the Commons», en Joanna Burger, Elinor Ostrom, Richard B. Norgaard, David Policansky y Bernard D. Goldstein, eds., **Protecting the Commons: A Framework for Resource Management in the Americas**, 17-41. Washington, DC, Island Press, 2001.

«Vulnerability and Polycentric Governance Systems», **IHDP International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, Newsletter UPDATE**, núm. 3, 2001, 1, 3-4.

«Environment and Common Property Institutions», en N. J. Smelser y Paul B. Baltes, eds., **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, 4560-66, Oxford, Pergamon, 2001.

«The Puzzle of Counterproductive Property Rights Reforms: A Conceptual Analysis», en Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau y Elisabeth Sadoulet, eds., **Access to Land, Rural Poverty, and Public Action**, 129-50. New York, Oxford University Press, 2001.

«Collective Action, Property Rights, and Devolution of Forest and Protected Area Management», con Arun Agrawal, en Ruth Meinzen-Dick, Anna Knox y Monica Di Gregorio, eds., **Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy**, 75-109. Proceedings of the International Conference, Puerto Azul, The Philippines, Junio 21-25, 1999, Feldafing: German Foundation for International Development DSE, 2001.

«Dilemma Games: Game Parameters and Matching Protocols», con T. K. Ahn, David Schmidt, Robert Shupp y James Walker, **Journal of Economic Behavior and Organization**, 46 2001, 357-377.

«Social Dilemmas and Human Behaviour», en Ronald Noë, Jan A.R.A.M. Van Hooff y Peter Hammerstein, eds., **Economics in Nature: Social Dilemmas, Mate Choice and Biological Markets**, 21-41, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

«Decentralization and Development: The New Panacea», en Keith Dowding, James Hughes y Helen Margetts, eds., **Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions**, The PSA Yearbook 2000, 237-56, New York, Palgrave, 2001.

«The Contested Role of Heterogeneity in Collective Action: Some Evidence from Community Forestry in Nepal», con George Varughese, **World Development**, 29 5, mayo 2001, 747-765.

«Cooperation in PD Games: Fear, Greed, and History of Play», con T. K. Ahn, David Schmidt, Robert Shupp y James Walker, **Public Choice**, 106 1/2, enero 2001, 137-155.

«Institutional Opportunities and Constraints in the Performance of Farmer-Managed Irrigation Systems in Nepal», con Neeraj Joshi, Ganesh Shivakoti y Wai Fung Lam. **Asia-Pacific Journal of Rural Development**, 10 2, diciembre 2000, 67-92.

«Private and Common Property Rights», en Boudewijn Bouckaert and Gerrit De Geest, eds., **Encyclopedia of Law and Economics**, vol. II. Civil Law and Economics, 332-379, Cheltenham, England, Edward Elgar, 2000.

«Collective Action and the Evolution of Social Norms», **Journal of Economic Perspectives**, 13/4, summer 2000, 137-158.

«The Future of Democracy», **Scandinavian Political Studies**, 23 3, 2000, 280-83.

«Reformulating the Commons», **Swiss Political Science Review**, 6 1, primavera 2000, 29-52.

«The Danger of Self-Evident Truths», **PS: Political Science & Politics**, 33 1, marzo 2000, 33-44.

«The Concept of Scale and the Human Dimensions of Global Change: A Survey», con Clark Gibson y T. K. Ahn. **Ecological Economics**, 32 2, febrero 2000, 217-39.

«Crowding Out Citizenship», **Scandinavian Political Studies**, 23 1, 2000, 3-16.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 340

«The Power and Limitations of Proportional Cutbacks in Common-Pool Resources», con Roy Gardner, Andrew Herr y James Walker, **Journal of Development Economics**, 62 2000, 515-533.

«Collective Choice in the Commons: Experimental Results on Proposed Allocation Rules and Votes», con Roy Gardner, Andrew Herr y James Walker, **The Economic Journal**, 110 460, enero 2000, 212-34.

«Reforms, Property-Rights Systems, and Development», **APSA-CP Newsletter**, 10 1, invierno 1999, 20-22.

«Human-Ecosystem Interactions: A Dynamic Integrated Model», con Bobbi Low, Robert Costanza, James Wilson y Carl Simon, **Ecological Economics**, 31 2, noviembre 1999, 227-242.

«Scale Misperceptions and the Spatial Dynamics of a Social-Ecological System», con James Wilson, Bobbi Low y Robert Costanza, **Ecological Economics**, 31 2, noviembre 1999, 243-257.

«Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges», con Joanna Burger, Christopher Field, Richard Norgaard y David Policansky, **Science**, 284 5412, 1999, 278B282.

«Polycentricity, Complexity, and the Commons», **PEGS: The Good Society**, 9 2, 1999, 37-41.

«Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept?», en Partha Dasgupta y Ismail Seraeldin, eds., **Social Capital: A Multifaceted Perspective**, 172-214, Washington, DC, The World Bank, 1999.

«Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework», en Paul A. Sabatier, ed., **Theories of the Policy Process**, 35-71, Boulder, CO, Westview Press, 1999.

«Coping with Tragedies of the Commons», **Annual Review of Political Science**, 2, 1999, 493-535.

«Reciprocity, Trust, and the Sense of Control: A Cross-Societal Study», con Nahoko Hayashi, James Walker y Toshio Yamagishi, **Rationality and Society**, 11 1, febrero 1999, 27-46.

«The International Forestry Resources and Institutions Research Program: A Methodology for Relating Human Incentives and Actions on Forest Cover and Biodiversity», en F. Dallmeier y J. A. Comiskey, eds., **Forest Biodiversity in North, Central and South America, and the Caribbean: Research and Monitoring**, Man and the Biosphere Series, vol. 21, 1-28, Paris, UNESCO; New York, Parthenon, 1998.

«Institutional Analysis, Design Principles, and Threats to Sustainable Community Governance and Management of Commons», en Erling Berge y Nils Christian Stenseth, eds., **Law and the Governance of Renewable Resources: Studies from Northern Europe and Africa**, 27-53, Oakland, CA, ICS Press, 1998.

«Self-Governance of Common-Pool Resources», en Peter Newman, ed., **The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law**, vol. 3, 424-33, London, Macmillan Press, 1998.

«Norms and Efficiency», en Samuel Bowles y Herbert Gintis, **Recasting Egalitarianism: New Rules for Communities, States and Markets**, The Real Utopias Project, vol. III, ed., Erik Olin Wright, 113-20, London and New York, Verso, 1998.

«The Institutional Analysis and Development Approach», en Edna Tusak Loehman y D. Marc Kilgour, eds., **Designing Institutions for Environmental and Resource Management**, 68-90, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 1998.

«Scales, Polycentricity, and Incentives: Designing Complexity to Govern Complexity», en Lakshman D. Guruswamy y Jeffrey A. McNeely, eds., **Protection of Global Biodiversity: Converging Strategies**, 149-167, Durham, NC, Duke University Press, 1998.

«Reflections on the Commons», en John A. Baden y Douglas S. Noonan, eds., **Managing the Commons**, 95-116, Bloomington, Indiana University Press, 1998.

«A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action», **American Political Science Review**, 92 1, marzo 1998, 1-22.

«Cultures: Frameworks, Theories, and Models», con Vincent Ostrom, en Richard J. Ellis y Michael Thompson, eds., **Culture Matters: Essays in Memory of Aaron Wildavsky**, 79-88. Boulder, CO, Westview Press, 1997.

«Investing in Capital, Institutions, and Incentives», en Christopher Clague, ed., **Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries**, 153-181, Baltimore, MD, John Hopkins University Press, 1997.

«Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development», en Peter Evans, ed., **State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development**, 85-118, Berkeley, University of California, 1997.

«The Institutional Analysis and Development Framework: Application to Irrigation Policy in Nepal», con Wai Fung Lam y Myungsuk Lee, en Derick W. Brinkerhoff, ed., **Policy Studies and Developing Nations: An Institutional and Implementation Focus**, 53-85, vol. 5, Greenwich, CT, JAI Press, 1997.

«Theory, Field, and Laboratory: The Continuing Dialogue», con Roy Gardner y James Walker, en **Understanding Strategic Interaction: Essays in Honor of Reinhard Selten**, Wulf Albers, Werner Güth, Peter Hammerstein, Benny Moldovanu y Eric van Damme, eds., 386-393, Berlin, springer-verlag, 1997.

«Neither Markets Nor States: Linking Transformation Processes in Collective Action Arenas», con James Walker, en Dennis C. Mueller, ed., **Perspectives on Public Choice: A Handbook**, 35-72, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

«The Formation of Property Rights», con Edella Schlager, en **Rights to Nature: Ecological**, Susan Hanna, Carl Folke y Karl-Gorän Mäler, eds., **Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment**, 127-156, Washington, DC, Island Press, 1996.

«Covenants, Collective Action, and Common-Pool Resources», en Karol Edward Soltan y Stephen L. Elkin, eds., **The Constitution of Good Societies**, 23-38. University Park, Pennsylvania State University Press, 1996.

«Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development», **World Development**, 24 6, junio 1996, 1073-87.

