ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID

Colegio de Economistas de Madrid

2012

España 2012. Un balance

Nº135 Extra

ECONOMISTAS
COLEGIO DE MADRID
Nº 135 / Abril 2013

Consejo de Redacción

Director
Jaime Requeijo

Consejeros
Fernando Bécker
José M.ª de la Cruz
Juan José Durán
José M.ª Espí
Pascual Fernández
Juan Emilio Iranzo
Fernando Peña
Amelia Pérez Zabaleta
José M.ª Rotellar

Secretario
José M.ª Pérez Montero

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

Diseño de Portada
Fernando Villar

Impresión
Raíz Técnicas Gráficas

Depósito Legal
M-13.155-1983
ISSN 0212-4386

Colegio de Economistas de Madrid

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

8 **Editorial**

10 **Panorama general**
Coordinador: *Juan E. Iranzo*

11 Aspectos más relevantes de la economía mundial
Juan Velarde Fuertes

21 Aspectos más relevantes de la economía española
Cristóbal Montoro Romero

25 Unas nuevas bases para el crecimiento económico de España
Luis de Guindos Jurado

31 España necesita otra política económica
Alfredo Pérez Rubalcaba

35 La larga marcha hacia una normalidad diferente
Fernando Fernández Méndez de Andés

40 **Entorno internacional**
Coordinador: *Pascual Fernández*

41 El papel del sector exterior en la recuperación económica
Jaime García-Legaz

47 España bajo vigilancia: desequilibrios exteriores
Antonio Pulido

56 Supervisor único bancario y futura unión bancaria
Guillermo de la Dehesa

62 Un año de transición para la cooperación española al desarrollo
Javier Morillas

69 Situación de la economía internacional
Pascual Fernández

74 **Sectores productivos**
Coordinador: *Fernando Bécker*

75 El sector agroalimentario: fuerte ante la crisis
Jaime Lamo de Espinosa

86 La industria a la espera de una nueva política
José Molero

93 El sector eléctrico español: un balance
Óscar Arnedillo Blanco

106 El Sistema Nacional de Innovación
Mikel Buesa

113 El sector servicios: algunas luces y bastantes sombras
Juan R. Cuadrado-Roura

120 **Sistema financiero**
Coordinador: *Jaime Requeijo*

121 El año del saneamiento, recapitalización e inicio de la reestructuración definitiva del Sistema Bancario Español
Pedro Pablo Villasante

129 El proceso de reestructuración del sector bancario
Rafael Pampillón y Blanca Navarro

142 Ética y política financiera en una economía en crisis
José Alberto Parejo Gámir y Antonio Calvo Bernardino

147 Manifiestamente mejorable
Arturo Fernández

150 **Sector público**
Coordinador: *José Mª Espí*

151 El saldo estructural como criterio de referencia para la estabilidad presupuestaria
Maximino Carpio García

156 Presupuestos 2012: Expansividad contenida. Austeridad truncada
Victorio Valle

163 Las Haciendas Locales ante la crisis
José Manuel Cordero Ferrera

168 Financiarse en tiempos revueltos
Iker Goicoechea y César Cantalapiedra

176 **Capital humano y empleo**
Coordinador: *Fernando Peña*

177 El año de la reforma laboral
Juan Antonio Sagardoy y Jesús Mercader

184 El previsible fracaso de la reforma laboral
Cándido Méndez

189 Los jóvenes, el empleo y la crisis:
retos y oportunidades
Leticia Prados

194 **Actividad empresarial**
Coordinador: *Juan José Durán Herrera*

195 Realidad de la empresa española y perspectivas
Juan Rosell Lastortras

200 El Seguro como factor de desarrollo social
Antonio Huertas

204 El sector de la comunicación en la crisis
Fernando Giménez Barriocanal

210 Los beneficios de las sociedades no financieras
Vicente Salas Fumás

216 Multinacionalización de la empresa española
en la crisis
Juan José Durán Herrera y Fernando Úbeda Mellina

226 **Vivienda y medio ambiente**
Coordinadora: *Amelia Pérez Zabaleta*

227 La vivienda. De los ajustes al banco malo
Julio Rodríguez López

239 Río+20. Acciones ambientales en España
Juan Luis Martínez Merino, Ester Méndez Pérez y
Amelia Pérez Zabaleta

246 Economía verde, empleo y sostenibilidad:
respuestas a la crisis y más allá
Luis M. Jiménez Herrero

257 La gestión del agua… cuestión de gobernanza
Alberto Martínez Lacambra

262 **Economía de Madrid**
Coordinador: *José Mª Rotellar*

263 La política económica importa
Francisco Cabrillo

269 Educación de calidad y economía de prosperidad
Rocío Albert López-Ibor

273 El mercado de trabajo: ¿un *rayo que no cesa* o hay motivos para la esperanza?
Valentín Bote Álvarez-Carrasco

280 Madrid, una región que resiste mejor en la desfavorable coyuntura
Eva Piera

284 **Premio Nobel de Economía**
Coordinador: *José Mª de la Cruz*

285 Un ejemplo de ingeniería económica
Carmen Herrero

290 **Índice de autores**



Crónica de un año difícil

En 2012, la economía española se encontraba en recesión ya que, de acuerdo con los datos oficiales, la caída de la actividad económica fue del 1,4%. Recesión y crisis prolongada —desde 2008 la senda de crecimiento anual ha sido muy débil o negativa— que deriva de una serie de factores sobradamente conocidos. Deriva, en primer lugar, de la gran crisis financiera iniciada en 2007 en Estados Unidos y transmitida a buena parte de los países OCDE a través de la venta de títulos que incorporaban créditos hipotecarios de muy dudoso recobro. Dimana, en el caso de España, del pinchazo de la burbuja inmobiliaria, puesto que, no lo olvidemos, el sector de la construcción, en su conjunto, llegó a significar en los años de auge más del 12% del producto interior bruto y un elevado porcentaje del nivel de empleo; dos razones que explican por qué el pinchazo de la burbuja ha tenido efectos tan devastadores sobre la actividad económica y la demanda de trabajo. Deriva también, por lo que a España se refiere, de la difícil situación en la que se han encontrado muchos intermediarios financieros a consecuencia del desplome del mercado inmobiliario; situación que ha obligado a recapitalizar algunas de esas entidades con fondos europeos y que ha mermado, en parte, la capacidad crediticia del sistema en su conjunto. Deriva, además, de la volatilidad de los mercados financieros de la Unión Monetaria, mercados en los que prevalece la inversión institucional, atenta, muy especialmente, a los niveles de riesgo soberano y propensa a actuar con espíritu de rebaño; lo que supone, en muchos casos, y también en el caso español, un encarecimiento notable de la financiación exterior. Y deriva, finalmente, y también en nuestro caso, de los efectos del necesario proceso de ajuste presupuestario —reducción del gasto y aumento de impuestos— que, en una primera fase, entraña una disminución del ritmo de crecimiento y un aumento de la tasa de desempleo.

Sobre ese telón de fondo, y al igual que en otros años, la revista ofrece una amplia perspectiva que permite comprender la situación de la economía española en ese año. No solamente se analiza el pulso de la economía mundial, también los rasgos más destacados de la política económica y la trayectoria previsible de la Unión monetaria; se examinan, además, la situación de los sectores productivos de la economía española, las reformas financieras en curso, los problemas del sector público, la reforma laboral, la situación en la que se encuentran las empresas españolas, los problemas de la vivienda y la economía de Madrid. Finalmente, se efectúa una exégesis de la obra y méritos de los dos profesores que merecieron, en ese año, el Nobel de Economía.

Pero también, como en balances anteriores, el lector advertirá que los puntos de vista referidos a un mismo tema no siempre coinciden y que, bien al contrario, pueden resultar diametralmente opuestos. Divergencia que permite enriquecer el análisis y que, al trasladar a los lectores una visión más amplia de los temas, les permitirá extraer, de los aspectos concretos que más les interesen, sus propias conclusiones.

Debe señalarse, finalmente, que no todos son sombras en el panorama económico español; hay también luces; luces entre las que cabe destacar el buen comportamiento del sector exterior y la progresiva internacionalización de la empresa española.

Las exportaciones españolas de bienes siguieron creciendo en ese año y no solo por el escaso dinamismo de la demanda interna, que obliga a las empresas a buscar nuevos mercados en el exterior, sino también porque su capacidad competitiva mejoró sustancialmente. Las exportaciones de servicios también siguieron su marcha ascendente, con una peculiaridad que se viene observando en los últimos tiempos: que las ventas al exterior de servicios distintos del turismo son superiores a las del propio turismo, rasgo que, sin duda, tiene que ver con la mayor presencia internacional de las empresas españolas. Ese buen comportamiento de las ventas al exterior de bienes y servicios ha logrado que el saldo neto exterior haya actuado positivamente y compensado, en parte, la caída de la demanda interna. Pero ha logrado algo más: ha logrado que el déficit de cuenta corriente se redujera notablemente con respecto a 2011 y que la necesidad de financiación exterior —suma de los saldos de cuenta corriente y cuenta de capital— experimentara una muy notable reducción.

Muchas de las empresas españolas, especialmente las de mayor dimensión, llevan años asentándose en otros mercados y lo hacen no solo por razones de escala sino, muy especialmente, por diversificar riesgos y por estar presentes en aquellos países que presentan mejores perspectivas de crecimiento. Y esa tendencia a la internacionalización, observable en muchas otras economías desarrolladas, se percibe también en este balance económico 2012 que ofrece la revista y que esperamos que los lectores reciban con agrado.

ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios** son monográficos.

El número **extraordinario** recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en diez áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:
Colegio de Economistas de Madrid
Flora, 1 – 28013 Madrid
Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16
revista.economistas@cemad.es
www.revistaeconomistas.com



PANORAMA GENERAL

Coordinador

Juan E. Iranzo

Decano-Presidente del Colegio de Economistas de Madrid

Aspectos más relevantes de la economía mundial

Juan Velarde Fuertes
Catedrático Emérito, UCM

RESUMEN

Parte, para comprender lo que ha sucedido en 2012, de la postura que ante multitud de fenómenos financieros, había mantenido Keynes, y por otro lado de la fuerte conexión económica que pasa a existir, en estos momentos, en el conjunto de lo que ya se denomina la economía globalizada. En el análisis de ella, para el año 2012, se inicia con acontecimientos de la Unión Europea, a los que siguen los datos coyunturales de los Estados Unidos. Especial atención se concede a la realidad china, indicando de qué modo de su progreso y fuerte desarrollo se derivan consecuencias socioculturales, y no solo económicas, muy importantes. Como complemento se hace alusión en el Extremo Oriente, a Japón; una leve referencia a la realidad africana y, finalmente, se presentan, basadas en los últimos informes de CEPAL, noticias de lo que ha sucedido en el año 2012 en el ámbito iberoamericano.

2012 no ha sido un cuadrángulo excelente en todos los sentidos, en la Unión Europea, Estados Unidos, China e Iberoamérica y, naturalmente, tampoco para el resto de los países del mundo.

PALABRAS CLAVE

Sistema financiero, Keynes, Cifras macroeconómicas de la Unión Europea, China, Estados Unidos, Iberoamérica, Chaunu, Comercio internacional.

Para un examen de cómo contemplar por cualquier economista la realidad de la situación económica mundial actual, tras cinco años de lo que cada vez más se denomina la Gran Recesión, es preciso tener en cuenta unos párrafos iniciales del ensayo de Antonio Torrero Mañas, *Keynes y la crisis financiera actual* (Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá, 2012): *La literatura sobre la crisis financiera es abrumadora. Empieza a advertirse algún consenso sobre el origen y características básicas de la conmoción. Se coincide en su naturaleza financiera y que tuvo su origen en los Estados Unidos, pero en los análisis los matices son muy importantes y conllevan sesgos ideológicos inevitables, si se tienen en cuenta los intereses concernidos y la distinta visión de los analistas. Considérense temas como la naturaleza pública o privada en el origen del desastre, el alcance regulatorio para evitar este tipo de catástrofes o la calificación exógena o endógena de la crisis.*

Por tanto, en lo que sigue, esto ha de tenerse en cuenta, y tenerse en cuenta también que, para seguir a Torrero en su exposición de diversos puntos de vista, mi talante me lleva a esas interpretaciones que conducen *hacia la naturaleza endógena del proceso. Las finanzas generan ciclos puesto que se va alterando la visión de los agentes respecto al futuro; de ahí el interés por la obra de Minsky y su hipótesis de la inestabilidad financiera. Este economista que murió en 1996 no tuvo gran reconocimiento en vida; la crisis ha puesto de relieve su aportación que se centra en la magnitud del endeudamiento (apalancamiento) de los agentes en relación a la capacidad de generar recursos para atender al servicio de la deuda, y en la confianza-desconfianza con la cual se contempla esta capacidad en el futuro.*

Y hay que añadir con el profesor Torrero que, ante el panorama de la economía mundial, *estamos desconcertados. Esta perplejidad es parecida a la que tuvo el mundo en la Gran Depresión. La situación actual es, sin embargo, mucho más compleja: la interrelación entre instituciones financieras y países es mucho mayor; lo es también la sofisticación de los activos e instrumentos financieros;*

asimismo la dependencia de la liquidez y el peso de los mercados en la intermediación financiera es más acusado.

Lo que subyace, pues, en lo que sigue, expuesto desde un punto de vista geográfico —la Unión Europea, el mundo oriental, con los casos tan dispares de China y Japón, y el conjunto iberoamericano— es que, nos continúa enseñando Torrero, existen, de modo continuo, dos grandes peligros a evitar: *Otra Gran Depresión y un largo período de estancamiento a causa de la deflación, como ha sido el caso más reciente de Japón*. Skidelsky —aceptando las diferencias que plantea Knight entre riesgo e incertidumbre— nos señala en *Keynes. The return of the Master* (Allan Lane, 2009) que *si… existe incertidumbre irreducible en las operaciones financieras, el Estado tiene un papel adicional, que es proteger al conjunto de la economía contra las consecuencias de la incertidumbre*.

Léase, pues, lo que sigue considerando que yo acepto esta presentación. Los datos concretos de lo que ha ocurrido en el año 2012, están, a mi juicio, empapados por esos puntos de vista iniciales, sin olvidar lo que Rojo decía en *Keynes y los problemas de hoy* (1980): *Su espíritu crítico mostraría el mayor interés en desvelar los puntos en que la aplicación de las doctrinas keynesianas —con base en su obra o abusando de ella— puede conducir a errores en las circunstancias actuales*. Como nos recuerda Hayek, diría rotundamente a los que creyesen que había que volver la vista atrás: *Son unos tontos*. Y él se ocuparía de poner bien de relieve hasta qué punto tendría que huirse de esta tontería.

Pasemos, pues, tras esta obligada introducción, a ofrecer datos, noticias empíricas, de lo ocurrido en el mundo en el año 2012, con la advertencia de que se redacta en diciembre de ese año, lo que reduce, quizá, el panorama que se ofrece. Conviene, ya de inmediato, señalar el panorama conjunto que ofreció la economía mundial en el año 2012. Esta, en su conjunto, se desaceleró levemente. La media de su crecimiento en euros, año 2011 había sido de 2,7%, y en el 2012, del 2,2%. La causa fundamental de esta caída de la media se debe a la crisis europea. El que Estados Unidos y Japón mejorasen no sirvió para compensar la crisis de nuestro continente. Añadamos que la fuerte expansión de las economías de China y de la India tampoco sirvió para compensar esta caída porque, aunque fuertes, los incrementos de ambas se situaron por debajo de los de 2011. Naturalmente, como veremos más adelante, esto tuvo una repercusión evidente en Iberoamérica, porque sus exportaciones a China experimentaron una disminución. Pasemos ahora a ofrecer datos más concretos.