«Incentives, Rules of the Game, and Development», en **Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1995**, 207-234, Washington, DC, The World Bank, 1996.

«Design Principles for Local and Global Commons», con Michael McGinnis, en Oran R. Young, ed., **The International Political Economy and International Institutions**, vol. II, 465-493, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 1996.

«Civic Education for the Next Century: A Task Force to Initiate Professional Activity», **PS: Political Science & Politics**, XXIX, 4, diciembre 1996, 755-58.

«Human Ecology and Resource Sustainability: The Importance of Institutional Diversity», con C. Dustin Becker, **Annual Review of Ecology and Systematics**, 26, 1995, 113-33.

«Designing Complexity to Govern Complexity», en Susan Hanna y Mohan Muna-

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 341

singhe, eds., **Property Rights and the Environment: Social and Ecological Issues**, 33-45, Washington, DC, The Beijer International Institute of Ecological Economics and The World Bank, 1995.

«Common Property Regimes in the Forest: Just a Relic from the Past?», con Margaret McKean. **Unasylva**, 46 180, enero 1995, 3-15.

«Self-Organization and Social Capital», **Industrial and Corporate Change**, 4 1, 1995, 131-59.

«Institutional Analysis, Design Principles and Threats to Sustainable Community Governance and Management of Commons», en R. S. Pomeroy, ed., **Community Management and Common Property of Coastal Fisheries in Asia and the Pacific: Concepts, Methods and Experiences**, 34-50, Manila, Philippines, International Center for Living Aquatic Resources Management ICLARM, 1994.

«The Performance of Self-Governing Irrigation Systems in Nepal», con Wai Fung Lam y Myungsuk Lee, **Human Systems Management**, 13 3, 1994, 197-207.

«Constituting Social Capital and Collective Action», **Journal of Theoretical Politics**, 6 4, octubre 1994, 527-562.

«Neither Market Nor State: Governance of Common-Pool Resources in the Twenty-First Century», International Food Policy Research Institute, **IFPRI Lecture Series**, núm. 2. Washington, DC, IFPRI, 1994.

«Self-Organizing Resource Regimes: A Brief Report on a Decade of Policy Analysis», **Policy Currents**, 4 3, agosto 1994: págs. 1ff.

«Social Capital and Cooperation: Communication, Bounded Rationality, and Behavioral Heuristics», con Roy Gardner y James Walker, en Ulrich Schulz, Wulf Albers y Ulrich Mueller, eds., **Social Dilemmas and Cooperation**, 375-411. Berlin, springer-verlag, 1994.

«Coping with Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation Systems Can Work», con Roy Gardner, **Journal of Economic Perspectives**, 7 4, fall 1993, 93-112.

«Design Principles in Long-Enduring Irrigation Institutions», **Water Resources Research**, 29 7, julio 1993, 1907-1912.

«The Governance and Management of Irrigation Systems: An Institutional Perspective», con Shui Yan Tang. **ODI Irrigation Management Network Paper**, núm. 23, junio 1993, 1-26.

«Property-Rights Regimes and Coastal Fisheries: An Empirical Analysis», con Edella Schlager, en Terry L. Anderson y Randy T. Simmons, eds., **The Political Economy of Customs and Culture: Informal Solutions to the Commons Problem**, 13-41, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 1993.

«Nonprofit Organizations as Alternatives and Complements in a Mixed Economy», con Gina Davis, en David C. Hammack y Dennis R. Young, eds., **Nonprofit Organizations in a Market Economy: Understanding New Roles, Issues, and Trends**, 23-56, San Francisco, Jossey-Bass, 1993.

«Irrigation Institutions and the Games Irrigators Play: Rules Enforcement in Government and Farmer-Managed Systems», con Franz Weissing, en Fritz W. Scharpf, ed., **Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions**, 387-428, Frankfurt, Campus; Boulder, CO, Westview Press, 1993.

«A Communitarian Approach to Local Governance», **National Civic Review**, 82 3, agosto 1993, 226-33.

«Design Principles and the Performance of Farmer-Managed Irrigation Systems in Nepal», con Paul Benjamin, en Shaul Manor y Jorge Chambouleyron, eds., **Performance Measurement in Farmer-Managed Irrigation Systems**, 53-62. Colombo, Sri Lanka, IIMI, 1993.

«Consent and the Provision of Local Public Goods and Services: Some Reflections from Ghanaian and Nigerian Experiences», con Tina West, en Jerry Jenkins y David E. Sisk, eds., **Development by Consent: The Voluntary Supply of Public Goods and Services**, 79-115, San Francisco, CA, ICS Press, 1993.

«A Relational Archive for Natural Resources Governance and Management», con Sharon Huckfeldt, Charles Schweik y Mary Beth Wertime, en Conrad Heatwole, ed., **Application of Advanced Information Technologies: Effective Management of Natural Resources**, 65-74, St. Joseph, MI, American Society of Agricultural Engineers, 1993.

«Covenanting, Co-Producing, and the Good Society», **The Newsletter of PEGS**, Committee on the Political Economy of the Good Society, 3 2, summer 1993, 7-9.

«Analyzing the Performance of Alternative Institutional Arrangements for Sustaining Rural Infrastructure in Developing Countries», con Larry Schroeder y Susan Wynne, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 3 1, enero 1993, 11-45.

«Policy Analysis of Collective Action and Self-Governance», en William N. Dunn y Rita Mae Kelly, eds., **Advances in Policy Studies Since 1950**, 81-119, Policy Studies Review Annual, vol. 10. New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 1992.

«The Rudiments of a Theory of the Origins, Survival, and Performance of Common Property Institutions», en Daniel W. Bromley, y cols., eds., **Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy**, 293-318, San Francisco, ICS Press, 1992.

«Institutional Analysis and Global Climate Change: Design Principles for Robust International Regimes», con Michael McGinnis, en Marian Rice, Joel Snow y Harold Jacobson, eds., **Global Climate Change: Social and Economic Research Issues**, 45-85, Proceedings of a Conference Held at Argonne National Laboratory, Chicago, IL, febrero 11-13, 1992.

«Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis», con Edella Schlager. **Land** , 68 3, agosto 1992, 249-262.

«Community and the Endogenous Solution of Commons Problems», **Journal of Theoretical Politics**, 4 3, julio 1992, 343-351.

«Covenants With and Without a Sword: Self-Governance is Possible», con James Walker y Roy Gardner, **American Political Science Review**, 86 2, junio 1992, 404-417.

«A Method of Institutional Analysis and an Application to Multiorganizational Arrangements», en Franz-Xaver Kaufmann, ed., **The Public Sector-Challenge for Coordination and Learning**, 501-23, Berlin and New York, Walter de Gruyter, 1992.

«A Public Economy Approach to Education: Choice and Co-Production», con Gina Davis, International Political **Science Review**, 12 4, octubre 1991, 313-35.

«Rent Dissipation and Balanced Deviation Disequilibrium in Common Pool Resources: Experimental Evidence», con James Walker y Roy Gardner, en Reinhard Selten, ed., **Game Equilibrium Models II: Methods, Morals, and Markets**, 337-367, Berlin, springer-verlag, 1991.

«Irrigation Institutions and the Games Irrigators Play: Rule Enforcement Without Guards», con Franz Weissing, en Reinhard Selten, ed., **Game Equilibrium Models II: Methods, Morals, and Markets**, 188-262, Berlin, springer-verlag, 1991.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 342

«Communication in a Commons: Cooperation Without External Enforcement», con James Walker, en Thomas R. Palfrey, ed., **Contemporary Laboratory Research in Political Economy**, 287-322, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

«Crime and Punishment: Further Reflections on the Counterintuitive Results of Mixed Equilibria Games», con Franz Weissing, **Journal of Theoretical Politics**, 3 3, julio 1991, 343-50.

«Rules and Games», con Roy Gardner, **Public Choice**, 70 2, mayo 1991, 121-49.

«Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity». **American Political Science Review**, 85 1, marzo 1991, 237-50.

«Rent Dissipation in a Limited-Access Common-Pool Resource: Experimental Evidence», con Roy Gardner y James Walker, **Journal of Environmental Economics and Management**, 19 3, 1990, 203-11.

«The Nature of Common-Pool Resource Problems», con Roy Gardner y James Walker, **Rationality and Society**, 2 3, julio 1990, 335-58.

«Microconstitutional Change in Multiconstitutional Political Systems», **Rationality and Society**, 1 1, julio 1989, 11-50.

«Putting the Citizen Back in the City», **Junior League Review**, febrero 1989, 6-8.

«Performance Measurement», con Gordon Whitaker, Stephen Mastrofski, Roger Parks y Stephen Percy, en William G. Bailey, ed., **The Encyclopedia of Police Science**, 384-390, New York, Garland Publishing, 1989.

«Institutional Arrangements and the Commons Dilemma», en Vincent Ostrom, David Feeny y Hartmut Picht, eds., **Rethinking Institutional Analysis and Development**, 103-39, San Francisco, ICS Press, 1988.