En su reciente discurso de ingreso en la Real Academia Española, el profesor José B. Terceiro nos señalaba cómo Matt Ridley hacía visible que un inglés actual *se ducha con agua calentada con gas del mar del Norte, se afeita con una maquinilla norteamericana, desayuna con pan de trigo francés, mantequilla neozelandesa, mermelada española y té de Sri Lanka. Se viste con algodón de la India y lana de Australia, zapatos de cuero chino y goma malaya. Lee un periódico hecho con pulpa finlandesa y utiliza un teclado de ordenador de plástico tailandés que probablemente, empezó su vida en un pozo de petróleo árabe*.

Por otro lado Jaime Lamo de Espinosa nos ha llamado la atención, en esta evolución implacable hacia una economía mundial globalizada, cómo al observar las cumbres en la Bolsa de Cereales de Chicago de las cotizaciones de los cereales alimenticios más comunes, se observa que coinciden con revueltas de mucha significación sociopolítica en el conjunto islámico que bordea el Mediterráneo meridional y oriental.

Naturalmente, esta conexión aún es más fuerte e inmediata en el caso de los mercados financieros. Nunca podré olvidar cuando se celebraron en la primavera de 1996 unas elecciones parlamentarias en España, a las que el PSOE se presentaba con una serie de escándalos —recordemos el asunto Rumasa— y de acciones violentas de los GAL frente a ETA, que llevaron en medios extranjeros incluso a pensar en la aparición de una guerra civil en parte del territorio español. Como consecuencia de esto, la peseta pasó a experimentar en los mercados financieros principales un descenso notable que se cortó cuando las encuestas comenzaron a pronosticar unánimemente un triunfo del Partido Popular. Pero he aquí que cuando se inició el recuento de votos, tal derrota socialista dio la impresión, en un momento, que no se iba a producir. Eran alrededor de las 10 de la noche. Se me ocurrió telefonear a un antiguo alumno que me había dicho, unos días antes,

que trabajaba en la Sección de Extremo Oriente del entonces Banco Hispano Americano. Le pregunté si había abierto alguna Bolsa en esa región asiática, y me repuso: *Sí; ya lo ha hecho Singapur, y ante las noticias que llegan de España, la peseta, en ella, cae en picado*. Sospeché que después cambió esta cotización, pero, como sucede en los casos anteriores, queda evidenciado que en los tiempos actuales, los enlaces entre las diversas economías son muy rápidos, y que no existen compartimientos estancos en la economía mundial.

Tiene por eso razón cuando el dibujo del número de *The Economist*, correspondiente al 22 de diciembre de 2012-4 de enero de 2013 se titula *Una tempestuosa guía para el Infierno*. En él se observa todo un encadenamiento de caricaturas de personajes y de sucesos que, todos ellos, se acaban enlazando bajo la supervisión de un demonio que lo contempla todo desde un euro que naufraga hasta un Tío Sam que se emborracha con petróleo, sin olvidar ni el cambio de clima, ni el bolso con la inscripción de *pereza* que acompaña a una Angela Merkel que contempla impasible, sentada en las vías de un tren, cómo unos diablos se llevan hacia un túnel con el letrero *codicia* un convoy lleno de banqueros, todo ello sobre un río en el que navega en la barca *Engreimiento* el presidente Obama.

De ahí que convenga contemplar la situación de la economía mundial como un todo conjunto, aunque haya de admitirse que no todo, momentáneamente, se comporta de la misma manera, porque, a pesar de que esos enlaces muy fuertes existen, si se quiere ofrecer una crónica de lo sucedido en 2012, es preciso no considerar que todo ha sido absolutamente homogéneo, aunque todo se termine por enlazar. Hay que decir esto porque la economía mundial a lo largo del año 2012 mantuvo una postura doble, o incluso triple. Se observará que los datos concluyen, en lo que sigue, en octubre de 2012, y alguna vez en noviembre. Falta, pues, un trimestre, pero ahora hay que conformarse con lo que se dispone. Por una parte, existió y se mantuvo una crisis económica muy importante. Pero esta, encabezada por un lado por Estados Unidos y, por otro, por Europa, mantuvo diferencias tales como que en el tercer trimestre el PIB norteamericano crecía, en tasa anual, un 2,5%, y el conjunto de la Eurozona presentaba una tasa negativa del 0,8%. En octubre de 2012 la tasa anual de la producción industrial crecía en Estados Unidos un 1,7% y en la Eurozona caía un fuerte 3,6%. ¿Quiére esto decir que los Estados Unidos no presentaban muy serios problemas en comparación con la Eurozona? El balance por cuenta corriente norteamericano se aproxima a un déficit de 500.000 millones de dólares, el 3,0% del PIB, mientras que en la Eurozona el superávit se acercaba a los 100.000 millones de dólares, cifra que significaba casi un 1% del PIB. También nos encontramos con que el déficit presupuestario norteamericano alcanzaba la cifra del 7%, frente a un 3,4% de la Eurozona, y todo esto con una cotización del euro claramente por encima del dólar.

En lo anterior no se ha incluido al Reino Unido. Casi habría que decir que presenta una evidente situación de estancamiento, con un –0,1% en la evolución del PIB, también, en el año que concluye en el tercer trimestre de 2012, y un descenso de la producción industrial del 3,0% en el mismo período, a más de un déficit por cuenta corriente de alrededor de 90.000 millones de dólares —el 3,2% del PIB— y un fuerte déficit presupuestario del 7,2%.

También las medias de la Eurozona son poco significativas. Ahí tenemos el caso de Francia que, poco a poco, pasó a dar la impresión de que podía llegar a integrarse en el que se podría denominar núcleo depresivo latino, o sea, marchar con Italia, España y Portugal. Los datos corroboran esto. Su tasa de crecimiento anual en el tercer trimestre de 2012 fue de únicamente un 0,1% y en octubre la producción industrial caía, también en tasa anual, un 3,6%, lo que explica, por ejemplo, las tensiones en el terreno de la siderurgia de Mittal, con las autoridades francesas en su planta de Lorena o la caída en la producción automovilística. El desempleo ha saltado ya por encima de la barrera de los dos dígitos, con un 10,7% en octubre de 2012, y el déficit de la balanza por cuenta corriente alcanzaba los 51.500 millones de dólares también en octubre de 2012 —el 21% del PIB— y el déficit presupuestario ya nada tiene que ver, con su 4,5% del PIB, con los mandatos iniciales de esta magnitud al iniciar su andar el euro. Y ya que hablamos de esta moneda, conviene indicar que posee una alta cotización. Con 0,77 euros, se adquiere un dólar norteamericano, un dato este que no debe dejarse de tener en cuenta.

Siempre se pone el ejemplo de Alemania como el país que domina la situación. Su crecimiento anual no ha llegado en el año que se cierra al 1%, con retrocesos en la producción industrial. ¿Para qué seguir mareando con números? Porque en Europa el incremento productivo es escaso cuando se produce en los países importantes, y en muchas áreas, por ejemplo, en la de la Europa oriental, la que estuvo cautiva de la Unión Soviética, existe competencia con los datos de la zona mediterránea.

Es difícil no aplaudir lo que, precisamente en *Economistas*, de diciembre de 2012, señalaba Jaime Requeijo: *Las decisiones en el terreno financiero se adaptan a velocidad muy distinta de las decisiones en el ámbito político. Los mercados financieros están plenamente integrados en el área OCDE, lo que con el apoyo de la tecnología moderna, permite que las decisiones de invertir o desinvertir se traduzcan en operaciones casi instantáneas, lo que contrasta con la lentitud que caracteriza a las decisiones que deben ser adoptadas en la Eurozona* —y añado yo que en toda la Unión Europea— *para tratar de encontrar solución a cualquiera de los problemas que configuran la presente crisis: los responsables de encontrarlas tardan muchísimo tiempo en llegar a acuerdos, acuerdos que en ocasiones, necesitan refrendos parlamentarios. Con lo cual, cuando la medicina ya está disponible, es posible que el paciente haya fallecido*.

Abandonemos Europa y acerquémonos a los Estados Unidos. Las cifras que se presentan más arriba ya resultan preocupantes, pero, de todos modos, conviene tener en cuenta, como señala Jordi Singla en el *Informe Mensual* de noviembre de 2012, de La Caixa, que parece haber mejorado la situación del mercado inmobiliario norteamericano, con una *recuperación gradual pero sostenida. Los riesgos para este escenario son dos. En primer lugar, una recaída de Estados Unidos en recesión podría incrementar la morosidad y postergar la formación de hogares. El segundo riesgo es el fondo de inmuebles a la sombra, que consiste en propietarios que desalentados por los bajos precios, habrían retirado del mercado inmuebles que tenían en venta. En cualquier caso, los desequilibrios que aquejaban al mercado inmobiliario se han reducido muy significativamente*. Este puede ser un dato importante del 2012 para entender el funcionamiento de la economía mundial.

De ahí que, si pasamos a contemplar las que se consideraron, bajo el complemento de los BRIC, las cuatro economías capaces de impulsar con fuerza la economía mundial, conviene señalar, en primer lugar, que Brasil ha dejado a un lado impulsos muy importantes en su economía. Ha experimentado calentamientos muy fuertes. En octubre de 2012 su crecimiento se había reducido al 0,9%, con una aceptable tasa inflacionista del 5,5%, pero con un terrible déficit en la balanza por cuenta corriente de 51.800 millones de dólares —el 2,7% del PIB— y un tipo de interés de los bonos a 10 años del 8,97% y un evidente inicio de la devaluación de su moneda.

Por lo que se refiere a Rusia, aunque su progreso en el PIB en octubre de 2012 llegó a subir, por otra parte, no un gran incremento —el 2,9%—, tiene una inflación ya importante, del 6,4% en noviembre de 2012, pero sí presenta un superávit colosal en el balance por cuenta corriente, que alcanzó los 102.900 millones de dólares en octubre de 2012, con una mejoría evidente en la cotización del rublo.

Un cierto paralelismo ofrece la India. El crecimiento del PIB es grande: el 5,3% en tasa anual en el mes de octubre. La inflación era fuerte en el mes de noviembre: un 9,9%; y una tasa de desempleo del 9,8%, a más de un fuerte déficit en la balanza por cuenta corriente, de 77.100 millones de dólares, y una suave devaluación de su moneda.

Pasemos a China y démosle una mayor amplitud relativa, por ser el país rey del desarrollo económico. Se debe iniciar con una exposición de su realidad demográfica, cuestión hacia el futuro a no despreciar. Comencemos por señalar que en primer lugar, y con un cierto paralelismo con lo sucedido en España, una combinación de alta fertilidad y caída de la mortalidad, propició una duplicación de su demografía. Pero como señaló Wang Feng en la Fundación Ramón Areces a mediados de los setenta, *la tasa de fertilidad descendió en todo el país con la misma rapidez, si no más, y en tan solo diez años, en 1980, el número de hijos por mujer se había reducido a menos de la mitad*. Lo que simultáneamente sucedió —otro paralelismo y por causas muy parecidas a las españolas— fue que *la esperanza de vida de la población china aumentó en*

apenas 40 años a más de 70, algo que Occidente tardó más de medio siglo en conseguir. Este rápido descenso del índice de mortalidad se debió en parte a la introducción y expansión de los avances sanitarios, tanto en conocimientos como en medios, sobre todo los de la medicina preventiva y la atención primaria.

Quizá exista una diferencia con nosotros. *La política de hijo único, lanzada oficialmente en 1980, fue la forma de intervención política más drástica*, pero luego se convirtió, por la industrialización y la urbanización, en algo que surgía casi por sí misma. Pero, desde luego, esa atrocidad sobre la que Wang Feng pasa casi como sobre ascuas, motiva que desde hace *más de tres décadas… no permite tener más de un hijo a prácticamente dos tercios de las parejas chinas*. En China, como consecuencia, *por primera vez en la historia del país… (desaparecen) de las familias chinas una serie de relaciones y conceptos clave de parentesco: las de hermanos y, en el futuro, las de tíos y tías*, dice Wang Feng.

La observación de las pirámides de población chinas —referidas a los años 1982, 2010 y 2040— ciertamente impresiona. Y también la dualidad en bienestar, traducido en datos de la mortalidad. Las tasas de mortalidad *en las zonas más avanzadas del país, presentan cifras similares a las de Japón, mientras que las de zonas menos desarrolladas se asemejan a Nigeria*. Y como consecuencia obligada *cabe prever que en quince años la población china comenzará a reducirse y la tendencia se prolongará en el tiempo*. Todo esto causará daños que Wang Feng no oculta: *En el futuro cabe esperar un rápido envejecimiento de la población. Los retos que se presentan al país serán mucho mayores que los de los países ricos, en parte por el rápido envejecimiento de la población, y en parte porque China no tendrá el tiempo ni los recursos necesarios para construir una infraestructura social básica, como un sistema de pensiones y sanitario que responda a las necesidades de una sociedad envejecida*. Y a renglón seguido, Wang Feng expone que nada menos que *numerosas familias chinas, sobre todo las más de 150 millones que tienen un solo hijo, deberán hacer frente a una situación muy complicada y a numerosos problemas relacionados con el cuidado de los mayores. Las dificultades que tanto estas familias como las demás deberán afrontar afectará también a otros aspectos de la sociedad china*.

Se había colocado a China, sistemáticamente, en muy primer lugar como consecuencia del fuerte crecimiento de su PIB, de su capacidad exportadora, de la novedad urbanoindustrial de la costa en un plano impresionante, pero es muy posible que se albergue ahí, no solo lo que señaló Wang Feng, sino que es este el principal acreedor de los Estados Unidos, y que al contemplar esta situación china surge ahora mismo otro problema de muy primera fila.

Por supuesto que no me refiero al riesgo de una burbuja inmobiliaria. Hay que estar de acuerdo con Kam Wing Chan con que esta posibilidad se relaciona forzosamente con la inmigración de más de 300 millones de habitantes que desde 1978 se trasladaron de las zonas rurales a las grandes ciudades, sobre todo las del Sureste, en cabeza, naturalmente, Shanghai, Shanshan y Hangzhou. Claudia Canals, de La Caixa, sintetiza todo esto señalando que *diversos factores ayudan a explicar el impulso del precio de la vivienda en las grandes urbes costeras: el gran aumento de los ingresos de los hogares; el proceso de urbanización y la migración del campo a la ciudad; el fuerte estímulo fiscal y la relajación de las condiciones crediticias durante la Gran Recesión de 2008-2009; el papel de los gobiernos locales en la venta de concesiones sobre los terrenos y la demanda de suelo por parte de empresas públicas, y, finalmente, el papel que juegan el bajo tipo de interés y la falta de inversiones alternativas en el país*. Por eso, *en definitiva, el aumento desmesurado de los precios de la vivienda no ha sido ni uniforme ni generalizado en China, sino que se ha concentrado en unas pocas grandes ciudades del país… (casi todas del Sureste) y Pekín. Pese a ello, y ante el peso económico del sector, su incidencia en el descontento social y la relevancia económica, demográfica e inmobiliaria de estas grandes ciudades, es importante no perder de vista el riesgo que supone un boom inmobiliario*. Pensar en las causas de lo sucedido en España, es realmente suficiente. Y no olvidemos el papel que la cuestión inmobiliaria ha tenido en el inicio de la Gran Recesión en los Estados Unidos. Y tampoco, por su proximidad, es posible evitar la crisis inmobiliaria japonesa.