«Institutional Arrangements for Resolving the Commons Dilemma: Some Contending Approaches», en Bonnie J. McCay y James M. Acheson, eds., **The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources**, 250-65, Tucson, University of Arizona Press, 1987.

«Issues of Definition and Theory: Some Conclusions and Hypotheses», en National Research Council, ed., **Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management**, 597-615, Washington, DC, National Academy Press, 1986.

«Multiorganizational Arrangements and Coordination: An Application of Institutional Analysis», en F. X. Kaufmann, G. Majone y V. Ostrom, eds., **Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector**, 495-510, Berlin and New York, de Gruyter, 1986.

«A Method of Institutional Analysis», en F. X. Kaufmann, G. Majone y V. Ostrom, eds., **Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector**, 459-75, Berlin and New York, de Gruyter, 1986.

«An Agenda for the Study of Institutions», **Public Choice**, 48 1, enero 1986, 3-25.

«Some Reflections on Urban Pathologies», en Kingsley E. Haynes, Antoni Kuklinski y Olli Kultalahti, eds., **Pathologies of Urban Processes**, 69-72, Finland, Finnpublishers, 1985.

«An Alternative Perspective on Democratic Dilemmas», **Policy Studies Review**, 4 3, febrero 1985, 412-16.

«Institutional Capacity and the Resolution of a Commons Dilemma», con William Blomquist, **Policy Studies Review**, 5 2, noviembre 1985, 383-93.

«Racial Inequalities in Low-Income Central City and Suburban Communities: The Case of Police Services», en Kenneth Hanf y Theo A.J. Toonen, eds., **Policy Implementation in Federal and Unitary Systems**, 235-65, Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

«Policing as a Multi-Firm Industry», con Roger B. Parks, en Gordon P. Whitaker, ed., **Understanding Police Agency Performance**, Washington, DC, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1984, págs. 7-22.

«Analytical Tools for Institutional Design», en **Institutional Development: Improving Management in Developing Countries: Reports on a Seminar Series**. Washington, DC, The American Consortium for International Public Administration, 1984.

«Equity in Police Services», en Gordon P. Whitaker y Charles D. Phillips, eds., **Evaluating Performance of Criminal Justice Agencies**, 99-125, Beverly Hills, Sage Publications, 1983.

«The Social Stratification-Government Inequality Thesis Explored», **Urban Affairs Quarterly**, 19 1, septiembre 1983, 91-112.

«A Public Service Industry Approach to the Study of Local Government Structure and Performance», **Policy and Politics**, 11 3, 1983, 313-41.

«A Public Choice Approach to Metropolitan Institutions: Structure, Incentives, and Performance», **Social Science Journal**, 20 3, julio 1983, 79-96.

«The Three Worlds of Action: A Meta-Theoretical Synthesis of Institutional Approaches», con Larry Kiser, en Elinor Ostrom, ed., **Strategies of Political Inquiry**, 179-222, Beverly Hills, Sage Publications, 1982.

«Coproduction of Public Services», con Roger Parks, Paula Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Vincent Ostrom, Stephen Percy, Martha Vandivort, Gordon Whitaker y Rick Wilson, en Richard C. Rich, ed., **Analyzing Urban-Service Distributions**, 185-99, Lexington, MA, Lexington Books, 1982.

«Synthesis: The Benefits of Coherence and Precision», en Judith A. Gillespie y Dina A. Zinnes, eds., **Missing Elements in Political Inquiry: Logic and Levels of Analysis**, 81-85, Beverly Hills, CA, Sage, 1982.

«Urban Policy Analysis: A New Research Agenda», con Terry Nichols Clark, y cols., en Terry Nichols Clark, ed., **Urban Policy Analysis**, 23-77, Urban Affairs Annual Review, vol. 21, Beverly Hills, Sage Publications, 1981.

«Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations», con Roger B. Parks, Paula Baker, Larry Kiser, Ronald J. Oakerson, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha Vandivort, Gordon P. Whitaker y Rick Wilson, **Policy Studies Journal**, 9, summer 1981, 1001-11.

«Complex Models of Urban Service Systems», con Roger Parks, en Terry Nichols Clark, ed., **Urban Policy Analysis**, 171-99, Urban Affairs Annual Review, vol. 21, Beverly Hills, Sage Publications, 1981.

«Is It B or Not-B? That is the Question», **Social Science Quarterly**, 61 2, septiembre 1980, 198-202.

«Evaluating Police Organization», con Roger Parks, Stephen Percy y Gordon Whitaker, **Public Productivity Review**, 3 3, winter 1979: 3-27.

«Interjurisdictional Arrangements to Share Power», en Daniel J. Elazar, ed., **Self Rule/Shared Rule: Federal Solutions to the Middle East Conflict**, 169-76, Ramat Gan, Israel, Turtledove Publishing, 1979.

«The Public Service Production Process: A Framework for Analyzing Police Services», con Roger Parks, Gordon Whitaker y Stephen Percy, en Ralph Baker y Fred A. Meyer, Jr., eds., **Evaluating Alternative Law-Enforcement Policies**, 65-73, Lexington, MA, DC, Heath, 1979.

«Policing: Is There a System?», con Roger Parks y Gordon Whitaker, en John T.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 343

O'Brien y Marvin Marcus, eds., **Crime and Justice in America: Critical Issues for the Future**, 3-42, Elmsford, NY, Pergamon Press, 1979.

«Citizen Participation in Policing: What Do We Know?», **Journal of Voluntary Action Research**, 7 1-2, enero-junio 1978, 102-8.

«The Public Service Production Process: A Framework for Analyzing Police Services», con Roger Parks, Gordon Whitaker y Stephen Percy, **Policy Studies Journal**, 7, 1978, 381-389.

«Some Evidence on the Effects of Police Agency Size», con Roger B. Parks y Gordon P. Whitaker, **The Police Chief**, 45 2, febrero 1978, 28-31.

«Police Agency Size: Some Evidence on Its Effects», con Roger B. Parks y Gordon P. Whitaker, **Police Studies**, 1 1, marzo 1978, 34-46.

«Public Goods and Public Choices», con Vincent Ostrom, en E. S. Savas, ed., **Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance**, Boulder, CO, Westview Press, 1977, págs. 7-49.

«A Theory for Institutional Analysis of Common Pool Problems», con Vincent Ostrom, en Garrett Hardin y John Baden, eds., **Managing the Commons**, 157-73, San Francisco, W. H. Freeman, 1977.

«Collective Action and the Tragedy of the Commons», en Garrett Hardin y John Baden, eds., **Managing the Commons**, 173-81, San Francisco, W. H. Freeman, 1977.

«Multi-Mode Approaches to the Measurement of Government Productivity», en Robert W. Gage y R. D. Sloan, Jr., eds., **Delivery of Urban Services: Productivity Evaluation, Citizen Access and University-City Relations**, 45-56, Boulder, University of Colorado, Bureau of Governmental Research and Service, 1976.

«Multiplicity of Local Governments: A Logical Explanation», en David L. Rogers y Larry R. Whiting, eds., **Aspects of Planning for Public Services in Rural Areas**, 129-74. Ames, IA, North Central Regional Center for Rural Development, 1976.

«Using Budget Pies to Reveal Preferences: Validation of a Survey Instrument», con John McIver, en Terry Nichols Clark, ed., **Citizen Preferences and Urban Public Policy**, 87-110, Beverly Hills, CA, Sage, 1976, Also published in **Policy and Politics**, 4 4, junio 1976, 87-110.

«On the Fate of Lilliputs in Metropolitan Policing», con Dennis Smith, **Public Administration Review**, 36 2, marzo-abril 1976, 192-200.

«Size and Performance in a Federal System», **Publius**, 6 2, spring 1976, 33-73.

«Why Do We Need Multiple Indicators of Public Service Outputs?», National Conference on Nonmetropolitan Community Services Research, Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1976, págs. 277-86.

«The Design of Institutional Arrangements and the Responsiveness of the Police», en Leroy N. Rieselbach, ed., **People vs. Government: The Responsiveness of American Institutions**, 274-364, Bloomington, Indiana University Press, 1975.

«On Righteousness, Evidence and Reform: The Police Story», **Urban Affairs Quarterly**, 10, junio 1975, 464-486.

«The Need for Multiple Indicators in Measuring the Output of Public Agencies», en Frank P. Scioli, Jr. y Thomas J. Cook, eds., **Methodologies for Analyzing Public Policies**, 13-24, Lexington, MA, Lexington Books, 1975.

«Defining and Measuring Structural Variations in Interorganizational Arrangements», con Roger Parks y Gordon Whitaker, **Publius**, 4, fall 1974, 87-108.

«Improving the Performance of Local Government From the Citizen's Point of View», en **Increasing Understanding of Public Problems and Policies-1974**, 103-13, Chicago, IL, Farm Foundation, 1974.

«Exclusion, Choice and Divisibility: Factors Affecting the Measurement of Urban Agency Output and Impact», **Social Science Quarterly**, 54 4, marzo 1974, 691-99.

«The Effects of Training and Education on Police Attitudes and Performance: A Preliminary Analysis», con Dennis Smith, en Herbert Jacob, ed., **The Potential for Reform of Criminal Justice**, 45-81. Sage Criminal Justice System Annuals, vol. 3, Beverly Hills, Sage Publications, 1974.

«Ventures in Teaching and Research», **The Review**, 16, winter 1974, 10-17.

«Community Control and Government Responsiveness: The Case of Police in Black Neighborhoods», con Gordon Whitaker, en David Rogers y Willis Hawley, eds, **Improving the Quality of Urban Management**, Urban Affairs Annual Reviews, vol. 8, 303-334, Beverly Hills, Sage Publications, 1974.

«Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces? A Reappraisal of Some Old Assumptions», con Gordon Whitaker y Roger Parks, **Public Administration Review**, 33, septiembre-octubre 1973, 423-33.

«On the Meaning and Measurement of Output and Efficiency in the Provision of Urban Police Services», **Journal of Criminal Justice**, 1, junio 1973, 93-111.

«Does Local Community Control of Police Make a Difference? Some Preliminary Findings», con Gordon Whitaker, **American Journal of Political Science**, 17, febrero 1973, 48-76.

«Suburban Police Departments: Too Many and Too Small?», en Louis H. Masotti y Jeffrey K. Hadden, eds., **The Urbanization of the Suburbs**, Urban Affairs Annual Reviews, vol. 7, 367-402, Beverly Hills, Sage Publications, 1973.

«Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions», **Social Science Quarterly**, 53, diciembre 1972, 474-93.

«Legal and Political Conditions of Water Resource Development», con Vincent Ostrom, **Land Economics**, 48, febrero 1972, 1-14.

«Institutional Arrangements and the Measurement of Policy Consequences in Urban Areas», **Urban Affairs Quarterly**, 6, junio 1971, 447-75.

«Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration», con Vincent Ostrom, **Public Administration Review**, 31, marzo-abril 1971, 203-16.

«A Political Theory for Institutional Analysis», con Vincent Ostrom, en F. A. Butrico, C. J. Touhill y I. L. Whitman, eds., **Resource Management in the Great Lakes Basin**, 173-86, Lexington, MA, D. C. Heath, 1971.

«Conditions of Legal and Political Feasibility», con Vincent Ostrom, en Gerrit H. Toebes ed., **Natural Resource Systems Models in Decision Making**, Lafayette, IN, Purdue University, Water Resource Research Center, 1970.

«Problems for Institutional Analysis of the Great Lakes Basin», con Vincent Ostrom e Ira L. Whitman, en **Proceedings: Thirteenth Conference on Great Lakes Research**, 156-67, Toronto, Ontario, International Association for Great Lakes Research, 1970.

«Some Postulated Effects of Learning on Constitutional Behavior», **Public Choice**, 5, fall 1968, 87-104.

«A Behavioral Approach to the Study of Intergovernmental Relations», con Vincent Ostrom, **The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences**, 359, mayo 1965, 137-46.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 344

OLIVER E. WILLIAMSON

Libros

The Mechanisms of Governance, Oxford University Press, 1996.

Transaction Cost Economics, vols. I y II, editor, Edward Elgar Publishing Ltd., Brookfield, VT, 1995.

Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, The Free Press, New York, 1975, traducido al español, por Evangelina Nino de la Silva y reeditado por Fondo de Cultura Económica, 1991.

Industrial Organization, ed., Edward Elgar Publishing Ltd., London, 1990.

Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond, ed., Oxford University Press, New York, 1990.

The Nature of the Firm, con Sidney Invierno, ed., Oxford University Press, New York, 1991

The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, The Free Press, New York, 1985, traducido al español por Eduardo L. Suarez y reeditado por Fondo de Cultura Económica, 1989.

The Firm as a Nexus of Treaties, con Masahiko Aoiki y Bo Gustafsson, ed., Sage Publications, London, 1989.

Antitrust Law and Economics, ed., Dame Publishing, Houston, 1980.

The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1964. Reeditado por Markham Publishing Co., Chicago, Illinois, 1967; reeditado por Eurospan Ltd., 1974.

Corporate Control and Business Behavior: An Inquiry into the Effects of Organization Form on Enterprise Behavior, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1970.

Prices: Issues in Theory, Practice, and Public Policy, con Almarin Phillips, ed., University of Pennsylvania, 1968.

Artículos en publicaciones científicas y capítulos de libros

«Pragmatic Methodology: A Sketch, with Applications to Transaction Cost Economics», The Journal of Economic Methodology, vol. 16, issue 2, junio 2009, págs. 145-157.

«Corporate Boards of Directors: In Principle and in Practice», Journal of Law, Economics, and Organization, 24, octubre 2008, 247-272, reeditado en: Klaus Gugler y B. Yurtoglu, eds., The Economics of Corporate Governance and Mergers, Edward Elgar, 2008, págs. 77-104.

«Transaction Cost Economics: The Precursors», Economic Affairs, septiembre 2008, págs. 7-14.

«Outsourcing: Transaction Cost Economics and Supply Chain Management», Journal of Supply Chain Management, 44, abril 2008, págs. 5-16.

«Transaction Cost Economics: An Introduction», en Peter Klein and Michael Sykuta, eds., The Edward Elgar Companion to Transaction Cost Economics, Cheltenham, UK, Edgar Elgar, 2008.

«The Sociology and Economics of Organization: One View of the Dialogue», en Ulrich Bindseil, Justus Haucap and Christian Wey, eds., Institutions in Perspective, Mohr Siebeck, Tübingen, Germany, 2006, 3-19.

«Networks - Organizational Solutions to Future Challenges», en Theresia Theurl, ed., Economics of Interfirm Networks, Mohr Siebeck, Tübingen, Germany, 2005: 3-27.

«Transaction Cost Economics: The Process of Theory Development», en Smith and Hill, eds., Great Minds in Management, Oxford, 2005, 485-508.

«The Economics of Governance», American Economic Review, 95, mayo 2005, 1-18.

«Transaction Cost Economics and Business Administration», Scandinavian Journal of Management, 21, 2005, 19-40.

«Why Law, Economics, and Organization?» Annual Review of Law and Social Science, 1, 2005, págs. 369-396.

«Transaction Cost Economics and Agriculture: An Excursion», en G. Van Huylenbroecke, W. Verbeke y L. Laurens, eds., Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets, Amsterdam: Elsevier, 2004, págs. 19-34.

«Examining Economic Organization through the Lens of Contract», Industrial and Corporate Change, 12: 4, agosto 2003, págs. 917-942.

«Herbert Simon and Organization Theory», en Mie Augier and James March, eds., Models of a Man: Essays in Memory of Herbert A. Simon, Cambridge, MA, MIT Press, 2004, págs. 279-295.

«Contract and Economic Organization», en Eric Brousseau and Jean-Claude Glachant, eds., The Economics of Contract, Cambridge University Press, 2002, págs. 49-58.

«Economics and Antitrust Enforcement: The Transition Years», Antitrust, primavera, 2003, págs. 61-65.

«Transaction Cost Economics», en Claude Menard and Mary Shirley, eds., Handbook of New Institutional Economics, Kluwer, 2004, págs. 41-65.

«The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract», Journal of Economic Perspectives, 16, summer, 2002, págs.171-195.

«The Lens of Contract: Private Ordering», American Economic Review, 92, mayo, 2002, págs. 438-443.

«Empirical Microeconomics: Another Perspective», en Mie Augier and James March, eds., The Economics of Choice, Change, and Organization, Northampton, MA, Edward Elgar, 2002, págs. 419-441.

«Hierarchies and Markets», Encyclopaedia of the Social and Behavioral Sciences, 2001.

«Transaction Cost Economics and Property Rights», Encyclopaedia of the Social and Behavioral Sciences, 2001.

«The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead», Journal of Economic Literature, 38, septiembre, 2000, págs. 595-613. reeditado en Socialøkonomen, núm. 9, diciembre 2000, 54. ARG, págs. 9-18. Traducido al español y editado como «La nueva economía institucional: balance y perspectivas», en Revista del Banco Central de Venezuela, vol. XV, núm. 1, Caracas, 2001; Geoffrey Hodgson, ed., Recent Developments in Institutional Economics, Edward Elgar, 2002. Bruce Larson, ed., Property Rights and Environmental Problems, 2003, Hampshire, UK: Ashgate Publishing Ltd.; Claude Menard, ed., The International Library of the New Institutional Economics, Cheltenham, UK, 2004.

«Contract and Economic Organization», Revue D'Economie Industrielle, 92, 2, 2000, págs. 55-66, reeditado en Eric Brousseau y Jean-Michel Glachant, eds., The Economics of Contracts, 2002, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

«Economic Institutions and Development: A View from the Bottom», en Mancur Olson and Satu Kahkonen, eds., A Not-So-Dismal Science, 2000, New York, Oxford University Press, págs. 92-118.

«Comparative Economic Organization - Within and Between Countries», con Witold Henisz, Business and Politics, 1, 3, 1999, págs. 261-277.