El gran historiador francés Chaunu se escapó, al enjuiciar los motivos de la Revolución Francesa, de un planteamiento que tenía más la raíz en Engels que en Marx: el de creer que la mala situación económica era la que

había hecho levantarse al pueblo francés en contra de Luis XVI y todo lo que significaba el Antiguo Régimen. Chaunu nos mostró hasta qué punto era favorable la realidad económica francesa en aquellos momentos. Precisamente por eso, las gentes, al tener un bienestar económico claro, exigían otras cosas, fundamentalmente libertad política e igualdad en la realidad de la dirección del país, frente, sobre todo, a la aristocracia y la Iglesia. Ciertas instituciones, como la francmasonería, habían enviado mensajes de igualdad: un sastre, o un músico, llamaba hermano, e incluso podía tener más grados que un aristócrata. El sistema fiscal también actuaba. Einaudi nos explicó cómo los intendentes cargaban la mano sobre las clases medias, que a causa de la presión de los impuestos personales derivados de signos externos, no podían gozar de todas las ventajas creadas por sus ya importantes rentas, si es que querían eludir al Fisco, lo que no afectaba a la privilegiada nobleza. El alzamiento popular a eso, y no a la pobreza, se debió esencialmente. Tocqueville lo exponía muy bien en su gran ensayo *El Antiguo Régimen y la Revolución*.

Esta tesis de Chaunu se comprueba una y otra vez. El aumento importante del Producto Interior Bruto por habitante, genera en quienes reciben sus rentas, un deseo de libertades políticas con toda claridad. En España lo tenemos bien claro, cuando se contempla que tanto el fuerte desarrollo de los años cincuenta, y no digamos el de los años sesenta, ciertamente espectacular, no provocó una masiva adhesión al Gobierno de Franco, sino, más bien, aceleró la oposición a él. Recuerdo haber escrito, para explicarlo, un artículo que titulé "La Nacional VI" donde señalaba que la conurbación madrileña que se extendía a lo largo de esta carretera, era foco de exigencias de mayor libertad política.

Ahora tenemos un caso clarísimo en China. La última cifra que conocemos del incremento fortísimo de su PIB es, en tasa anual, en el tercer trimestre de 2012, del 7,4% y se prevé por *The Economist* del 10 de noviembre de 2012, que será para todo el año 2013, del alto incremento del 7,8%. ¿Crea esto carencia de problemas para el régimen político chino?

Los datos en este sentido son continuos y elocuentes. El efecto Chaunu se ha instalado en la sociedad china, precisamente en paralelo a esa mejoría económica, y precisamente también para destrozar tesis de marxismo vulgar que allí constituyen la base del Partido Único y, claro es, del Gobierno. Recientemente, comentando lo sucedido en relación con el XVIII Congreso del Partido Comunista Chino, Brice Pedroletti, corresponsal en Pekín, en *Le Monde* del 12 de noviembre de 2012, se plantea que es *preciso que un poder sea impopular para parapetarse tanto. Y esa es la impresión que ofrece el despliegue de seguridad en torno al Palacio del Pueblo, sito en la plaza de Tiananmen, cuando se abrió, el 8 de noviembre ese XVIII Congreso… La confianza no reina, es lo menos que se puede decir, entre el Partido Comunista Chino y sus administrados… Porque en torno a la ciudadela del partido ha florecido una sociedad cada vez más diversificada, reactiva, vital, normal podría decirse. En la que se habla mucho. Bastante libremente. Y cada vez con más fuerza*.

Los datos podrían multiplicarse. Li Chengpeng, cuya pluma electrónica tiene 6,3 millones de abonados, acaba de señalar que en Ningho se han producido en octubre manifestaciones populares amplias contra la posibilidad de instalar un complejo petroleoquímico, porque se consideraba que la salud de la población podría deteriorarse. Califica este autor chino al poder actual como un modelo *de poder demasiado arrogante*, y *cuanto más arrogante es, más solo está*. Los intelectuales —escritores de todo tipo, universitarios, periodistas— tienen un peso creciente. Mucho en este sentido me exponía a su regreso académico de China el profesor Molero, quien me sintetizaba así lo que había contemplado en el ámbito universitario precisamente: *Me recordó lo que yo había vivido en mi etapa estudiantil en la Complutense*.

Las noticias que llegan de conflictos obreros hacen pensar, ¿dónde se encuentra ya el Marcelino Camacho chino? Sobre todo, en la clase media. Se lee en *The Economist* del 10 de noviembre de 2012 que el creciente descontento entre los que tienen el riñón bien cubierto y los que lo tienen menos, se debe a que el desarrollo que tanto admira a muchos es *desequilibrado, descoordinado e insostenible*.

Si viviesen Chaunu y Tocqueville —para este, la aristocracia serían los miembros del partido— se ratificarían en sus puntos de vista. Los talantes de las sociedades

humanas son, pues, muy semejantes. De ahí lo similar de sus conductas.

En estos momentos, después de lo que podríamos denominar un leve traspié en la fuerte tasa de crecimiento del PIB chino, adivinamos una reactivación. En el *Informe Mensual*, de noviembre de 2012, de La Caixa, se señala que el PIB de la segunda potencia económica mundial creció un 7,4% interanual el tercer trimestre del año, por debajo del 7,6% del trimestre anterior, pero en línea con las previsiones del consenso. Asimismo, en términos intertrimestrales, y según fuentes oficiales, el crecimiento ha mejorado desde el 1,5% en el primer trimestre, el nivel más bajo del año, hasta el 2,2% en el tercero. El dato es razonablemente positivo, y se suma a otros indicadores recientes que sugieren un cierto repunte en el gigante asiático… Adicionalmente, la moderación del precio de los alimentos, una de las prioridades del Ejecutivo, facilita la toma de nuevas medidas expansivas. En este sentido esperamos que, antes de fin de año, el Banco Central disminuya el tipo de interés de referencia en 25 puntos básicos hasta el 5,75%. Conviene añadir que *en el frente exterior las exportaciones de septiembre avanzaron un 9,9% interanual en términos corrientes, muy por encima del 2% del mes anterior, y refuerzan el creciente optimismo que envuelve al gigante asiático*. La mejora se ha concentrado en los mercados de Estados Unidos y del Sudeste asiático. Por su parte, las importaciones crecieron un 2,3% interanual frente al descenso del 2,7% de agosto, lo que situó el superávit comercial en 27.670 millones de dólares.

No es posible dejar de mencionar a la que fue siempre la gran potencia económica asiática: Japón. Tras su crisis, que se remonta a una veintena de años ya, y que fue tan bien explicada por el profesor Antonio Torrero, en estos momentos nos encontramos con un débil crecimiento, unido a una caída en la producción industrial del 4,5% en el mes de octubre. El crecimiento que se espera para 2013, según el *The Economist poll of forecaster* de diciembre de 2012, es de un 0,8% en el PIB.

El grave problema nipón es el generado por el sector exterior, lo que complica las cosas debido a que el consumo privado pierde fuerza con claridad. Aunque aún mantiene un positivo saldo en la balanza por cuenta corriente, desde marzo de 2011 ofrece déficit comerciales continuos. Añadamos el peso de la deuda pública, que alcanza el 230% del PIB, con lo que la obsesión nipona es incrementar la oferta monetaria para que se abarate el yen. El 18 de diciembre de 2012, con solo 0,62 yenes se compraba un dólar; un año antes se precisaban 0,64. Las exportaciones a Europa se desploman, aunque no sucede exactamente eso respecto a Estados Unidos, pero también el descenso se da respecto a las economías emergentes, aparte de que el principal cliente, China, como consecuencia del problema cuasi bélico de las islas Shikoku, corre riesgos importantes. También hay disminuciones en las exportaciones a un amplio conjunto de países de Asia. El problema de la cotización del yen, aparte de catástrofes como la de Fukushima, complican el problema porque los costes energéticos suben al añadirse las cotizaciones del petróleo y del gas en los mercados internacionales.

Todo se agrava cuando se contemplan los precios. En octubre de 2012 cayeron los de consumo un 0,4%, lo que parece mostrar la existencia de un factor deflacionista general, todo lo cual conduce a un retroceso en el índice Tan Ken del Banco del Japón, que exhibe la coyuntura de las grandes empresas manufactureras y según la citada *The Economist poll of forecaster* de diciembre de 2012, para el año 2013 se espera que este índice de precios de consumo continúe descendiendo. Se contempla, pues, una pieza, de la gran economía mundial, con perspectivas preocupantes.

Dejemos a un lado a los países africanos que enlazan con lo anterior a través de inversiones extractivas, y algunas agrarias, con las economías ya consideradas también en más de un sentido. Hagamos lo mismo en los países del Oriente Medio, y en parte, de los bordes meridional y oriental del Mediterráneo, ligados por actividades extractivas asimismo a los países más adelantados, pero que, como se ha señalado, tienen una evolución coyuntural tan íntima, como la derivada de las cotizaciones de la Bolsa de Cereales de Chicago o las del mercado del petróleo.

Pero España, y no solo por motivos culturales actuales e históricos bien sabidos, ha de tener en cuenta lo

que sucede, no ya en Europa, en Estados Unidos, en países esenciales del Pacífico, sino también en Iberoamérica. Gracias al documento de CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. 2012*, tenemos el dato de que debido a la recesión en la Unión Europea y a la desaceleración del crecimiento económico en China, en 2012 *se redujo un 4,95 el valor de las exportaciones de América Latina y el Caribe a la Unión Europea y un 0,9% a China*. En cambio, ante el moderado pero positivo dinamismo de la economía de los Estados Unidos, la tasa de crecimiento de las exportaciones de la región a este país fue del 4,8%, mientras que las exportaciones intralatinoamericanas crecieron un 1,4%. Para el conjunto de América Latina y el Caribe *se registró una marcada desaceleración del crecimiento del volumen de las exportaciones, que pasó de un 22,3% en 2011 a una estimación de un 1,6% en 2012, por supuesto tomando razón de aquellos países que ofrecen datos comparables tanto en 2011 como en 2012*.

Ciertos datos adicionales señala CEPAL que no deben ser pasados por alto. El primero, que *en los países exportadores de hidrocarburos, junto con México y los países centroamericanos y del Caribe, que destinan una gran proporción de sus exportaciones de bienes y servicios a los Estados Unidos, el impacto negativo fue menor debido a que varios pudieron aumentar sus exportaciones a este mercado y, en algunos casos, a Europa y China. Para otros países sudamericanos que orientan una mayor proporción de sus exportaciones especialmente de recursos naturales a China y a la Unión Europea, el impacto fue más fuerte, dado que en varios casos redujeron seriamente sus exportaciones a ambos destinos. A su vez, en el turismo a la región, y en particular a Centroamérica y el Caribe, se registró una tasa de crecimiento positiva en 2012 y las remesas provenientes, sobre todo de los Estados Unidos, también aumentaron en estos países, mientras que disminuyeron en aquellos con una mayor proporción de emigrantes en España, como el Ecuador y Colombia*.

El segundo dato a tener en cuenta fue que, como consecuencia del enfriamiento, en variado grado, pero enfriamiento al fin y al cabo, de la economía mundial, surgió un deterioro en la relación real de intercambio *para la región en su conjunto, aunque el mantenimiento de los precios de los hidrocarburos y el alza de los precios de aceite y similares oleaginosas como consecuencia de fenómenos climáticos evitaron un deterioro… (de la relación real de intercambio) de los países cuya exportación se concentra en estos productos. Debido a la evolución negativa o relativamente estable de… (la relación real de intercambio) en la mayoría de países de la región, la expansión del valor de sus exportaciones puede atribuirse más bien a una mayor cantidad exportadora que al alza de precios como había ocurrido en años pasados. Brasil es una excepción a estas tendencias, dado que el valor de sus exportaciones se contrajo, lo que a nivel agregado parece imputarse a una reducción de precios y al hecho de que no sufrió alteraciones significativas de la cantidad exportada total*.

Añádase a todo esto que *ante la inestabilidad financiera mundial se recibieron menos ingresos de capital a corto plazo y se produjo una mayor volatilidad cambiaria en Brasil y México, pero se redujeron las presiones de apreciación cambiaria… Al comparar el promedio diario del período comprendido entre enero y noviembre de 2012 con el promedio diario del período comprendido entre enero y noviembre de 2011 del tipo de cambio respecto del dólar habría una depreciación del 7% del peso mexicano y del 17,3% del real brasileño*.

No puede tampoco de dejar de señalarse que *en la mayoría de los países la política monetaria apuntó a moderar el efecto negativo de la contracción de la demanda exterior sobre la actividad económica. En general, se intentó evitar la… (puesta en acción) de políticas —como aumento de las tasas de interés u otro tipo de política de control de agregados monetarios— que restringieran excesivamente la expansión del crédito y de la demanda interna, a pesar de cierto repunte de la inflación, asociada en parte al aumento de precios de los alimentos a partir de septiembre de 2012. En países con metas de inflación, como México y Perú, la tasa de inflación se ubicó transitoriamente por encima del límite superior a la meta, aunque la inflación para la región en su conjunto en 2012 (5,8%) estuvo por debajo de lo que prevaleció en 2011 (6,9%)*. De todas las maneras, las inflaciones de algunos países, como es el caso de Argentina y Venezuela, alcanzan cifras realmente altas. Según las muy criticadas cifras oficiales de Argentina, la variación de los doce meses que concluyen en octubre de 2012, la inflación fue del 10,2% —recordemos en este sentido la crítica de *The Economist* que se negó en redondo a admitir esa cifra—, y que

en esos doce meses la inflación de Venezuela alcanza el 18,5%. La inflación, en ese mismo período de Uruguay fue de un 9,1%. De ahí que la media que ofrece CEPAL, para toda la región, desde un punto de vista estadístico, carece de significación.

Debajo de todo eso se encontraba el hecho de que *ante el debilitamiento de la demanda exterior, el crecimiento de la región se basó en la expansión de la demanda interna, estimulada parcialmente por la política monetaria o fiscal en la mayoría de los países*. Debe destacarse que casi, *los sectores que más crecieron en la región fueron el comercio, la construcción y los servicios financieros y empresariales*, a lo que debe añadirse que *la importancia de la inversión en el aumento del crecimiento de 2012 fue menor que en 2011, debido sobre todo a la construcción en la Argentina y el Brasil, ambas con una fuerte ponderación en la media regional. El dinamismo de la inversión también fue reducido en algunos países centroamericanos, Cuba y la República Dominicana, reflejado en coeficientes de inversión muy bajos, que en 2012 fueron de alrededor del 15% del PIB o menos, aunque las remesas fueron fuente de expansión de la demanda interna. Sin embargo, la inversión creció significativamente en otros países de la región y el coeficiente medio de la inversión de la región llegó al 22,9% del PIB en 2012, el porcentaje más alto registrado desde 1981. La evidencia de un mayor crecimiento de la construcción y del comercio sugiere que la inversión se orienta preferentemente a estos sectores y que se concentró relativamente menos en la adquisición de maquinaria y equipo*.

Como final conviene recoger que las perspectivas económicas iberoamericanas *dependen en gran medida de la evolución de la economía mundial en 2013. El escenario más probable es que en Europa se prolongue durante ese año el bajo crecimiento, en algunos casos inclusive con recesión, aunque simultáneamente podrían darse acuerdos que permitirían superar gradualmente los desequilibrios financieros, fiscales y de competitividad actualmente existentes. Por otra parte, y tras las elecciones presidenciales en los Estados Unidos, aumentan las posibilidades de un acuerdo en el área fiscal, aunque sea parcial, a la vez que se calificó la intención de mantener una política monetaria expansiva. Dado que se observan indicadores favorables de… (éxito) en el ámbito laboral y de la vivienda, en conjunto es posible prever un escenario con cierto dinamismo para 2013. China podría exhibir mayores tasas de crecimiento en 2013, o al menos no reducirlas, lo que depende de cuánto logre aumentar el consumo interno manteniendo las presiones inflacionistas bajo control, y al mismo tiempo recuperar el crecimiento de sus exportaciones. A ello contribuiría la posible consolidación del crecimiento en los Estados Unidos y, con menor probabilidad, una gradual recuperación o al menos una interrupción del deterioro de Europa. De este escenario también se supone que el petróleo no se volverá un factor de inestabilidad adicional por razones de índole geopolítica*.