«Ronald Harry Coase: Institutional Economist/Institution Builder», en Claude Menard, ed., Institutions, Contracts, and Organizations, 2000, Edward Elgar, págs. 48-53.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 345

«Why Prediction? Lessons from the Theory of the Firm», **Over Economie en Bedriff**, Liber Amicorum voor Prof. Dr. J. L. Bouma, 1999, Delwel Vitgeverij B. V., págs. 19-43.

«Strategy Research: Governance and Competence Perspectives», **Strategic Management Journal**, diciembre 1999, 20, págs. 1087-1108, reeditado en Nicolai Foss and Volker Mahnke, eds., **Competence, Governance, and Entrepreneurship**, Oxford University Press, New York, 2000, págs. 21-54; Mie Augier and David Teece, eds., **Fundamentals of Business Strategy**, Sage Publications, 2007.

«Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective», **Journal of Law, Economics, and Organization**, abril 1999, 15, págs. 306-342.

«Antitrust Policy», con Richard Gilbert, en Peter Newman, ed., **The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law**, vol. 1, 1998, págs. 82-88.

«Opportunistic Behavior in Contracts», en Peter Newman, ed., **The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law**, vol. 2, 1998, págs. 703-710.

«The Institutions of Governance», 1998, **American Economic Review**, 88, mayo, 75-79.

«Transaction Cost Economics: How Its Works; Where It Is Headed», 1998, **De Economist**, 146, abril, 23-58.

«Transaction Cost Economics and Public Administration», en P. B. Boorsma, ed., **Public Priority Setting**, 1997, Notherlands, Kluwer Academic Publishers, págs. 19-37.

«Transaction Cost Economics and the Carnegie Connection», **Journal of Economic Behavior and Organization**, noviembre 1996, 31, 145-156.

«Revisiting Legal Realism: The Law, Economics, and Organization Perspective», **Industrial and Corporate Change**, 1996, 5, núm. 2, págs. 383-420. Reeditado en: Raja Chellich, ed., **Law and Economics New Delhi**, India; Glenn Carroll & David Teece, eds., **Markets, Hierarchies, and Firms: The Transaction Cost Economics Perspective**, New York, Oxford University Press, 1999, págs. 197-234; Steven G. Medema, ed., **Coasian Economics**, 1997, Boston, Kluwer.

«Deregulatory Takings and Breach of the Regulatory Contract: Some Precautions», **New York University Law Review**, octubre 1996, 71, págs. 1007-1020.

«The Modern Corporation as an Efficiency Instrument: The Comparative Contracting Perspective», con Janet Bercovitz, en **The American Corporation Today**, 1996, Carl Kaysen, ed. New York, Oxford University Press, págs. 327-359.

«The Politics and Economics of Redistribution and Inefficiency», **Greek Economic Review**, diciembre 1995, 17, págs. 115-136.

«The Fading Boundaries of the Firm: Comment», **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, marzo 1996, 152, págs. 85-88.

«Some Uneasiness with the Coase Theorem: Comment», **Japan and the World Economy**, 7, 1995, págs. 9-11.

«Economic Organization: A Primer», **California Management Review**, 38, Invierno 1996, págs. 131-146.

«Economic Organization: The Case for Candor», **Academy of Management Review**, 21, 1996, págs. 48-57.

«Transaction Cost Economics and the Evolving Science of Organization», en Arnold Heertje, ed., **The Makers of Modern Economics**, vol. II, 1995, Edward Elgar, págs. 114-167.

«Hierarchies, Markets, and Power in the Economy: An Economic Perspective», **Industrial and Corporate Change**, 4, 1995, págs. 21-49, reeditado en John Groenewegen, ed., **Transaction Cost Economics and Beyond**, 1996, Kluwer, págs. 11-42; Claude Menard, ed., **Transaction Cost Economics: Recent Developments**, 1997, Edward Elgar, págs. 1-29.

«Comments on Paul Milgrom and John Robert: 'Continuous Adjustment and Fundamental Change in Business Strategy and Organization in Business Strategy and Organization'», en **Trends in Business Organization**, 1995, Horst Siebert, ed. J.C.B. Mohr: Tubingen, págs. 259-264.

«The Institutions and Governance of Economic Development and Reform», en **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**, 1994, 1995, Washington, DC, The World Bank, págs. 171-197.

«Legal Implications of Imperfect Information in Consumer Markets: Comment», **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, marzo 1995, 151, 45-51.

«Introduction», en Oliver E. Williamson y Scott E. Masten, eds., **Transaction Cost Economics**, vol. I, 1995, Brookfield, VT, Edward Elgar, págs. xiii-xxvi.

«Evaluating Coase», **Journal of Economic Perspectives**, primavera 1994, 8, 201-204.

«Visible and Invisible Governance», **American Economic Review**, mayo 1994, 84, 323-326.

«Research Needs and Opportunities in Transaction Cost Economics», **Journal of Business Economics**, núm. 1, 1994, 45-46.

«Concluding Comment», **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, marzo 1994, 150, 320-324.

«Transaction Cost Economics and Organization Theory», **Industrial and Corporate Change**, núm. 2, 1993, 2, 107-156, reeditado en J. J. Halpern y R. N. Stern, eds., **Debating Rationality, Ithaca**, NY, I.L.R. Press, págs. 155-194; N. J. Smelser y R. Swedberg, eds., **The Handbook of Economic Sociology**, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1994, págs. 77-107; G. Dosi, D. Teece y J. Chytry, eds.,**Technology, Organization, and Competitiveness**, Oxford University Press, 1998, págs. 17-66; Claude Menard, ed., **The International Library of the New Institutional Economics**, Cheltenham, UK, 2004.

«Opportunism and its Critics», **Managerial and Decision Economics**, marzo-abril 1993, 14, 97-107.

«Calculativeness, Trust, and Economic Organization», **Journal of Law and Economics**, abril 1993, 36, 453-486, reeditado en Claude Menard, ed., **The International Library of the New Institutional Economics**, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004; Reinhard Bachmann and Akbar Zaheer, eds., **Landmark Papers On Trust**, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2008.

Transaction Cost Economics, vol. I, O.E. Williamson y S. Masten, eds., Brookfield, VT, Edward Elgar Ltd., 1995, págs. 671-690.

«Transaction Cost Economics meets Posnerian Law and Economics», **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, marzo 1993, 149, 99-118.

«The Evolving Science of Organization», **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, Marzo 1993, 189, 36-63.

«Contested Exchange Versus the Governance of Contractual Relations», **Journal of Economic Perspectives**, invierno 1993, 7, 103-108.

«Some Issues in the Transformation of Ownership Institutions in Poland: Comment», **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, marzo 1992, 148, 69-71.

«Private Ownership and the Capital Market», en Horst Siebert, ed., **Privatization, 1992**, J.C.B. Mohr, Tübingen, págs. 27-54.