2012 deja en Iberoamérica una herencia preocupante, pero no está nada claro que 2013 enmiende las cosas de forma radical. Ese cuadrángulo de Europa, Estados Unidos, China e Iberoamérica ha pasado un 2012 que no puede calificarse como excelente en todos los sentidos. Es muy difícil que las cosas cambien radicalmente. Lo más probable es que 2013 mejore algo a 2012, pero resulta, para los cuatro vértices de este planteamiento globalizado, que con ese deseo habrá que conformarse.

85 AÑOS

SEGUROS Ges

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

> Geshogar

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

> Póliza Colectiva de Vida y Accidentes

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

Más información
tel. 91 559 46 02



Aspectos más relevantes de la economía española

Cristóbal Montoro Romero
Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas

RESUMEN

El presente trabajo examina los importantes desequilibrios económicos heredados por la economía española, entre los que destaca la débil situación del sector público, las varias reformas estructurales llevadas a cabo para recuperar la capacidad de crecimiento y los efectos esperados de tales reformas.

PALABRAS CLAVE

Ajuste del sector público, Consolidación fiscal, Desapalancamiento, Déficit fiscal, Endeudamiento externo, Reformas estructurales.

El año 2012 ha sido un período de grandes retos para la economía mundial, para la zona euro y para España en particular. Tanto la zona euro como España han dado una respuesta adecuada asegurando el compromiso político con el euro y todo lo que ello implica en el progreso hacia una mayor integración.

La economía mundial ha sufrido una ralentización arrastrada en gran medida por la caída del PIB en la zona euro (–0,6% tras un crecimiento de 1,4% en 2011), mientras otras áreas han logrado mantener y mejorar el ritmo de crecimiento, como Estados Unidos y Japón, y las economías emergentes han moderado su ritmo de crecimiento. El crecimiento mundial sería de 3,2% en 2012, de acuerdo con las previsiones del FMI de enero, siete décimas menos que en 2011. El comercio mundial ha experimentado una fuerte desaceleración desde 2011, de 5,9% en 2011 a 2,8% de crecimiento previsto en 2012 (previsiones FMI enero).

En el caso de España, la crisis económica ha representado una caída del PIB del –1,4% en 2012, tras un año de ligera recuperación (0,4% en 2011) y anteriormente dos años de recesión (–3,7% en 2009 y –0,3% en 2010). La incapacidad durante estos últimos años de superar la crisis económica, en un contexto de fuertes tensiones financieras internacionales, tiene su principal origen en los importantes desequilibrios macroeconómicos heredados, y, en particular, el paro, la creciente acumulación de deuda externa y el rápido empeoramiento de las cuentas del sector público.

Durante el año pasado se han realizado las reformas estructurales esenciales y un intenso proceso de consolidación fiscal, que tienen como objetivo inmediato abrir la financiación de nuestra economía. Se han adoptado reformas para modernizar los mercados y las relaciones económicas fundamentales —en particular, la reforma del mercado de trabajo y la reforma financiera—, y se ha llevado a cabo un intenso proceso de ajuste de las cuentas del sector público, unido a reformas en todos los niveles de la Administración y en las principales políticas, como son la sanidad, la educación y los servicios sociales.

Las decisiones de política económica que se han adoptado tienen, como fin último, garantizar que 2013 sea el último año de la crisis, y que a partir de entonces España pueda estar de vuelta en la situación de crecimiento y de creación de empleo.

La situación macroeconómica heredada se sintetiza, por un lado, en la evolución deficitaria del saldo por cuenta corriente de la balanza de pagos y su correlación en el fuerte incremento del *stock* de endeudamiento externo por sectores, en el grave desequilibrio de las cuentas públicas, lastrado por la fuerte pérdida de recaudación sufrida desde el comienzo

de la crisis económica, y en la persistente elevada tasa de paro, que más que duplica la media de la zona euro.

- La fuerte expansión del crédito, muy superior al crecimiento del PIB nominal, impulsó el rápido crecimiento de la deuda externa neta en el pasado. Desde 2003 hasta 2011, los pasivos financieros netos frente al resto del mundo han pasado de 43,1% del PIB a 90,2% del PIB (89,7% a tercer trimestre de 2012). España es uno de los países del mundo con mayor deuda externa neta y esta situación ha representado la principal vulnerabilidad de la economía española en un entorno de inestabilidad financiera, focalizada principalmente en el último año en el mercado de deuda soberana.

- La débil posición del sector público y el fuerte incremento del paro agravaron la situación. El desequilibrio de las cuentas públicas —tanto por la parte del déficit público como por la rápida acumulación de deuda—, unido a la creciente tasa de paro, una de las principales partidas de gasto público, motivaron una creciente preocupación en los mercados internacionales por nuestra calidad crediticia, reflejada en el rápido incremento de la prima de riesgo de las emisiones de deuda pública. En concreto, la fuerte pérdida de recaudación desde el comienzo de la crisis generó uno de los más graves deterioros de las cuentas públicas en comparativa internacional desde 2007, con un déficit que alcanzó su máximo en 2009 en el 11,2% del PIB en plena recesión, seguido de la falta de reducción del déficit estructural, sobre todo en 2011. A partir de ahí, el elevado déficit público del 9,4% del PIB en 2011 (9% sin imputar el coste de la ayuda para el sector financiero), muy superior al objetivo del 6% y a las propias expectativas generadas entonces, supuso una fuerte pérdida de credibilidad en las cuentas públicas y en la capacidad de control y disciplina de las comunidades autónomas.

Las reformas estructurales aprobadas permiten flexibilizar nuestra economía e iniciar la corrección de los desequilibrios macroeconómicos heredados.

- La reforma laboral, por ejemplo, desde su puesta en marcha ha inclinado el ajuste del mercado de trabajo hacia la contención salarial, así se puede ver en la evolución del deflactor del Producto Interior Bruto de 2012 y en los costes laborales unitarios, minimizando, en un contexto todavía recesivo, el impacto de la crisis en la pérdida de puestos de trabajo.

- Asimismo, la reforma del sector financiero ha impulsado el progresivo saneamiento de los balances, necesario para la absorción de la burbuja inmobiliaria y la reestructuración de las entidades. Estas reformas han puesto al sector en una buena posición de capitalización y ha despejado las dudas sobre su solvencia. Durante este período, además, para facilitar la circulación del crédito se ha puesto en marcha una importante operación de pago de proveedores, ya replicada en la Unión Europea, con el fin de acelerar el acceso al crédito por parte del sector productivo, y con el compromiso de que las Administraciones Públicas se atendrán al plazo de pago que está previsto en la normativa comunitaria de lucha contra la morosidad.

- En el ámbito institucional del sector público, se han aprobado reformas para incrementar la eficiencia en las principales partidas de gasto, como es el caso de las reformas en el ámbito de la sanidad, de la educación y de los servicios sociales, o de la función pública y de la estructura de las Administraciones, en general. Son reformas de carácter transversal, que afectan a todos los niveles de Administración, tanto del Estado, como de las comunidades autónomas y de corporaciones locales, y que avanzan en la coherencia de la gestión de la función pública entre Administraciones, en la sostenibilidad de las finanzas públicas y en la modernización de los servicios que se prestan al ciudadano.

Las medidas estructurales avanzarán en esta legislatura, además, en el ámbito de la energía, de los transportes, de las infraestructuras, así como en delimitación de las competencias de las diferentes Administraciones y en la mejora de la calidad de los servicios prestados al ciudadano, todos ellos elementos clave para impulsar la recuperación de nuestra economía.

En el ámbito macroeconómico, el esfuerzo exigido a

los ciudadanos para la consecución del control estructural de las cuentas públicas ha tenido éxito. Se han superado las expectativas externas en materia de cumplimiento del déficit nominal, quedando ligeramente por debajo del 7% del PIB, sin incluir el coste de las ayudas al sector financiero, en un año de fuerte recesión económica.

Ha sido la contención del déficit público la que ha despejado las dudas del acceso de nuestro país a la financiación. El proceso de desapalancamiento de la economía que se inició con el sector privado en los años anteriores se ha extendido con fuerza al sector público, con la consolidación fiscal acometida en 2012, que ha resultado en un enorme ajuste estructural y en un impacto total de las medidas de gasto e ingreso superior a 4 puntos de PIB. Este ha sido un aspecto clave de este año, lograr el gran esfuerzo de consolidación fiscal comprometido por España a nivel europeo, con el cumplimiento del objetivo de esfuerzo estructural efectivo acordado en el ECOFIN, de 2,7 puntos de PIB en 2012 y 2,5 puntos de PIB en 2013. Para lograr el ajuste se han tomado medidas en todos los ámbitos, de gasto e ingreso, y a todos los niveles, Administración central, comunidades autónomas y entidades locales. Se debe poner en valor este esfuerzo que están llevando a cabo todas las Administraciones y los ciudadanos en el cumplimiento del objetivo de déficit. Sin duda, la nueva Ley Orgánica de Estabilidad y Sostenibilidad Financiera (L.O. 2/2012, de 27 de abril) ha establecido el marco adecuado y contribuido a este esfuerzo conjunto. En el debate actual entre austeridad y crecimiento, no debemos olvidar que el proceso de consolidación fiscal y reducción de la deuda pública que permitió la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria, fue uno de los principales activos sobre los que se cimentó el largo período de crecimiento y de creación de empleo de la economía española desde 1996 hasta 2008. Actualmente, estamos inmersos en un proceso de ganancia de confianza, gracias a las reformas acometidas y a la solvencia de nuestras instituciones, que permitirá mejorar las condiciones financieras para el conjunto de la economía, más en línea con los fundamentales. Todo ello sentará las bases de la recuperación progresiva.

En el Estado, las reformas fiscales acometidas a lo largo del año en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades, Impuestos Especiales e Impuesto sobre el Valor Añadido, desde diciembre de 2011 hasta el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, han permitido alcanzar el objetivo de ingresos tributarios presupuestado, a pesar del impacto de la recesión económica. Desde el punto de vista del ajuste macroeconómico que ha llevado a cabo el país, conviene destacar que el incremento recaudatorio se ha producido principalmente en el Impuesto sobre Sociedades, ligado a una serie de reformas tributarias clave, que suprimen el beneficio fiscal del recurso a la financiación ajena, y también en menor medida por las reformas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Con el objetivo de recuperar la credibilidad en el marco de la política fiscal, es de destacar el gran esfuerzo por mejorar la transparencia, en particular en el ámbito de las comunidades autónomas, donde se habían centrado las dudas a raíz de la desviación presupuestaria de 2011. En primer lugar, se dio la máxima prioridad a la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera (L.O. 2/2012, de 27 de abril). En segundo lugar, y bajo el paraguas de esta ley, se han desarrollado los requisitos para la remisión y publicación de información presupuestaria, y que han permitido la publicación trimestral de datos fiscales en términos de contabilidad nacional desde 2012 de las comunidades autónomas y del resto de subsectores de las Administraciones Públicas, con el desglose necesario para realizar el seguimiento, y a partir de marzo de 2013 la información mensual de comunidades autónomas y Seguridad Social en contabilidad nacional. La periodicidad de las estadísticas supone estar a la cabeza de los países en suministro de datos fiscales comparables, representando para España un mayor esfuerzo, dado el grado de descentralización.

En definitiva, en términos de ajuste del sector público, se ha trazado ya el camino para la corrección de los desequilibrios macroeconómicos de nuestra economía. España es uno de los países avanzados que mayor ajuste estructural efectivo primario ha realizado en 2012.

La corrección fiscal que han llevado a cabo las comunidades autónomas en 2012 ha demostrado la capacidad de las Administraciones y de sus funcionarios, dotados de un marco institucional sólido y de una dirección de política económica adecuada, para gestionar de forma eficaz los recursos públicos.

El ajuste del déficit del sector público, por otra parte, tiene una dimensión económica que supera el ámbito de las propias Administraciones. Gracias al decidido esfuerzo de reforma de la Administración, la situación de financiación de nuestra economía se ha tornado bruscamente en positiva desde mitad de 2012 hasta alcanzar en torno al 3% del PIB en el último trimestre de 2012. La existencia de capacidad de financiación, gracias al desapalancamiento del sector público y del sector privado, y que se ha producido en nuestro país por primera vez sin necesidad de recurrir a una devaluación de la moneda, son la garantía de que la política económica iniciada en 2012 sientan las bases para la recuperación de la demanda interna y para la salida de la crisis económica.

Hay que recordar, además, que la situación de partida para esta salida de la crisis es muy distinta a la de episodios pasados. España cuenta con una renta per cápita (en ppc) que casi duplica la que había en 1995 (24.700 euros por habitante frente a 13.400), con una fuerza de trabajo que es cuatro millones y medio superior a la 1995 (que era la misma que en 1977) y buena parte de la deuda externa acumulada está invertida en actividades productivas en el exterior, más de un 45% de *stock* de inversión directa en el exterior (frente al 6,5% en 1995). En definitiva, la capacidad de la sociedad española, junto con la eficacia de las decisiones de política económica adoptadas, es lo que ahora se empieza a reconocer y a valorar en Europa y en el mundo y lo que está consiguiendo que la imagen de España recobre credibilidad.

Unas nuevas bases para el crecimiento económico de España

Luis de Guindos Jurado
Ministro de Economía y Competitividad

RESUMEN

El año 2012 ha sido uno de los más difíciles e intensos de nuestra historia reciente. Un año marcado por una difícil coyuntura económica, pero también por las reformas y por la decidida acción política que ha establecido unas bases sólidas sobre las que sustentar la recuperación de nuestra economía.

En diciembre de 2011, cuando el actual Gobierno tomó posesión, la situación económica estaba definida por cuatro factores: un déficit cercano al 9%, un elevado endeudamiento del sector privado, el estallido de la burbuja del sector inmobiliario y una prolongada pérdida de competitividad.

El Gobierno afrontó estas dificultades con una senda reformista basada en tres ejes: una profunda reforma financiera, un decisivo paquete de reformas estructurales y un nuevo marco institucional y presupuestario que asegure la sostenibilidad y el equilibrio de nuestras cuentas públicas, como única manera de garantizar nuestro Estado de bienestar.

PALABRAS CLAVE

Crecimiento, Recuperación, Reformas, Equilibrio, Confianza, Esfuerzo, Estabilidad.

Probablemente el año 2012 ha sido uno de los más difíciles y, al mismo tiempo, más intensos de nuestra historia reciente. Un año marcado por una difícil coyuntura económica, pero también por las reformas y por la decidida acción política que ha establecido unas bases sólidas sobre las que sustentar la recuperación de nuestra economía. Un año en el que hemos luchado contra los errores del pasado porque como decía Winston Churchill: *Si dejáis el pasado como pasado, pondréis en riesgo vuestro futuro*.

En diciembre de 2011, cuando el actual Gobierno tomó posesión, la situación económica que nos encontramos estaba definida por cuatro factores. En primer lugar, un déficit cercano al 9% frente al 6% anunciado, que supuso una desviación de aproximadamente 30.000 millones de euros. En segundo lugar, un elevado endeudamiento del sector privado, concentrado sobre todo en el sector promotor, que fue financiado, en gran medida, a través de deuda externa y promovido por el fuerte crecimiento del crédito bancario durante el período 2003-2009. En tercer lugar, el estallido de la burbuja del sector inmobiliario que provocó un fuerte deterioro de los balances de algunas entidades financieras. Por último, una prolongada pérdida de competitividad, reflejada en el aumento continuado de los costes laborales unitarios y que llevó la balanza de pagos a un déficit histórico cercano al 10% del PIB en el año 2007.

Estos fuertes desequilibrios, unidos a la desaceleración económica internacional y a los problemas intrínsecos de la zona euro, llevaron a la economía española a su segunda recesión en menos de cuatro años. Una coyuntura agravada por la falta de confianza y de credibilidad en nuestro país.

La respuesta tenía que ser inmediata y las soluciones debían cortar de raíz los males de una economía enferma que impedía nuestra recuperación. El Gobierno afrontó estas dificultades con una senda reformista basada en tres ejes: una profunda reforma financiera,

que está a punto de concluir, un decisivo paquete de reformas estructurales, entre las que destaca, la reforma laboral, y un nuevo marco institucional y presupuestario que asegure la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas, para devolverlas al equilibrio, como única manera de garantizar nuestro Estado de bienestar.

1. La reforma financiera

España siempre ha contado con un sector financiero solvente, con gran capacidad para captar a los inversores nacionales e internacionales. Sin embargo, debido a la alta exposición al sector inmobiliario, los balances de una parte de las entidades financieras se vieron fuertemente afectados. Un hecho que generó dudas sobre la capacidad y la solvencia de todo nuestro sistema financiero.

La primera medida del Ministerio de Economía y Competitividad fue el impulso de una reforma financiera, que supuso un ejercicio de transparencia sin precedentes. Una reforma desarrollada a través de tres reales decretos-ley, que han saneado nuestro sistema, dotándolo además de un marco de resolución de crisis de cara al futuro. Una herramienta muy eficaz, que hubiera evitado muchos costes y daños de haber contado con ella en el pasado.

Por un lado, elevamos del 18 hasta el 45% las coberturas de los activos ligados al crédito promotor para nuestro sector financiero, fijando en el 9% el coeficiente de solvencia para el conjunto del sistema financiero. Por otro, sometimos a las entidades financieras a rigurosos test de estrés, llevados a cabo por el Fondo Monetario Internacional, así como por evaluadores independientes de prestigio. Los resultados de estos exámenes confirmaron que la gran mayoría de nuestro sistema financiero, aproximadamente el 70%, está sano y que los problemas se concentraban en el 30% del sector sobre el que actuamos de manera inmediata.

Para cubrir las necesidades financieras de ese 30%, España firmó con sus socios europeos un Memorando de Entendimiento, por el que se establecía un programa de asistencia financiera de hasta 100.000 millones de euros. Sin embargo, después de la aprobación por parte de la Comisión Europea de los planes de reestructuración y resolución del sector, estas necesidades se redujeron hasta algo menos de 40.000 millones de euros, lo que apenas representa el 4% de nuestro PIB, y a un coste muy reducido.

Es importante destacar que entre el 30% del sector que precisó necesidades de capital adicional, dos entidades consiguieron, por sus propios medios, captar el capital requerido. El pasado mes de diciembre se recibió la ayuda financiera precisada por las cuatro entidades nacionalizadas y en los primeros meses del año 2013 para las cuatro restantes.

Este proceso de reforma financiera ha sido complementado con la puesta en marcha de la Sociedad de Gestión de Activos, denominada SAREB. Se trata de una apuesta novedosa en España pero que cuenta con experiencias sólidas en países de nuestro entorno y que será la pieza clave que ponga el punto final a este proceso de restructuración bancaria. La Sociedad de Gestión de Activos, que es mayoritariamente privada, contribuirá al saneamiento definitivo de las entidades que han necesitado capital público, ya que estas le transferirán inmuebles, suelo, crédito promotor y participaciones de control alojadas en sus balances, liberando así sus activos ligados al crédito promotor.

En apenas diez meses hemos culminado una reforma financiera que ha reestructurado nuestro sector, ha puesto luz sobre nuestras entidades para devolverles la credibilidad y ha dibujado un nuevo mapa financiero. Hemos pasado de tener más de cincuenta entidades a una docena, pero más solventes y preparadas para volver a su función principal, financiar la economía real.

Los costes de financiación han sido precisamente una de las principales dificultades de nuestra economía durante este año 2012, tanto para el Estado como para nuestras empresas.

Según el Fondo Monetario Internacional, España soporta un diferencial de 200 puntos básicos por encima de sus fundamentales, lo que afecta de manera directa a los altos costes de financiación del sector privado. El Banco Central Europeo señaló que el coste de un préstamo bancario de hasta un millón de euros con un vencimiento de uno a cinco años, se situó en agosto en España en el 6,61%, frente al 4,15% de media en la

zona euro. Eso lleva a nuestras pymes a pagar el doble que las alemanas por un préstamo.

Sin embargo, es un dato muy destacable que el Tesoro tuviera ya cubierto a finales de noviembre y a menor coste del previsto, las necesidades de financiación para todo el año 2012. Una tendencia que se ha seguido manteniendo durante las últimas semanas del pasado año. El dato no es solo positivo por la confianza de los inversores en el Tesoro español, sino también porque se detectó la entrada, cada vez de manera más intensa, de inversores extranjeros. De esta tendencia, se benefician también nuestras empresas, que están experimentando una notable mejoría de su financiación en los mercados. Es una muestra de que las reformas que ha emprendido este Gobierno están empezando a dar sus frutos y que la confianza en nuestro país y en sus instituciones está recuperándose.

2. La reforma laboral

Junto con la reforma financiera me gustaría destacar la sustancial reforma del mercado laboral que aprobó el Gobierno el pasado mes de marzo. Una reforma estructural que persigue acabar con la rigidez y la excesiva dualidad que existe en nuestro mercado de trabajo, los causantes de que España, a pesar de no ser una de las economías que más ha caído en el mundo, haya sido, con diferencia, una de las que más empleo ha destruido.

Por ello, esta reforma estructural establece un nuevo marco de relaciones laborales estables, para que las empresas puedan adaptarse a la coyuntura económica, fomentando la empleabilidad, anteponiendo la flexibilidad al despido, acabando con la dualidad y primando los convenios de empresa sobre los de rango superior.

La reforma laboral ha empezado ya a dar sus primeros resultados, aunque muy tímidamente. Algunos indicadores señalan que estamos en el buen camino. Los datos de los últimos trimestres de la encuesta de costes laborales presentan crecimientos negativos. Asimismo, la Encuesta de Población Activa a lo largo del año 2012 refleja que la pérdida de empleo en el sector privado tiende a estabilizarse y que la mayoría del ajuste del mercado de trabajo se está realizando en el sector público. De igual manera, la OCDE ha confirmado en sus últimos informes que España necesita solo una disminución adicional de los costes laborales unitarios del 3% para volver a los niveles relativos de competitividad de 1998 respecto a la zona euro.

Sin duda, todos estos datos están muy relacionados con el comportamiento de nuestra economía en el exterior, que ha sido un sector clave en el año 2012. Los resultados de la balanza comercial del mes de octubre confirmaron que la tasa de cobertura en este año ha sido la mejor desde 1972. Sin duda, una gran noticia ya que todas las salidas de la crisis en nuestra economía vienen precedidas de un cambio de signo en la balanza de pagos.

Nuestras exportaciones de mercancías están teniendo un comportamiento excelente, creciendo a un ritmo cercano al 4%, pese a un contexto de desaceleración generalizada en el mundo. Esto nos ha permitido conseguir algunos hitos. Por ejemplo, por primera vez desde 1985, hemos registrado un superávit comercial —no energético— a nivel mundial. El superávit del sector servicios ha seguido aumentando durante todo el 2012, ampliándose en más de un 12%, sin contar con el tradicional buen comportamiento del sector turístico, que ha seguido su tendencia alcista.

Las exportaciones españolas de bienes y servicios son las que han registrado unas tasas de crecimiento más fuertes entre las principales economías de la Unión Europea a lo largo de 2012. Nuestro superávit comercial con la zona euro se triplicó en los diez primeros meses del año 2012, lo que constituye un auténtico récord.

España mantiene hoy un superávit con nuestros principales socios comerciales europeos, Francia, Italia y Reino Unido, algunas de las economías más competitivas del mundo. Mientras, nuestro tradicional saldo deficitario con Alemania se ha reducido en más de la mitad en el año 2012 frente al mismo período del año anterior.

En definitiva, exportamos más y con mayor diversificación geográfica. Por eso, puedo afirmar que el sector

exterior se está convirtiendo en el motor de la recuperación económica española.

Por último, me gustaría señalar el decidido compromiso de este Gobierno con la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas. Nuestros esfuerzos por el equilibrio presupuestario han sido firmes desde el primer momento. Apoyamos una reforma constitucional para que todos los gobiernos cumplan con unas cuentas equilibradas y desarrollamos su mandato en la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Además, una de nuestras primeras medidas fue la consolidación fiscal, tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos, con el fin de recuperar nuestra credibilidad. Fue una señal clara e inequívoca de que este Gobierno cumpliría sus compromisos y que pondría fin, como así lo hemos demostrado, a una política de crecimiento presupuestario expansivo que lastraba nuestra economía y nuestro desarrollo.

En la misma línea, pusimos fin a una situación que nunca debió producirse: que las Administraciones dejaran de pagar sus facturas. Aprobamos el Plan de Pago a Proveedores que supuso una inyección de cerca de 30.000 millones de euros a comunidades y ayuntamientos, para que estos a su vez hicieran frente al pago de miles de facturas que en su mayoría pertenecían a pymes y autónomos. Además, con el Fondo de Liquidez Autonómica hemos dado una solución permanente a las dificultades de financiación de nuestras comunidades autónomas.

Dos hitos durante el año 2012 fueron también la reforma de la sanidad y de la educación, esta última fundamental si queremos que en nuestro modelo de crecimiento económico prime el conocimiento.

Durante el año 2013, el Gobierno seguirá con su senda reformista. Ya hemos dado algunos pasos en la reforma de la Administración pública para que esté al servicio de los ciudadanos y no sean los ciudadanos los que estén al servicio de la Administración. Continuaremos profundizando en su mejora para conseguir un sector público ágil, dinámico, transparente y funcional que se ajuste a un entorno económico cambiante y acorde a las nuevas circunstancias económicas.

A lo largo del año 2012 también hemos avanzado en la liberalización de nuestra economía con la reforma del mercado del alquiler o la apertura de los horarios comerciales. Esta senda liberalizadora proseguirá durante el año 2013 con el desarrollo de algunas de las medidas contenidas en el programa reformista aprobado por el Gobierno el pasado mes de septiembre. Medidas como la Ley de Unidad de Mercado, para evitar un mercado interior segmentado en 17 submercados, con las consiguientes pérdidas económicas, la de servicios profesionales, la ley de fusión de los organismos reguladores o la creación de una autoridad fiscal independiente.

El Gobierno continuará trabajando en la búsqueda de nuevas formas de financiación para nuestras pymes con el diseño de un mercado alternativo de financiación bancaria. Durante el año 2012, en el sector de la I+D+i se han puesto en marcha interesantes iniciativas de coinversión público-privada, muy comunes en países de nuestro entorno que, sin embargo, no están suficientemente desarrolladas en España.

En definitiva, hemos llevado a cabo un programa reformista, liberalizador y sostenible, que persigue recuperar nuestra credibilidad y restablecer la confianza con el fin de generar un círculo virtuoso que sea el punto de partida hacia un cambio de ciclo: el del crecimiento.

3. La Unión Europea

Por supuesto, la salida de la crisis en España llegará también de la mano de la Unión Europea. España se ha convertido durante el pasado año, y en demasiadas ocasiones, en el rompeolas de seguridad de la zona euro. Las dudas sobre el proyecto europeo han castigado de manera inmerecida a nuestro país.

Sin embargo, creo que el camino emprendido por el Gobierno ha sido el correcto y nuestros esfuerzos no solo se están reflejando en algunos indicadores, sino que están siendo reconocidos por nuestros socios europeos y por diferentes organismos internacionales. Estamos recuperando nuestra credibilidad y nos hemos situado de nuevo en la posición de salida para iniciar un ciclo económico de crecimiento.

Sin duda, este cambio será más evidente y positivo, no solo para España, sino también para toda la Unión

Europea, cuando se resuelvan de manera efectiva las dudas sobre el proyecto del euro.

Me gustaría señalar algunos de los pasos que ha dado la Unión Europea sobre la irreversibilidad de su unión económica y monetaria. Por ejemplo, el acuerdo sobre el pacto fiscal, el anuncio del Banco Central Europeo sobre la compra de bonos en el mercado secundario o la puesta en marcha del primer pilar de la unión bancaria, el Mecanismo de Supervisión Único, que estará listo en el año 2014.

En definitiva, el año 2012 ha sido un año en el que hemos afrontado grandes dificultades, pero también el año en el que hemos conseguido asentar las bases de nuestra economía para que vuelva a crecer. Hemos trabajado duro, conscientes de que hemos pedido grandes esfuerzos a la sociedad española, pero estamos firmemente convencidos de que las grandes políticas reformistas que hemos desarrollado empezarán a dar sus frutos. Confiamos en que la recuperación llegue a España a partir de este 2013.

Afi Escuela de Finanzas Aplicadas

Las acreditaciones estándar del conocimiento son cada vez más necesarias para permitirnos la movilidad geográfica y el crecimiento en nuestra carrera profesional. En Afi Escuela de Finanzas Aplicadas apostamos por las certificaciones que cuentan con mayor prestigio internacional. Ofrecemos cursos de formación orientados exclusivamente a la obtención de dichas certificaciones, y para ello contamos con un cuadro docente con experiencia demostrada en tareas formativas y que cuenta con dichas certificaciones.



CFA ® (Chartered Financial Analyst)

FRM®-Financial Risk Manager

Programa de formación de Agente Financiero (Certificación DAF) on – line

Programa de formación de Asesor financiero Nivel II (Certificación EFA) on – line

Programa de formación de Asesor financiero (Certificación EFA) on – line

Programa de formación de Planificación financiera (Certificación EFP) on – line

Certificación CFA®

GARP Global Association of Risk Professionals

EFPA ESPAÑA European Financial Planning Association

Afi Escuela de Finanzas Aplicadas
c/ Españoleto, 19 – 23
28010 Madrid
91 520 01 50 / 80 efa@afi.es
www.efa.afi.es

España necesita otra política económica

Alfredo Pérez Rubalcaba
Secretario general del PSOE

RESUMEN

Durante 2012 España ha sufrido una fuerte contracción de su economía, con graves consecuencias sociales para los ciudadanos y que pone en riesgo la sostenibilidad del Estado de bienestar. La política económica del Gobierno ha abordado tres pilares clave, pero desde un enfoque erróneo que ha agravado más la situación: un ajuste fiscal excesivamente rápido y duro, que ha combinado subida de impuestos y recortes sociales, olvidando los estímulos económicos; una reforma laboral que ha rebajado el despido y los salarios; y una reforma financiera centrada en salvar a los bancos y dejando de lado los problemas financieros de las familias. Frente a esto, la alternativa pasa por un ajuste suave con inversión productiva, la contención de los márgenes empresariales y la transformación del tejido productivo.

PALABRAS CLAVE

Pobreza, Reforma laboral, Bankia, Estado de bienestar, Presupuestos, Reforma financiera, Inversión pública.

1. Introducción

España se encuentra en una situación económica preocupante. De hecho, durante el año de gobierno del Partido Popular se ha producido un deterioro que nos ha llevado a una segunda recesión, más profunda y de mayor intensidad que la primera. Muy lejos parece la ligera recuperación que vivimos en el año 2010 y principios del año 2011. La economía española sufrió en 2012 una fuerte contracción del PIB, una tendencia que según las previsiones realizadas por todos los organismos internacionales (Comisión Europea, OCDE, FMI) continuará en el año 2013. Las previsiones para los ejercicios siguientes tampoco llaman demasiado al optimismo, ya que los bajos niveles de crecimiento del PIB previstos para 2014 y 2015 no permitirán generar empleo y rebajar significativamente los niveles de desempleo actuales.