«Markets, Hierarchies, and the Modern Corporation: An Unfolding Perspective»,

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 346

Journal of Economic Behavior and Organization, mayo 1992, 17, 335-352.
«Antitrust Lenses and the Uses of Transaction Cost Economics Reasoning», en Thomas Jorde y David Teece, eds., Antitrust, Innovation, and Competitiveness, 1992, New York, Oxford, págs. 137-164.
«Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance», Journal of Law, Economics, and Organization, diciembre 1991, 7, 159-187.
«Strategizing, Economizing, and Economic Organization», Strategic Management Journal, Invierno 1991, 12, 75-94, reeditado en Richard Rumelt, Dan Schendel, y David Teece, eds., Fundamental Issues in Strategy, Harvard Business School Press, 1994.
«Specific and General Knowledge, and Organizational Structure: Comment», en Lars Werin y Hans Wijkander, eds., Contracts: Determinants, Properties and Implications, Nobel Symposium núm. 77, 1992, Basil Blackwell, págs. 282-291.
«Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives», Administrative Science Quarterly, junio 1991, 36, 269-296, reeditado en: Sven Eric Sjostrand, ed., Institutional Evolution and Change: Theory and Empiric Findings, 1992, Sharpe, New York; Siegwart Lindenberg y Hein Shreuder, eds., Interdisciplinary Perspectives on Organization Studies 1992, Pergamon Press, New York, págs. 3-37; O. E. Williamson y S. Masten, eds., Transaction Cost Economics, vol. 1, Brookfield, VT, Edward Elgar Ltd., 1995, págs. 125-152; Zolton Acs, ed., Small and Medium Sized Enterprises in the Global Economy, Norwell, MA, Kluwer Academic Publishers, 1997; Gernet Grabhar and Walter Powell, eds., Networks, Cheltenham, UK, 2004.
«Political Institutions: The Neglected Side of the Story: Comment», Journal of Law, Economics, and Organization, special issue, 1991, 6, 262-266.
«Introduction: The Nature of the Firm», en Oliver E. Williamson y Sidney Invierno, eds., The Nature of the Firm, 1991, New York, págs. 3-17.
«Vertical Integration and Market Foreclosure: Comment», en Martin Baily and Clifford Winston, eds. Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics, 1990, Washington, DC, págs. 280-283.
«A Comparison of Alternative Approaches to Economic Organization», Journal of Institutional and Theoretical Economics, marzo 1990, 146, 61-71, reeditado en Eirik Furubotn y Rudolf Richter, eds., The New Institutional Economics, 1991; Steven Medema, ed., The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis, Brookfield, VT, Edward Elgar, Ltd., 1995; Svetozav Pejuvich, ed., The Economics of Property Rights, Brookfield, CT, Edward Elgar, Ltd., 2000; Claude Menard, ed., The International Library of the New Institutional Economics, Cheltenham, UK, 2004.
«Chester Barnard and the Incipient Science of Organization», en Oliver E. Williamson, ed., Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond, 1990, New York, págs. 172-206.
«Introduction», en Oliver E. Williamson, ed., Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond, 1990, New York, págs. 1-10.
«The Firm as a Nexus of Treaties: An Introduction», en Masahiko Aoki, Bo Gustafsson, y Oliver E. Williamson, eds., The Firm as a Nexus of Treaties, 1989. London, Sage, págs. 1-25.
«Transaction Cost Economics», en Richard Schmalensee and Robert Willig, eds., Handbook of Industrial Organization, 1989. vol. 1. New York: North Holland, págs.136-184, reeditado en Roberta Romano, Foundations of Corporate Law, Oxford 1992.
«Internal Economic Organization», en Oliver Williamson, Sven Erik Sjostrand, y Jan Johansson, Perspectives on the Economics of Organization, 1989. Lund, Sweden, Lund University Press, págs. 9-48.
«Technology and Transaction Cost Economics: A Reply», Journal of Economic Behavior and Organization, octubre 1988, 10, 355-364, reeditado en Claude Menard, ed., The International Library of the New Institutional Economics, Cheltenham, UK, 2004.
«Mergers, Acquisitions, and Leveraged Buyouts: An Efficiency Assessment», en Gary Libecap, ed., Advances in the Study of Entrepreneurship, Innovation, and Economic Growth, 1988, Greenwich, CT: JAI Press, págs. 55-79, reeditado en Lucian Bebchuk, ed., Corporate Law and Economic Analysis, New York, 1990, págs. 1-28.
«Corporate Finance and Corporate Governance», Journal of Finance, july 1988, 43, 567-91, reeditado en Robert I. Tricker, ed., International Corporate Government, New York: Prentice Hall, 1994, págs. 104-123; Kevin Keasey, ed., Corporate Governance, Aldershot, England: Edward Elgar, 1998; Jonathan R. Macey, ed., Classics in Corporate Law and Economics, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.
«The Economics and Sociology of Organization: Promoting a Dialogue», en George Farkas y Paula England, eds., Industries, Firms, and Jobs, New York, 1988, págs. 159-85.
«The Logic of Economic Organization», Journal of Law, Economics, and Organization, primavera 1988, 4, 65-93.
«Shareholders and Managers A Risk Neutral Perspective: Comment», en John C. Coffee, Jr., y cols., eds., Knights, Raiders and Targets: The Impact of the Hostile Takeover, New York, 1988, págs. 159-67.
«Breach of Trust in Hostile Takeovers: Comment», en Alan Auerbach, ed., Corporate Takeovers: Causes and Consequences, Chicago, 1988, págs. 61-67.
«Delimiting Antitrust», Georgetown University Law Review, diciembre 1987, 76, 271-303, reeditado en Eleanor Fox, Robert Pitofsky, Henry First, eds., The Rise and Otoño of Antitrust, westport, CT, Greenwood Press, 1991, págs. 211-245.
«Antitrust», John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman, eds., The New Palgrave: A Dictionary of Economics, vol. I, Macmillan, London 1987, págs. 95-98.
«Vertical Integration», John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman, eds., The New Palgrave: A Dictionary of Economics, Vol. IV, Macmillan, London, 1987, págs. 807-812.
«Transaction Cost Economics: The Comparative Contracting Perspective», Journal of Economic Behavior and Organization, diciembre 1987, 8, 617-25.
«Kenneth Arrow and the New Institutional Economics», en George Feiwel, ed., Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy, New York, 1987, págs. 584-99.
«Japan's Industrial Policy for New Technologies: Comment», Journal of Institutional and Theoretical Economics, marzo 1986, 142, 178-80.
«Transforming Merger Policy: The Pound of New Perspectives», American Economic Review, mayo 1986, 78, 114-19.
«Asset Specificity and Economic Organization», con Michael Riordan, International Journal of Industrial Organization, 1985, 3, 365-78, reeditado en Claude Menard, ed., The International Library of the New Institutional Economics, Cheltenham, UK, 2004.

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 347

«Vertical Integration and Related Variations on a Transaction Cost Economics Theme», en Joseph E. Stiglitz y G. Frank Mathewson, eds., **New Developments in the Analysis of Market Structure**, Cambridge, MA, 1986, págs. 149-74.

«Employee Ownership and Internal Governance: A Perspective», **Journal of Economic Behavior and Organization**, septiembre 1985, 6, 243-46.

«Assessing Contract», **Journal of Law, Economics and Organization**, primavera 1985, 1, 177-208, reeditado en Claude Menard, ed., **The International Library of the New Institutional Economics**, Cheltenham, UK, 2004.

«Reflections on the New Institutional Economics», **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, marzo 1985, 141, 187-195, reeditado en: Steven Medema, ed., **The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis**, Edward Elgar Ltd., Brookfield, VT, 1995.

«Perspectives on the Modern Corporation», **Quarterly Review of Economics and Business**, invierno 1984, 24, 64-71.

«The Incentive Limits of Firms: A Comparative Institutional Assessment of Bureaucracy», **Review of World Economics**, 1984, 120, 736-762.

«Pretrial Uses of Economists: On the Use of 'Incentive Logic' to Screen Predation», **Antitrust Bulletin**, otoño 1984, 29, 475-500.

«The Economics of Governance: Framework and Implications», **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, marzo 1984, 140, 195-223, reeditado en Richard Langlois, ed., **Economics as a Process**, New York, 1986, págs. 161-202; Furubotn y Richter, eds., **The New Institutional Economics**, 1991; Massimo Egidi y Margherita Turvani, eds., **The Reasons of the Economic Organization**, Cambridge, 1991; Gary L. Clark, ed., **Transaction Economics**, 1996; Richard Langlois, Tony Fu-Lai Yu, y Paul Robertson, eds., **Alternative Theories of the Firm**, Edward Elgar, 2002.

«Corporate Governance», **Yale Law Journal**, junio 1984, 88, 1183-1200, reeditado en Roberta Romano, **The Foundations of Corporate Law**, Oxford 1992.

«Credible Commitments: Further Results», **American Economic Review**, junio 1984, 74, 488-490.

«Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange», **American Economic Review**, septiembre 1983, 73, 519-40, reeditado en **The Antitrust Bulletin**, primavera 1984, 29, 33-7; O.E. Williamson y S. Masten, eds., **Transaction Cost Economics**, vol. 1, Edward Elgar Ltd., Brookfield, VT, 1995, págs. 208-229; Elias Khalil, ed., **Trust**, Edward Elgar, 2002; Claude Menard, ed., **The International Library of the New Institutional Economics**, Cheltenham, UK, 2004.

«Intellectual Foundations of Law and Economics: The Need for a Broader View», **Journal of Legal Education**, junio 1983, 33, 210-16.

«Vertical Merger Guidelines: Interpreting the 1982 Reforms», **University of California Law Review**, Marzo 1983, 71, 604-17, reeditado en Eleanor Fox y James Halverson, eds., **Antitrust Policy in Transition**, New York, 1984, págs. 253-266; **Journal of Reprints for Antitrust Law and Economics**, vol. 25, núm. 1, 1995, págs. 85-98.

«Organization Form, Residual Claimants, and Corporate Control», **Journal of Law and Economics**, junio 1983, 26, 351-66.

«Microanalytic Business History», **Business and Economic History**, Jeremy Atack, ed., 1982, 11, 105-15.

«On the Nature of the Firm: Some Recent Developments», **Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft**, diciembre 1981, 675-680.

«Technology and the Organization of Work: A Reply» y «Technology and the Organization of Work: A Rejoinder», **Journal of Economic Behavior and Organization**, marzo 1983, 4, 57-62, 67-68.

«The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes», **Journal of Economic Literature**, Diciembre 1981, 19, 1537-1568, reeditado en Mira Wilkins, ed., **The Growth of Multinationals**, London, 1990; Barry Supple, ed., **The Rise of Big Business**, Edward Elgar, 1992; Anindya Sen, ed., **Industrial Economics**, Oxford, 1995; The Open University, **The Challenge of the External Environment**, 1998, págs. 75-103; Claes Nygaard, ed., **A Reader on Strategizing**, Samfunds-litteratur, 2001, Claude Menard, ed., **The International Library of the New Institutional Economics**, Cheltenham, UK, 2004; Martin Rickets, ed., **The Economics of Modern Business Enterprise**, Cheltenham, 2006.

«Reply to Lefever», **Yale Law Journal**, junio 1981, 90, 1646-1649.