El grave empeoramiento del panorama laboral y la destrucción de empleo a un ritmo todavía mayor desde que entró en vigor la nueva reforma del mercado de trabajo, es uno de los aspectos que más me preocupan de la actual crisis, ya que, además del drama social que conlleva, pone en peligro la propia sostenibilidad del Estado de bienestar. La tasa de paro se ha situado en un nivel histórico, con más de 5,7 millones de personas desempleadas. Y las previsiones no contemplan mejoras en los próximos dos años, para los que se espera que continúe disminuyendo el empleo y aumente la tasa de paro, que podría aproximarse al 26% en 2013. Estos altos niveles de desempleo tienen unas consecuencias sociales que pueden calificarse de alarmantes. El paro juvenil asciende a un 52%, y los parados de larga duración (más de un año) representan el 50% del total de desempleados. Un drama que se acentúa por el hecho de que con la crisis se han agravado la pobreza y la desigualdad. El 21,8% de la población residente en España está por debajo del umbral de riesgo de pobreza en 2011, y el índice de Gini, que mide la desigualdad de renta, ha aumentado hasta el 0,34 en 2010. Como recientemente denunció UNICEF, la crisis ha provocado que la pobreza infantil en 2010 haya superado la de los pensionistas. Miles de personas pierden sus casas cada año al no poder pagarlas, mientras que los flujos inmigratorios se han dado la vuelta: los inmigrantes regresan a sus países de origen y cada vez más españoles, especialmente los jóvenes, se plantean buscarse la vida en otro lugar. En definitiva, la situación ha empeorado en el último año de forma importante, y aunque es

cierto que la crisis tiene una dimensión internacional desde el principio, el Gobierno del PP es corresponsable de su agravamiento reciente en España.

2. Una política errónea que está agravando la crisis

La política económica puesta en marcha por el Gobierno del Partido Popular desde finales de 2011 se ha basado en tres pilares: el ajuste fiscal drástico, la reforma laboral y la reforma financiera. Aunque comparto con el Gobierno la necesidad de tomar medidas en esas tres áreas, creo que debían haberse tomado en una dirección muy diferente.

El primer pilar de esa política errónea ha sido un ajuste fiscal demasiado rápido, demasiado duro y, sobre todo, injusto. En realidad, en solo un año hemos vivido tres episodios. El primero tuvo lugar pocos días después del nombramiento del nuevo Ejecutivo y sorprendió porque, a diferencia de lo que se había prometido durante la campaña electoral, el Gobierno subió el IRPF hasta 7 puntos y aprobó un recorte del gasto de 8.866 millones. En total el ajuste supuso un 1,5% del PIB (más de 15.000 millones de euros). El segundo episodio del ajuste fiscal del PP se produjo con la tardía aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, y de nuevo se trató de un ajuste sobre todo basado en el recorte del gasto público, cuya parte más lamentable fue el recorte de 10.000 millones de euros en sanidad y educación; un recorte que suponía el gran primer golpe estructural al Estado del bienestar que tanto tiempo nos costó construir en España. Finalmente, la tercera ola de medidas para intentar cumplir con el acelerado ritmo de reducción del déficit acordado por el Gobierno con Bruselas, vino de la mano de los Presupuestos para 2013. Lamentablemente esos presupuestos no contenían ningún estímulo para el crecimiento y el empleo y, sin embargo, volvían a afectar a las partidas de las que depende la cohesión social en nuestro país, con recortes del 14% en educación, 22% en sanidad y 40% en servicios sociales. Pero lo peor a medio plazo en términos de la salida de la crisis es que el gasto no financiero en I+D+i, el que va a los investigadores, se reducirá un 80% en 2013, lo que pone en grave peligro nuestra capacidad para generar un nuevo tejido productivo innovador.

El segundo pilar de la estrategia del PP para salir de la crisis fue la reforma laboral. El PSOE se opuso a esta reforma desde el primer momento ya que, como desafortunadamente han constatado los datos posteriores, es una reforma procíclica, que rebajaba el coste del despido en medio de la crisis, y estaba necesariamente condenada a aumentar el desempleo. Se trata de una reforma que ha contribuido a deprimir más nuestra economía, y que pone de manifiesto algunas de las diferencias de fondo que en esta materia tenemos con el Gobierno. Me refiero a la cuestión de los salarios; parece que existe un acuerdo casi general en que nuestra economía necesita un ejercicio de moderación salarial para mejorar nuestra competitividad. Una moderación que se contemplaba en el acuerdo logrado a principios de 2012 entre los sindicatos y la patronal; un acuerdo de gran importancia que incluía también los márgenes empresariales. Lamentablemente, el nuevo Gobierno ignoró este pacto, e impuso una disminución de salarios que rompía el equilibrio logrado y daba todo el poder de decisión a los empresarios. Son dos fórmulas alternativas. Yo sostengo que es mejor la primera, la pactada. No solo porque es más justa, alcanza a todas las rentas, las salariales y los beneficios distribuidos, a salarios y a precios, sino también porque es general, afecta a todos los sectores y temporalmente más reposada, y por tanto, menos perjudicial para el consumo privado en nuestro país.

En la coyuntura recesiva en la que está entrando la Eurozona, el Gobierno introdujo serios riesgos adicionales en España al plantear una reforma radical de las relaciones laborales que ha resultado inadecuada para generar empleo a corto plazo, y que está suponiendo un claro frenazo a la capacidad de consumo de los hogares, con el consiguiente agravamiento de la crisis. Así pues, no es un escenario irreal y catastrofista pensar que la tasa de desempleo pueda superar el 26%, un nivel insoportable que probablemente requerirá más de una década para llevarlo a cifras anteriores a la crisis. Pero, además de la enorme factura que ha tenido en términos de desempleo y depresión de la demanda interna, la reforma laboral del Gobierno supuso un golpe mortal para la negociación colectiva; algo que tiene efectos negativos no solo en términos de paz social, sino estrictamente económicos.

En tercer lugar me referiré a la reforma financiera. La crisis internacional se originó en el sector financiero, y terminó afectando al sector financiero español solo cuando el estallido de la burbuja inmobiliaria y el agravamiento de la crisis comenzaron a dañar seriamente los balances bancarios. El PSOE apoyó las primeras medidas de saneamiento financiero acordadas por el Gobierno en febrero de 2012, por responsabilidad y en coherencia con las medidas anteriormente adoptadas por el Gobierno socialista. Las medidas planteadas por el PP suponían un paso más en la dirección emprendida por el anterior Gobierno con la creación en octubre de 2008 del Fondo para la Adquisición de Activos Financieros, posteriormente con la creación del FROB en junio de 2009, con la Ley de Reforma de las Cajas de Ahorros de julio de 2010 y con el RD-Ley de reforzamiento del sistema financiero de febrero de 2011. El núcleo básico de estas reformas era el reforzamiento de los requerimientos de capital y liquidez de las entidades de crédito, incluyendo los elementos anticíclicos recogidos en Basilea III.

Durante el primer año de gobierno del PP se ha completado una profunda y obligada transformación de nuestro sistema financiero. El número de cajas de ahorro se ha reducido desde 45 hasta 15 entidades, y se destinaron 105.000 millones de euros a provisiones en el conjunto del período que va desde el 2008 al 2011. Este apoyo, sin embargo, no suponía un cheque en blanco. Sobre todo a partir del escándalo de Bankia y del rescate financiero que tuvo que improvisar el Gobierno como consecuencia de una gestión política desastrosa de aquel suceso. Pero más allá de eso, el PSOE no ha apoyado la segunda fase de las reformas del sector financiero lanzada por el Gobierno porque suponían un incumplimiento claro de los compromisos anteriores. A cambio de rescatar a la banca, nos propusimos seguir la evolución del crédito, los procesos de fusión para garantizar su transparencia y su eficiencia y, sobre todo, el reforzamiento de los mecanismos de supervisión y control para evitar los riesgos sistémicos inherentes a la composición final del sector, con entidades financieras de un considerable tamaño. Sin embargo, el dinero público ha llegado a los bancos sin cubrir antes esas etapas. Además, la recapitalización bancaria aprobada por el Gobierno a finales de 2012 se produjo sin introducir una fórmula correspondiente de rescate a las familias, ni un verdadero compromiso para evitar el drama de los desahucios y corregir una ley cuya rigidez está siendo cuestionada por los propios jueces que la están aplicando. Finalmente, el Gobierno terminó contraviniendo sus compromisos electorales con la creación del banco malo (SAREB), en un proceso de inyección de dinero público aún incompleto y de éxito incierto, que probablemente terminará costándoles dinero a los contribuyentes.

3. Una política económica alternativa para generar crecimiento y cohesión

Con todo, el mejor resumen que se puede hacer de la acción del Gobierno durante su primer año es que ha preferido centrarse en lo urgente (las dudas en los mercados financieros, el ajuste fiscal y la recapitalización de la banca), y se ha olvidado de lo importante: diseñar una estrategia de cambio de modelo productivo. Por otra parte, la política de recortes generalizados está teniendo un altísimo coste social, con miles de ciudadanos en situación muy precaria y al borde de la exclusión. Ciudadanos que padecen lo que, de manera muy elocuente, describió el *New York Times* como *sobredosis de sufrimiento*.

España necesita casi más que ningún otro país europeo una estrategia de largo plazo que apueste por el crecimiento de los nuevos sectores de futuro (como las energías renovables, las ecoindustrias, la biotecnología, el transporte sostenible, las TICS, las industrias culturales, todo el sector exportador, etc.). Sin embargo, el Gobierno tiene alborotado al sector energético, ha reducido drásticamente la inversión en I+D+i, ha dejado aparcadas todas sus promesas electorales para impulsar el emprendimiento, su proyecto de marca España no termina de arrancar y mantiene un estruendoso silencio sobre su política industrial de futuro.

Para poner en marcha esa nueva estrategia de crecimiento es necesario preservar la inversión pública. Pero con los planes del Gobierno, la reducción de la inversión pública hasta 2014 será de 2,2 puntos adicionales, hasta situarla en el 1,5% del PIB, el nivel más bajo de toda la serie. Recuperar el crecimiento económico sin inversión pública y con la depresión actual del sector privado, va a ser una tarea casi imposible. La

reducción de la inversión pública, aunque sea de forma transitoria, tiene efectos negativos muy relevantes sobre la actividad y el empleo. Cada punto del PIB de reducción de la inversión pública disminuye un 0,3% el PIB en el trimestre en el que se inicia el proceso de ajuste, y que tiene un efecto negativo acumulado del 0,9% en cinco años. Los efectos sobre el empleo también son evidentes.

Por eso, España debe poner en marcha una política económica alternativa, en colaboración con las instituciones europeas, y en torno a tres líneas de acción diferentes. Para empezar, el ajuste indiscriminado debe transformarse en un ajuste inteligente, más lento y con espacio para las inversiones productivas que permitan el cambio de modelo económico, y, sobre todo, más justo. Además, el proceso de devaluación competitiva por el que atraviesa nuestro país debe ser más equilibrado. De los 16 puntos de diferencial de competitividad acumulados con respecto a la media europea durante los años de la burbuja, se ha recortado ya todo el diferencial por el lado de la reducción de salarios, pero aún queda mucho por hacer en la contención de los márgenes empresariales. Finalmente, hay que apostar decididamente por la transformación de nuestro tejido productivo para impulsar la exportación y para mejorar la cantidad y la calidad de nuestra oferta agregada. El apoyo a los investigadores, el impulso a los emprendedores, el despliegue de nuevas plataformas de crecimiento en el ámbito de la energía y de las telecomunicaciones, o la recapitalización de nuestra fuerza laboral a través de nuevas políticas activas de empleo, son aspectos cruciales en los que España se juega su futuro.

La larga marcha hacia una normalidad diferente

Fernando Fernández Méndez de Andés
IE Business School

RESUMEN

Los riesgos de recesión económica generalizada no se han materializado pero tampoco han desaparecido, simplemente se han atenuado. Ha sido un año de transición hacia una economía con menores niveles de endeudamiento público y privado, hacia un escenario en el que los países de la OCDE comprendan las exigencias competitivas de la globalización. Un año caracterizado por el debate sobre el ritmo adecuado de ajuste fiscal y financiero y por la crisis europea, el principal elemento de riesgo global. La sorpresa positiva ha venido de la mano de los avances en la unión bancaria europea que, junto con una actitud más decidida del BCE, han sido los detonantes de un cambio en la percepción de la estabilidad global y propiciado una recuperación del apetito por el riesgo.

PALABRAS CLAVE

Crisis financiera, Globalización, Desapalancamiento, Ajuste fiscal, Construcción europea, Unión bancaria.

A principios de 2012, autoridades económicas, analistas e inversores internacionales estaban preocupados por la probabilidad de una nueva recesión global precipitada por el abismo fiscal norteamericano y por la desintegración de la unión monetaria europea. Ambos riesgos reflejaban las dificultades de las economías desarrolladas para acometer el desapalancamiento necesario tras la crisis financiera, pero de una manera más profunda, también los ajustes derivados de la globalización, del desplazamiento de la actividad productiva y del empleo más allá del Atlántico Norte. Ninguno de los dos presuntos catalizadores de la recesión se ha materializado, por lo que podríamos afirmar que el año ha sido bueno, o por lo menos no tan malo como se temía.

Pero ese juicio sería incompleto, porque los riesgos permanecen. Las medidas adoptadas han permitido ganar tiempo, lo que en las circunstancias económicas y políticas actuales es importante pero no suficiente. La hora de la verdad para Estados Unidos se ha desplazado a marzo y algunas propuestas encima de la mesa, como por ejemplo la emisión de una moneda especial de un billón de dólares, que ha sido defendida por 6.250 economistas entre los que no podía faltar Krugman, no hacen sino poner de manifiesto el síndrome de negación de la realidad en el que todavía permanecen muchos de nuestros colegas. Síndrome que no es una enfermedad exclusiva de los americanos, porque hay todavía demasiados políticos y economistas europeos que no han entendido que el euro, tal y como se diseñó en el Tratado de Maastricht, esencialmente un sistema múltiple de tipos de cambio fijos con reglas no coercitivas, ha muerto y es necesario refundarlo.

La realidad es tozuda. Y no es otra que las economías OCDE han perdido su liderazgo productivo y tecnológico, han perdido su ventaja competitiva nacida en la revolución industrial. El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, las ya viejas TIC, unido a los cambios políticos y sociales derivados de la caída del comunismo han configurado un mundo nuevo en el que los países emergentes crecen a tasas cercanas al 8% anual mientras que los desarrollados bastante hacen para no caer en el estancamiento. Estos últimos se ven constreñidos por un elevado nivel de endeudamiento público y privado que resulta difícilmente sostenible. Bien se podría generalizar al mundo desarrollado la tesis de Rajan (1) sobre la crisis de las hipotecas basura en Estados Unidos, de que la deuda crece como consecuencia de la respuesta

política de las democracias occidentales a la pérdida de competitividad; incapaces de hacer crecer los salarios reales, que, como es bien sabido a largo plazo solo están determinados por la productividad, el sistema responde aumentando los niveles de endeudamiento público y privado para intentar mantener e incluso mejorar los niveles de consumo de bienes públicos y privados. Lo demás, la crisis del sistema financiero, es un corolario necesario de esa fuga hacia adelante.

Esta es la verdadera burbuja de activos, y no solo la inmobiliaria, que apenas se ha empezado a deshacer el año pasado y que continúa lastrando la recuperación económica mundial. Porque aunque durante 2012 se siguió hablando y mucho del *decoupling*, de la capacidad de las economías emergentes para crecer por sí solas mientras los países desarrollados permanecen en recesión, lo cierto es que el consumidor final sigue estando en las economías desarrolladas. Por mucho que todos los estudios de prospectiva nos anuncien que en 2030, el 65% de la clase media estará en Asia, y por tanto un porcentaje similar del consumo mundial, lo cierto es que, a la fecha, los países OCDE que solo representan ya el 50% del PIB mundial siguen significando el 75% del consumo. Un peso que es mucho mayor en términos de flujos financieros y que explica las reacciones tan negativas que ha provocado la expansión monetaria en la OCDE, y particularmente en Estados Unidos y Japón a los que se acusa cada vez más directamente de exportar su crecimiento deprimiendo el tipo de cambio mediante políticas monetarias heterodoxas. Exactamente lo mismo que los americanos critican de China, por la vía del mantenimiento artificial de un tipo de cambio fijo devaluado.

El año 2012 viene también definido por la ruptura de los consensos de política económica alcanzados en el seno del G-20 como respuesta a la crisis financiera. Una ruptura que se ha visualizado en dos polémicas recientes: (i) la ya citada guerra de divisas que enfrenta a Estados Unidos, y últimamente a Japón, con los emergentes y en concreto con China y Brasil, y la siempre latente amenaza de una cierta salida proteccionista a la crisis, y (ii) el debate sobre el ritmo adecuado de ajuste fiscal y desapalancamiento financiero que enfrenta a Europa, bajo hegemonía alemana, con el propio Fondo Monetario Internacional, partidario de alargar los ajustes en el tiempo. Un debate que es en esencia la reedición del clásico enfrentamiento entre keynesianos y monetaristas y no es tanto cuestión de objetivos, nadie discute la necesidad de Europa de reducir sus déficit públicos y sus niveles de endeudamiento, como de ritmos de ajuste y en el que ha aparecido con mucha fuerza Blanchard y su recálculo de los multiplicadores fiscales (2). Se trata de un debate mucho más complejo que sus triviales interpretaciones mediáticas, pues es en esencia un desacuerdo sobre la reacción de los agentes económicos a los ajustes —¿están los inversores dispuestos a financiar los déficit coyunturales con independencia de su magnitud siempre que la senda del ajuste estructural esté asegurada?— y sobre la importancia en términos de economía política de una adecuada distribución temporal de la necesaria caída del PIB, —¿están los ciudadanos mejor dispuestos a soportar una caída del PIB menor pero más larga antes que un ajuste drástico un solo año?—.

Sea como fuere, lo cierto es que el año 2012 no ha sido el de la ansiada recuperación mundial. Los indicadores disponibles permiten afirmar que muy probablemente tanto el PIB como el comercio mundial se han desacelerado respecto al año anterior y con un perfil trimestral preocupante. Lo que parecía un claro despegue a principios de año se transformó en una recaída en la recesión en el verano. A ello contribuyó sin ninguna duda, y de manera muy notable, el deterioro de las perspectivas financieras y la creciente aversión al riesgo de los inversores que han preferido centrarse en unos pocos lugares considerados seguros, como Estados Unidos y Alemania, lo que explica sus bajísimos costes de financiación y la persistencia de elevados diferenciales para los demás. Un año pues de desaceleración en el que ha continuado el comportamiento dual de la economía global, pues en grandes partes del mundo se han registrado tasas de crecimiento en el entorno del 6% que no pueden considerarse de crisis.

Un año más dual que de crisis, como viene siendo la tónica habitual en este *nuevo normal* tras la crisis financiera y la globalización. Pero una dualidad que, y este es quizás el dato más sorprendente y menos conocido del año pasado, no solo ha dividido el mundo

en los dos grandes grupos tradicionales —desarrollados y emergentes— sino que se ha intensificado en el interior de cada grupo. Así, mientras en Estados Unidos el año ha cerrado con un crecimiento claramente superior al del año anterior, y con unas tasas de empleo corrigiéndose al alza e incluso con el mercado inmobiliario exhibiendo síntomas de fortaleza, en Europa, tanto la Eurozona como en el Reino Unido, el PIB ha vuelto a caer y la temida doble recesión se ha hecho una realidad. Son muchas las posibles explicaciones de ese comportamiento diferencial pero tengo para mí que hay tres fundamentales: (i) el proceso de saneamiento bancario está allí terminado y ha sido rápido y sin consideraciones políticas; (ii) Estados Unidos se ha beneficiado de su función de emisor del activo de reserva mundial, lo que le ha permitido diseñar un *policy mix* fiscal y monetario que ha incluido la depreciación del dólar sin que ello haya afectado al coste de la financiación externa (3), proceso en el que le ha ayudado la ausencia de problemas institucionales que lastran la capacidad de decisión del área euro, y (iii) la flexibilidad de su mercado laboral le ha permitido reabsorber con mayor rapidez los desajustes de empleo y cualificaciones producidos con el cambio del *output* productivo, y la diversidad de su mercado de capitales ha mantenido el flujo de financiación empresarial pese a los problemas bancarios.

La dualidad ha sido también notable, dentro de un contexto de desaceleración general, en el seno de los países emergentes. Dualidad a dos niveles, reforzada entre los países con superávit y déficit de cuenta corriente como China e India que han podido bandear de manera muy diferente las condiciones financieras, o entre países con indicios aparentes de burbuja como Brasil y otros con el crédito mucho más contenido como México; y dualidad estructural entre los países asiáticos y latinoamericanos, con estos últimos creciendo sistemáticamente a tasas en torno a la mitad de las asiáticas debido a la falta de diversificación de sus estructuras productivas (4), sus relativamente reducidos niveles de inversión y los problemas de cualificación de su mano de obra y de rigidez de sus marcos laborales.

Pero sin duda lo más notable y positivo del año 2012 han sido los avances en la construcción europea que han cambiado radicalmente la percepción interna y externa de la Eurozona. El riesgo de denominación, el nuevo eufemismo que los eurócratas han acuñado con éxito para describir la hipótesis de abandono del euro —unilateralmente por un país forzado por las circunstancias o por la falta de apoyo de sus socios, o de ruptura de la propia Unión Monetaria— ha disminuido radicalmente, a juzgar por el comportamiento de los diferenciales de la deuda, de la prima de riesgo. Y lo ha hecho por tres motivos: el cumplimiento de los programas de ajuste, formales o implícitos, de los países en dificultades, el cambio de actitud del Banco Central Europeo con su nuevo presidente y la puesta en marcha de la Unión Bancaria.

Las vicisitudes de los países sujetos a programas de asistencia financiera tienen su mejor ejemplo en el caso de Grecia, país que ha dejado de ser contemplado como una catástrofe inevitable porque finalmente tiene un Gobierno serio comprometido con cumplir y porque los gobiernos europeos han acabado por aceptar que la solución de un problema de solvencia soberana requiere una quita de la deuda y han dejado de contemplar la posibilidad, la casi necesidad, de una salida ordenada del país heleno de la Unión Monetaria.

El 26 de julio el presidente del BCE, Mario Draghi, declaraba que haría *todo lo que fuese necesario para salvar el euro*, y la autoridad monetaria europea empezó a actuar como prestamista de última instancia del sistema financiero aprobando el 2 de agosto las llamadas *Outright Monetary Transactions*, OMT, compras ilimitadas de deuda de corto plazo, menos de tres años, en el mercado secundario sujetas a la aprobación de un programa de ajuste. El mero anuncio de esta iniciativa, todavía no materializada en ningún caso, ha tenido efectos balsámicos aunque le ha supuesto al instituto emisor una dolorosa ruptura con el Bundesbank. Supone un cambio cualitativo en su estrategia al reconocer explícitamente que la supervivencia del euro es tan importante como la estabilidad de la moneda europea. Porque había sido precisamente la práctica desaparición de los flujos monetarios transnacionales privados en la Eurozona la que había hecho fracasar la estrategia de inyección de liquidez del BCE, al no funcionar el multiplicador monetario, y la que ha estado a punto de hacer saltar por los aires la Unión

Monetaria al provocar una masiva contracción de las disponibilidades líquidas en los países problemáticos, provocando la recaída de la Eurozona en recesión en el segundo semestre del año.

La integración económica de la Eurozona presenta todavía muchos interrogantes, pero es incuestionable que durante 2012 ha habido avances significativos. Se han reforzado los mecanismos de estabilidad fiscal europeos, modificando el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para hacerlo funcional, preventivo y eficaz (5); cambiando las constituciones nacionales, o leyes de rango equivalente, para consagrar el equilibrio fiscal como pieza clave de la arquitectura europea; poniendo en marcha un procedimiento de corrección de desequilibrios macroeconómicos que reconoce la insostenibilidad de los desajustes de balanza de pagos y prestando atención explícita al ajuste del sector privado y la economía real (6); y creando un Fondo de Estabilización Permanente en el Área Euro, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE.

Pero son a mi juicio los avances en la unión bancaria europea los que han sido determinantes en el cambio de percepción hacia la moneda única. La Unión Bancaria aparece por primera vez formalmente en el debate oficial europeo en un discurso del presidente Van Rompuy en abril y encuentra su plasmación legal en la Cumbre Europea de junio. Desde entonces todos los gobiernos europeos —todos, incluido el alemán— han acabado aceptando que significa tres cosas: un regulador y supervisor único del sistema financiero de la Eurozona; una Autoridad Europea de Resolución Bancaria con capacidad para intervenir, reestructurar o liquidar bancos, en cooperación pero con total independencia de las autoridades del país en cuestión; y un Esquema Europeo de Garantía de Depósitos que evite las salidas de capitales y posibilite la competencia bancaria en la Eurozona sin las cartas marcadas por la fortaleza relativa de las cuentas públicas del país de origen de las entidades financieras. La larga agonía de la Unión Bancaria es el mejor ejemplo de la insoportable lentitud de la maquinaria europea, pero también de su inevitabilidad y su determinación una vez puesta en funcionamiento. El proyecto político de refundación del euro está finalmente definido y puede leerse en el llamado documento de los Cuatro Presidentes (7). Ese es el gran legado económico institucional del año pasado.

En resumen, el año 2012 fue un año de transición más que un nuevo de año de crisis. De transición hacia una economía mundial más sostenible que reconoce finalmente sus desequilibrios y empieza a hacerles frente. Responde con soluciones coyunturales en el caso de Estados Unidos, con grandes diseños pendientes de concreción en el caso europeo, y con una cierta complacencia no exenta de riesgos en el mundo emergente. Un año donde, además, un nuevo avance científico, la generalización de la explotación económica del petróleo proveniente de esquito bituminoso, el llamado *shale oil*, ha alterado el balance energético mundial y liberado a muchos países de su restricción exterior. Comienza 2013 con una ventana de oportunidad para la recuperación de la estabilidad financiera y el crecimiento económico. No conviene desperdiciarla aflojando el ritmo reformista sino que urge definir ahora que el balón está en el área pequeña, si se me permite el símil futbolístico.

NOTAS

(1) Raghuram G. Rajan, *Faulty Lines, How hidden fractures still threaten the world economy*, Princeton University Press 2010.

(2) Ver Olivier Blanchard and Daniel Leigh, «Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers», *IMF Working Paper*, wp/13/1.

(3) Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege*, Oxford University Press, 2011.

(4) Ricardo Haussmann, «Letters, the Building Blocks of Growth», *Financial Times*, 12 de abril de 2012.

(5) El 2 de marzo todos los gobiernos europeos, con la única excepción del Reino Unido y la República Checa, firman el nuevo Tratado de Estabilidad, Convergencia y Gobernanza (TECG), más conocido como *Fiscal Compact,* que supone una importante cesión de soberanía fiscal a las autoridades supranacionales.

(6) Mecanismo que supone un Procedimiento de Corrección de Desequilibrios Macroeconómicos Excesivos similar al vigente para el déficit público y lo que es más importante la publicación de un Informe Semestral de Desequilibrios Macroeconómicos y de una Tabla de Indicadores de Seguimiento que permite comprobar el avance en la integración económica real.

(7) Ver el documento *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria* presentado el 5 de diciembre de 2012 por Herman von Rompuy, presidente del Consejo Europeo, en estrecha colaboración con José Manuel Barroso, presidente de la Comisión

Europea, Jean Claude Juncker, presidente del Eurogrupo, y Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo.

BIBLIOGRAFÍA

Blanchard, O. y Leigh, D.,«Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers», *IMF Working Paper*, wp/13/1.

Eichengreen, B. (2011), *Exorbitant Privilege*, Oxford University Press.

Haussman, R. (2012), «Letters, the Building Blocks of Growth», *Financial Times*.

Raghuram G. Rajan, (2010), *Faulty Lines*, Princeton University Press.

Von Rompuy, H. (2012), *Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria*, Consejo Europeo, Bruselas.





ENTORNO INTERNACIONAL

Coordinador

Pascual Fernández

Director del Centro de Estudios "Economía de Madrid", URJC

El papel del sector exterior en la recuperación económica

Jaime García-Legaz
Secretario de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad

RESUMEN

El año 2012, como los precedentes, ha sido de importante contribución del sector exterior al crecimiento. El impacto de las exportaciones en las principales variables macroeconómicas podría cuantificarse a través del modelo de equilibrio general REMS o la metodología de Tablas *Input-Output*. Además de la mejora de la competitividad-precio, razones de estrategia empresarial contribuirían en igual o superior cuantía a la competitividad de la empresa española. La diversificación geográfica es a medio plazo una palanca de crecimiento de exportaciones, vista la contribución de África, América y Asia, que han compensado la contribución de Europa. En este sentido, en los próximos años los llamados EAGLE y la emergencia de la clase media suponen una oportunidad para la internacionalización de la empresa española.

PALABRAS CLAVE

Contribución sector exterior, Competitividad, Diversificación geográfica, Países emergentes, EAGLE, REMS, Tablas *Input-Output*.

Concluye un año 2012 con un foco mediático en lo económico extraordinariamente intenso sobre unos pocos indicadores, principalmente financieros, ensombreciendo otras variables que sí han tenido una favorable evolución y papel relevante en la recuperación económica. Como los años precedentes, en 2012 también ha habido una importante contribución del sector exterior a la economía española, y pese a la desaceleración europea, la exportación de bienes y servicios sigue siendo la única componente de la demanda agregada que presenta un dinamismo, aumentando sistemáticamente su valor año tras año.

1. Contribución del sector exterior

De acuerdo al programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015, en 2012 la contribución del sector exterior al crecimiento económico será de 2,7 puntos porcentuales, por lo que, con las cifras contenidas en el mismo, la economía española decrecería en torno al 4% si dicha contribución fuera nula. Y las previsiones de contribución del sector exterior que refleja dicho programa de estabilidad para los años venideros son también positivas, aunque decrecientes por la recuperación de la demanda interna.