«Antitrust Enforcement: Where It Has Been; Where It Is Going», en J. Craven, ed., **Industrial Organization, Antitrust, and Public Policy**, Boston, 1982, 41-68, reeditado en **St. Louis University Law Review**, abril 1983, 27, 289-314; Giles H. Burgess, Jr., ed., **Antitrust and Regulation**, Edward Elgar, Cheltenham, U.K., 1992, 135-158.

«Organizational Innovation: The Transaction Cost Approach», en J. Ronen, ed., **Entrepreneurship**, Lexington, MA, 1983, 101-134.

«The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach», **American Journal of Sociology**, noviembre 1981, 87, 548-577, reeditado en W. Richard Scott, ed., **Organizational Sociology**, 1993, Dartmouth; Michael J. Handel, ed., **Sociology of Organizations: Classic, Contemporary and Critical Readings**, Pine Forge Press, 2002.

«The Markets and Hierarchies Program of Research: Origins, Implications, Prospects», con William Ouchi, en A.H. Van de Ven y W.F. Joyce, eds., **Perspectives on Organizing Design and Behavior**, New York, 1981, 347-370, reeditado en J. Turk y P. Willman, eds., **Power, Efficiency and Institutions: A Critical Appraisal of the «Markets and Hierarchies» Paradigm**, London, 1983, 13-34; Henry Tosi, ed., **Theories of Organization**, New York, 1984, 118-140.

«Contract Analysis: The Transaction Cost Approach», en P. Burrows y C. G. Veljanovski, eds., **The Economic Approach to Law**, London, 1981, 39-60.

«Discretionary Power of Large Firms: Commentary», en J. J. Siegfried, ed., **The Economics of Firm Size, Market Structure and Social Performance**, Washington, DC, 1980, 78-88.

«Comments on the Political Economy of Antitrust», en, Tollison, ed., **The Political Economy of Antitrust**, Lexington, MA, 1980, 77-94.

«Saccharin: An Economist's View», en R. B. Crandall y L.B. Lave, eds., **The Scientific Basis of Health and Safety Regulations**, Washington, DC, 1981, 131-151.

«Emergence of the Visible Hand: Implications for Industrial Organization», en A. D. Chandler, Jr., y H. Daems, eds., **Managerial Hierarchies**, Cambridge, MA, 1980, 182-202.

«The Organization of Work», **Journal of Economic Behavior and Organization**, marzo 1980, 1, 5-38, reeditado en L. Putterman, ed., **The Economic Nature of the Firm**, New York, 1987, 292 -311.

«On the Governance of the Modern Corporation», **Hofstra Law Review**, otoño 1979, 8, 63-78.

«Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations», **Jour-**

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 348

nal of Law and Economics, octubre 1979, 22, 233-261, reeditado en Jay Barney y William Ouchi, eds., Organizational Economics, San Francisco, 1987; O. E. Williamson, ed., Industrial Organization, Aldershot, England, 1990; Jules Coleman y Jeffrey Lange, eds., The International Library of Essays in Law and Legal Theory, Aldershot, England, 1992, 309-337; Stephen Medema, ed., The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis, Cheltenham, England, 1994; O. E. Williamson y S. Masten, eds., Transaction Cost Economics, vol. I, Edward Elgar Ltd., Brookfield, VT, 1995, págs. 96-124; Peter Buckley y Jonathan Michie, eds., The Economics of Contracts and Industrial Organization: A Reader, Oxford, 1996; R. L. Tricker, ed., The History of Management Thought, Ashgate, 2000; Sue Arrowsmith, ed., Public Procurement, Edward Elgar, 2000; Richard Langlois, Tony Fu-Lai Yu y Paul Robertson, eds., Alternative Theories of the Firm, Edward Elgar, 2002; John Kay, ed., The Economics of Business Strategy, Edward Elgar, 2002; Mark Bevic, ed., Public Governance, Sage, 2007; Martin Ricketts, ed., The Economics of the Modern Business Enterprise, Cheltenham, UK, 2007; Johanthan R. Macey, ed., Classics in Corporate Law and Economics, Cheltenham, UK, 2007; Mie Augier y David Teece, eds., Fundamentals of Business Strategy, Sage Publications, 2007.

«Williamson on Predatory Pricing, II», Yale Law Journal, Mayo 1979, 88, 1183-1200, reeditado en Journal of Reprints for Antitrust Law and Economics, núm. 1, 10, 1980, 183-200.

«Assessing Vertical Market Restrictions: Antitrust Ramifications of the Transactions Cost Approach», University of Pennsylvania Law Review, abril 1979, 127, 953-993, reeditado en: O. E. Williamson, ed., Antitrust Law and Economics, Houston, Texas, 1980; O. E. Williamson y S. Masten, eds., Transaction Cost Economics, vol. II, Edward Elgar Ltd., Brookfield, VT, 1995, págs. 503-543.

«Symposium on Antitrust Law and Economics: Introduction», University of Pennsylvania Law Review, abril 1979, 127, 918-924.

«Obligational Markets and the Mechanics of Inflation», con Michael Wachter, The Bell Journal of Economics, otoño 1978, 9, 49-571.

«Predatory Pricing: A Strategic and Welfare Analysis», Yale Law Journal, diciembre 1977, 87, 284-340, reeditado en Journal of Reprints for Antitrust Law and Economics, núm. 1, 10, 101-157; T. Calvani y J. Siegfried, eds., Economic Analysis and Antitrust Law, Boston, 1979, 195-239; F M. Scherer, ed., Monopoly and Competition Policy, Edward Elgar, London, 1993.

«Firms and Markets», en S. Weintraub, ed., Modern Economic Thought, 1977, 195-202.

«Economies as an Antitrust Defense Revisited», University of Pennsylvania Law Review, Abril 1977, 125, 699-736, reeditado en A. P. Jacquemin y H. W. Jong, eds., Welfare Aspects of Industrial Markets, Leiden, The Netherlands, 1977, 237-271; T. Calvani y J. Seigfried, eds., Economic Analysis and Antitrust Law, Boston, 1979, 54-74.

«The Economics of Internal Organization: Exit and Voice in Relation to Markets and Hierarchies», American Economic Review, mayo 1976, 66, 369-77.

«Franchise Bidding for Natural Monopolies in General and with Respect to CATV», The Bell Journal of Economics, primavera 1976, 7, 73-104. reeditado en Robert B. Ekelund, Jr., ed., The Foundations of Regulatory Economics, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1998; Claude Menard, ed., The International Library of the New Institutional Economics, Cheltenham, UK, 2004; Thomas P. Lyon, ed., Regulation, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2007.

«The Modern Corporation as an Efficiency Instrument», en S. Pejovich, ed., Government Controls and the Free Market: The U.S. Economy in the 1970's, College Station, Texas, 1976, págs. 163-194, reeditado en O. E. Williamson y S. Masten, eds., Transaction Cost Economics, vol. II, Edward Elgar Ltd., Brookfield, VT, 1995, págs. 303-339.

«Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange», con Michael Wachter y Jeffrey Harris, The Bell Journal of Economics, primavera 1975, 6, 250-78, reeditado en L. Putterman, ed., The Economic Nature of the Firm, New York, 1987, 135-55; J. Shafritz y J. Ott, eds., Classics of Organization Theory, Pacific Grove, CA, 1992, págs. 379-396; Peter E. Earl, ed., The Legacy of Hebert Simon in Economic Analysis, Cheltenham, UK, 2001; Edward Lazear y Robert M. Noble, eds., Personnel Economics, Cheltenham, UK, 2003; Martin Rickets, ed., The Economics of Modern Business Enterprise, Cheltenham, UK, 2006.

«Assessing the Modern Corporation: Transaction Cost Considerations», en J. F. Weston, ed., Large Scale Enterprise in a Changing Society, New York, 1974, págs. 65-89.

«Exit and Voice: Some Implications for the Study of Modern Corporations», Social Science Information, diciembre 1974, 13, 61-72.

«The Economics of Antitrust: Transaction Cost Considerations», University of Pennsylvania Law Review, junio 1974, 122, 1439-96, reeditado en «The Economics of Vertical Integration: Transaction Cost Considerations», en C. F. Phillips, ed., Competition and Regulation Some Economic Concepts, Lexington, VA, 1976, págs. 45-76.

«Peak Load Pricing: Some Further Remarks», Bell Journal of Economics and Management Science, primavera 1974, 5, 223-28.

«The Virtues of Net Benefit Analysis», en J. W. McGuire, ed., Contemporary Management, Englewood Cliffs, NJ, 1974, págs. 63-65.

«On the Limits of Internal Organization, with Special Reference to the Vertical Integration of Production», en A. Silberston y F. Seton, eds., Industrial Management: East and West, New York, 1973, págs. 199-227.

«Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations», American Economic Review, mayo 1973, 63, 316-25.

«The Perfectly Competitive Firm: Looking Ahead», en Economics 1973-74, Guilford, Conn., 1973, págs. 171-73.

«Assessing and Classifying the Internal Structure and Control Apparatus in the Modern Corporation», con Narrotam Bhargava, en Keith Cowling, ed., Market Structure and Corporate Behavior, London, 1972, págs. 125-148.

«Dominant Firms and the Monopoly Problem: Market Failure Considerations», Harvard Law Review, junio 1972, 85, 1512-31, reeditado en F. M. Scherer, ed., Monopoly and Competition Policy, Edward Elgar, London, 1993.

«Antitrust Enforcement and the Modern Corporation», en V. Fuchs, ed., Policy Issues and Research Opportunities in Industrial Organization, New York, 1972, págs. 16-33.

«Pricing Theory with Applications to Property Casualty Insurance», Keynote

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 349

Address, American Insurance Association, Proceedings of the American Insurance Association, New York, 1971, 73-84.

«The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations», American Economic Review, mayo 1971, 61, 112-23, reeditado en Journal of Reprints for Antitrust Law and Economics, 1974; Mark Casson, ed., The Theory of the Firm, Edward Elgar, London, 1996; Glenn Carroll, Pablo Spiller, y David Teece, eds., Markets, Hierarchies, and Firms, Oxford University Press, 1999; Simon Peck y Paul Templeton, eds., Critical Perspectives: Mergers and Acquisitions, Routledge, 2002; Claude Menard, ed., International Library of the New Institutional Economics, Cheltenham, UK, 2004; Steve New, ed., Supply Chain Management: Critical Perspectives, Routledge, Milton Park, UK, 2008.

«Managerial Discretion, Organization Form, and the Multidivision Hypothesis», en Robin Marris y Adrian Wood, eds., The Corporate Economy, London, 1971, págs. 343-86.

«Technical and Organizational Innovation in Relation to Industry Structure», con Donald F. Turner, en John Heath, ed., Proceedings of the International Conference on Monopolies, Mergers, and Restrictive Practices HMSO, London, 1971, 127-44.

«Banks and Bank Holding Companies: Panel Discussion», Antitrust Law Journal, primavera 1971.

«Econometric Studies of Industrial Organization: Discussion», en Michael Intriligator, ed., Frontiers of Quantitative Economics, Amsterdam, 1971, págs. 408-11.

«Economies as an Antitrust Defense: Reply», American Economic Review, Diciembre 1969, 59, 954-59.

«Administrative Controls and Regulatory Behavior», en Harry Trebing, ed., Essays in Public Utility Pricing and Regulation, East Lansing, Michigan, 1971, págs. 411-38.

«Allocative Efficiency and the Limits of Antitrust», American Economic Review, mayo 1969, 59, 105-118.

«Administrative Decision Making and Pricing: Externality and Compensation Analysis Applied», en Julius Margolis, ed., The Analysis of Public Output, 1970, págs.115-35.

«Corporate Control and the Theory of the Firm», en Henry Manne, ed., The Regulation of Corporate Securities, Washington, DC, 1969, págs. 281-336.

«Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Trade Offs», American Economic Review, marzo 1968, 58, 18-36, reeditado en C. K. Rowley, ed., Readings in Industrial Economics: Private Enterprise and State Intervention, London, 1971; Wayne Gable y Jack High, eds., A Century of the Sherman Act: American Economic Opinion, 1890 1990, Fairfax, VA, 1992, págs. 99-116; F.M. Scherer, ed., Monopoly and Competition Policy, Edward Elgar, London, 1993; Simon Peck y Paul Temple, eds., Critical Perspectives: Mergers and Acquisitions, Routledge, 2002; Andrew Kelit, ed., Antitrust and Competition Policy, Edward Elgar, Cheltenham, 2004; Bejamin Klein y Andres Lerner, eds., Economics of Antitrust Law, Cheltenham, 2006; «Economics as an Antitrust Defense: Correction and Reply», American Economic Review, diciembre 1968, 58, 1372-76.

«Wage Rates as a Barrier to Entry: The Pennington Case in Perspective», Quarterly Journal of Economics, febrero 1968, 82, 85-116.

«Social Choice: A Probabilistic Approach», con Thomas J. Sargent, Economic Journal, diciembre 1967, 77, 797-813.

«A Dynamic Stochastic Theory of Managerial Behavior», en Phillips y Williamson, eds., Prices: Issues in Theory, Practice, and Public Policy, University of Pennsylvania Press, 1968.

«Externalities, Insurance, and Disability Analysis», con Douglas G. Olson y A. Ralston, Economica, agosto 1967, 34, 235-53.

«A Rational Theory of the Federal Budgeting Process», en Gordon Tullock, ed., Papers on Non Market Decision Making II, Charlottesville, VA, 1967.

«Hierarchical Control and Optimum Firm Size», Journal of Political Economy, abril 1967, 76, 123-38, reeditado en: Needham, ed., Readings in Industrial Organization, New York, 1970; William Breit, Harold Hachman, y Edward Saveracker, eds., Readings in Microeconomics, 1985; Basil Yamey, ed., Readings of Industrial Structure, 1973; Claude Menard, ed., The International Library of the New Institutional Economics, Cheltenham, UK, 2004.

«The Economics of Defense Contracting: Incentives and Performance», en The Economics of Defense, Columbia University Press, 1967.

«Peak Load Pricing and Optimal Capacity under Indivisibility Constraints», American Economic Review, septiembre 1966, 56, 810-27, reeditado en Ralph Turvey, ed., Public Enterprise, Middlesex, England, 1968, págs. 64-85; Robert Ekelund, ed., Foundations of Regulatory Economics, Cheltenham, England, 1997; Roy Rees, ed.,The Economics of Public Utilities, Cheltenham, England, 2005; Michael Waldman y Justin Johnson, eds., Pricing, Cheltenham, England, 2007.

«A Dynamic Theory of Interfirm Behavior», Quarterly Journal of Economics, noviembre 1965, 79, 579-607. reeditado en Bruce M. Russett, ed., Economic Theories of International Politics, Chicago, 1968; William Evan, ed., Interorganizational Relations, London, 1975.

«Incentive Contracts: An Analysis of Adaptive Response», RM 4363 PR, RAND, junio 1965, págs. 64 y ix.

«Innovation and Market Structure», Journal of Political Economy, febrero 1965, 73, 67-73.

«Managerial Discretion and Business Behavior», American Economic Review, diciembre 1963, 53, 1032-57, reeditado en Bruce M. Russett, eds., Economic Theories of International Politics, Chicago, 1968; M. Gilbert, ed., The Modern Business Enterprise, Penguin, 1972; E. Furubotn y S. Pejovich, eds., The Economics of Property Rights, Cambridge, Mass., 1974.

«A Model of Rational Managerial Behavior», en R. M. Cyert y J. D. Marzo, A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, NJ, 1963.

«Selling Expense as a Barrier to Entry», Quarterly Journal of Economics, febrero 1963, 77, 112-88.

«The Elasticity of the Marginal Efficiency Function: Comment», American Economic Review, diciembre 1962, 52, 1099-1103.

Fuentes

http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/index.html
http://www.cogs.indiana.edu/people/homepages/ostrom.html
http://www.indiana.edu/~workshop/people/lostromcv.htm
http://groups.haas.berkeley.edu/bpp/oew/

Relación elaborada por
M.ª Eugenia Callejón

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 350

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 351

ÍNDICE DE AUTORES

A

Alonso, J. A. 34, 61
Alonso, P. 318

B

Berges, A. 134, 154
Beteta, A. 298

C

Cabrillo, F. 308
Calero, J. 188
Callejón, M. E. 322, 335
Cano, D. 160
Casani, F. 328
Castillo, J. I. 290
Cerdá, E. 36
Cuadrado Roura, J. R. 82
Cuervo, A. 242

D

Díaz Ferrán, G. 244
Díaz-Tejeiro, E. 267

F

Fariñas, J. C. 303
Fernández-Otheo, C. M. 69

G

García Delgado, J. L. 296
Gascón, J. 170
González Álvarez, J. J. 263
Guillén, M. F. 16

H

Herce, J. A. 313
Hernanz, V. 204

I

Iranzo, J. E. 242, 248
Izquierdo, G. 252
Izquierdo, M. 204

L

Labandeira, X. 36, 281
Lasheras, M. A. 124
Linares, P. 281
López Laborda, J. 182

M

Madrid, M. 52
Maestu, J. 286
Malo de Molina, J. L. 18
Manzano, D. 154
Martín, D. 146
Mas, M. 277
Molero, J. 118
Montoro, C. 30
Moreno, G. 213
Myro, R. 80, 112

N

Nadal, A. 30
Núñez, S. 136

O

Ontiveros, E. 10
Otero, M. 248

P

Pablos, L. de 177
Paredes, R. 177
Perelli, O. 100
Prieto, A. 220

R

Recio, M. L. 252
Río, P. del 281
Rodríguez Cabrero, G. 193
Rodríguez Pomeda, J. 328
Roldán, J. M. 142
Ruiz-Huerta, J. 168
Rus, G. de 270, 272

S

Sáez, F. 202, 225
Salgado, E. 26
Sayeras, J. M. 332
Serrano Sanz, J. M. 324
Steinberg, F. 46

T

Taguas, D. 257
Taltavull, P. 88
Trillo, D. 146

V

Valero, F. J. 134, 160
Vaquero, A. 235
Villar, A. del 286
Viñals, J. 12

Economistas Núm 123 3 24/2/10 08:02 Página 352