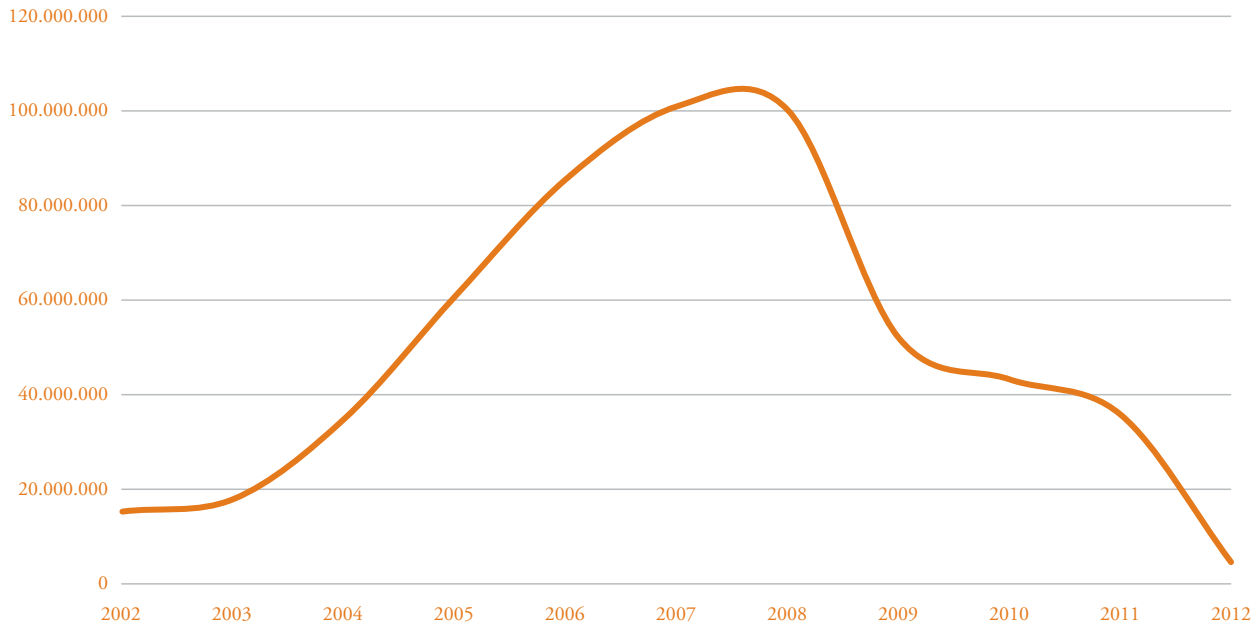
Más allá de amortiguar la reducción de dicha demanda interna en un momento en el que el gasto público no puede compensar a ninguna otra componente, también hay que reconocer la aportación estructural del crecimiento de las exportaciones, toda vez que las empresas españolas van convirtiendo en permanente su vocación exterior; nació como temporal, en la inmensa mayoría de los casos por pura supervivencia empresarial, y con su consolidación se están sentando bases para un crecimiento a medio plazo mucho más equilibrado.

Es preciso también valorar el proceso de ajuste nominal en el que nuestra economía está inmersa, con cierta perspectiva, y en el marco del fenómeno de la globalización y los países emergentes y líderes de crecimiento. La intuición económica nos dice que este proceso de ajuste nominal estaría siendo mucho mayor al que ya de por sí es necesario para corregir los desequilibrios de estos últimos años (de inflación de precios y salarios, de burbuja de precios de activos principalmente inmo-

Gráfico 1

Saldo de la cuenta financiera de la balanza de pagos en el decenio 2002-2011

En millones de euros



Fuente: Banco de España.

biliarios, alimentados por una masiva entrada de financiación), incorporando un ajuste extra que permita competir con los nuevos y sólidos actores económicos en este nuevo contexto global.

El gráfico 1 es muy ilustrativo para esta masiva entrada de capitales que financió nuestra economía durante los años anteriores a la crisis. En total sumaría varios cientos de miles de millones de euros, si simplemente agregamos las diferencias de financiación recibida con las que hubiera habido si se hubieran mantenido a lo largo del período las necesidades de financiación de la economía española en 2002 y 2003. El gráfico también muestra cómo se ha intensificado el proceso de desapalancamiento e independencia de la financiación del resto del mundo en el último año: desde agosto de 2012 nuestra economía no necesita de financiación neta del exterior, fenómeno inédito en nuestra reciente historia económica dado que en la anterior crisis de los años noventa solo se dio como hecho aislado en algunos meses.

Más allá de citar algunos hechos extraordinarios acaecidos este año 2012 (reducción del déficit comercial de un 29,5% hasta noviembre, máximo histórico de la tasa de cobertura que alcanza un 87,4%, máximo histórico del superávit no energético que alcanza 12.949 M€, se triplica el superávit comercial con UE y eurozona respecto de 2011, reducción de déficit con Alemania en un 57%, aumento del superávit con Reino Unido, Austria e Italia etc, etc, etc.), una cuantificación del papel del sector exterior en las variables macroeconómicas pone de manifiesto su importancia de manera mucho más objetiva. Utilizando REMS (*Rational Expectation Model for the Spanish Economy*, un modelo de equilibrio general utilizado por el Ministerio de Economía y Competitividad aplicado a la economía española, fundamentado microeconómicamente y con expectativas racionales), introduciendo en este modelo un *shock* positivo/negativo en la competitividad exportadora de la economía española que indujera un crecimiento anual del ±1% de las exportaciones, se obtendría un impacto en el crecimiento del PIB de ±0,20%, ±0,28% en el consumo, y ±0,20% en el empleo, respecto de sus niveles de estado estacionario. También se puede utilizar la metodología de

las Tablas *Input-Output* (TIO). Según un trabajo de la Secretaría de Estado de Comercio («Repercusión del sector exterior en la economía española», *BICE,* núm. 2999, octubre 2010) basado en la tabla *Input-Output* simétrica disponible en aquel momento (INE, 2005), un incremento del 10% de las exportaciones españolas respecto del nivel registrado en 2005 supondría un aumento del empleo del 1,5% respecto del nivel anotado en dicho año, afectando dicho incremento a todos los sectores y, muy en especial, al sector secundario. Bajo el supuesto de que los coeficientes técnicos de la tabla TIO 2005 permaneciesen constantes en el tiempo, las exportaciones habrían aportado aproximadamente 700.000 puestos de trabajo al empleo total en los últimos seis años.

Por otro lado, una de las principales debilidades de nuestro tejido exportador es la reducida base exportadora: algo más de 120.000 empresas exportadoras, de las que solo un 30% exporta regularmente y un 10% concentra más del 80% de la facturación (y de hecho las 400 más grandes suponen más de 50% del volumen total de exportación). A medio plazo, un incremento del porcentaje del número de empresas exportadoras produciría el mismo incremento en volumen de exportaciones (es decir, un incremento del 10% de empresas exportadoras, produciría un incremento del 10% de las exportaciones, y por tanto un incremento 2,0% del empleo, del 2,0% del PIB y del 2,8% del consumo, de acuerdo REMS), y a corto plazo, un incremento del 10% de empresas exportadoras produciría un incremento de las exportaciones entre un 0,3% y un 4,6%, según escenarios de éxito de las nuevas empresas (las nuevas empresas comienzan exportando pequeñas cantidades y las van ampliando progresivamente).

2. Resultados del sector exterior en 2012. Competitividad, diversificación geográfica y países emergentes

Si nos atenemos a los resultados, resulta patente que las empresas españolas han demostrado una extraordinaria capacidad de competir en el exterior y pese a todas las adversidades financieras que se han dado en 2011 y 2012. Una de las razones es la rápida e importante mejora de la competitividad-precio de la economía española en los últimos años, como muestra la reciente evolución de los costes laborales unitarios y su perspectiva para 2013 (gráfico 2).

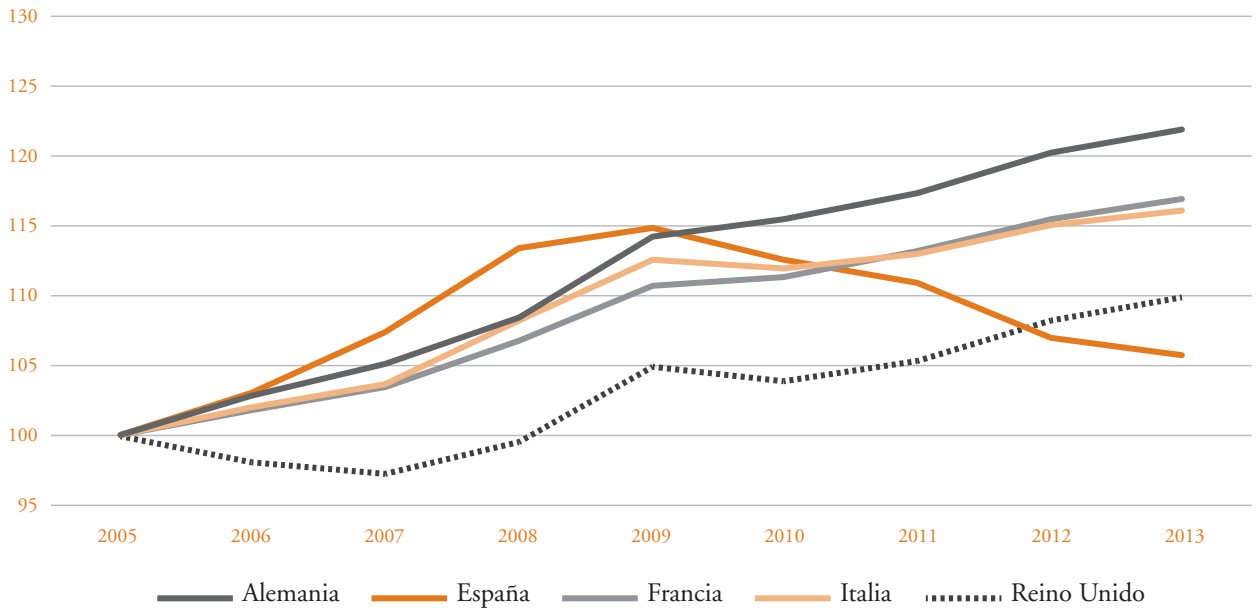
Dicha mejora de la competitividad-precio también se confirma a través de otros indicadores, como el tipo de cambio efectivo real, en los que España ha tenido una favorable evolución en relación a Francia o Italia, que importantes países proveedores y clientes, y competidores en muchos mercados de exportación.

Más allá de la competitividad-precio, y aunque no existe todavía suficiente evidencia empírica disponible, razones de tipo flexibilidad organizativa y de estrategia empresarial estarían contribuyendo en igual o superior cuantía a esta capacidad de adaptación y competir en el entorno exterior. Correa-López y Domenech (*The Internationalisation of Spanish Firms. 12/30 Working Papers BBVA Research, 2012*), muestran en su estudio cómo las decisiones empresariales sobre factores productivos y estrategia empresarial (tamaño, inversión en capital, calidad del capital humano, gasto en I+D, tecnología, diversificación, estrategia de expansión etc.) han sido la principal palanca de internacionalización de la empresa española desde la incorporación a la Unión Económica y Monetaria. Y en un momento en el que precisamente la competitividad-precio de nuestra economía sufrió un significativo deterioro si nos atenemos a la evolución del tipo de cambio efectivo real en relación a 36 países industrializados deflactado por el coste salarial unitario en manufacturas en el período 2004-2008.

El anterior razonamiento adaptado al momento actual pondría de manifiesto un proceso de salida al exterior que, como se ha indicado, ha seguido fundamentalmente razones de pura supervivencia empresarial y que han hecho aflorar una importantísima oferta de España al exterior hasta ahora inexistente. En este sentido, valdría la pena utilizar argumentos en términos de información imperfecta y *animal spirits* para explicar la, hasta ahora, excesiva dependencia del mercado interior de la mayoría de las empresas españolas.

Dentro de las mencionadas razones de estrategia empresarial, me gustaría hacer especial énfasis en la cuestión de la diversificación geográfica y la selección de mercados de acceso en el exterior. El año 2012 es un

Gráfico 2
Costes laborales unitarios nominales
Base 2005



Fuente: Eurostat.

claro paradigma de la importancia de los mercados no europeos para nuestro crecimiento económico; sin ellos hubiera sido sustancialmente peor. La desaceleración económica que ha vivido Europa este año ha hecho que nuestras exportaciones a la Unión Europea se hayan resentido, con un gran impacto en nuestras exportaciones, como por ejemplo de automóviles. Pero los crecimientos de las exportaciones en África (+30,4% de crecimiento hasta noviembre 2012, fuente Ministerio de Economía y Competitividad), América (+15,1%) y Asia (+13,4%) han compensado el decrecimiento de las exportaciones a Europa (–2,1%). Por zonas geográficas algo menos amplias, las regiones *campeonas del crecimiento de las exportaciones* serían norte de África (+34,7%), Sureste asiático (+34,6%), África subsahariana (+19,5%), Asia Central (+19,2%), América del Sur (+16,9%) y América Central (+15,0%).

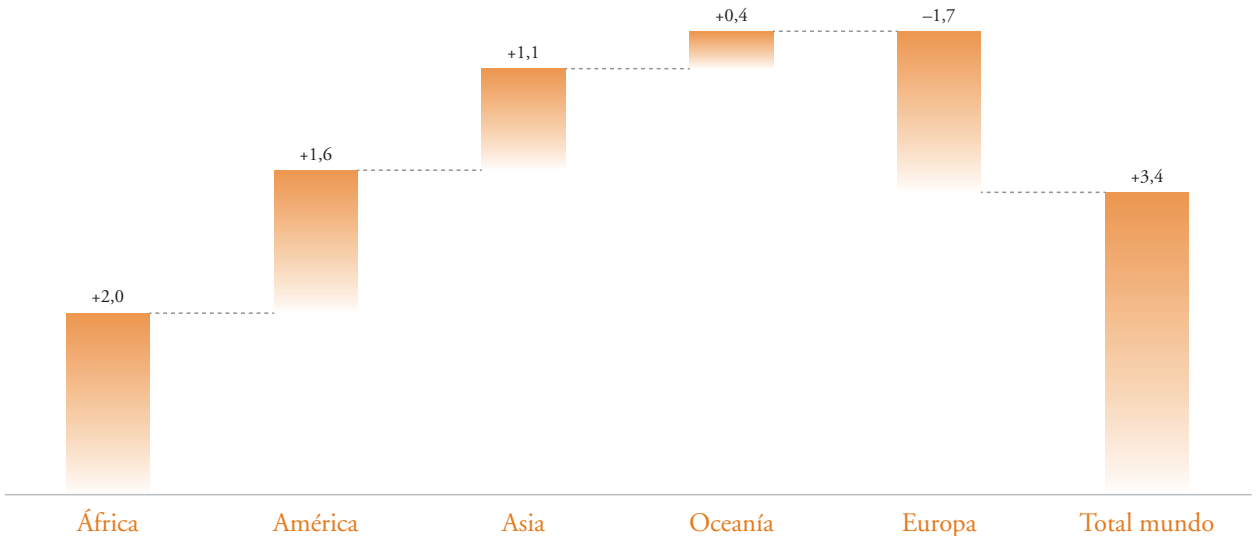
Sin embargo, es un análisis por contribuciones al crecimiento de nuestras exportaciones, es decir, teniendo en cuenta el peso de cada zona geográfica, se refuerza más todavía este mensaje. El siguiente gráfico muestra para el período enero-noviembre de 2012 respecto del mismo período de 2011, el crecimiento total de las exportaciones españolas (+3,4%) y su descomposición aproximada para diversas zonas del mundo en términos de contribuciones al crecimiento, debido a la todavía importante dependencia del continente europeo.

Es en estos mercados que podríamos llamar emergentes donde las empresas españolas están enfocando su entrada principalmente, debido a la menor competencia y superiores márgenes de beneficio, y en determinados casos, cercanía geográfica (caso de norte de África y parte de subsahariana) o especial facilidad de entrada por razones idiomático-culturales (Latinoamérica o Guinea Ecuatorial). Para este comportamiento, los modelos de gravedad explican en parte las tendencias geográficas de la empresa española en su búsqueda de nuevos mercados, especialmente la Pyme, como prueban las anteriores cifras de la magnífica evolución de norte de África y subsahariana, Rusia o Latinoamérica.

Gráfico 3

Contribución al crecimiento de las exportaciones españolas 2012

En puntos porcentuales



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Competitividad.

Siguiendo este hecho, y con la consabida (todavía) excesiva dependencia de la Unión Europea para nuestros exportadores, cabe la pena preguntarse como serían nuestras exportaciones si nuestros exportadores estuvieran mucho más diversificados geográficamente. Aquí Martín, C. 2011 («Un análisis del destino geográfico de las exportaciones españolas de bienes a través de una ecuación de gravedad», *Boletín Económico del Banco de España*, julio-agosto), realiza un análisis utilizando una ecuación de gravedad para modelar el comercio, estudiando el impacto que tendría un aumento de las exportaciones españolas a determinados países de Asia (Tailandia, Malasia, Japón y los cuatro tigres asiáticos), China, Norte de África, parte de Oriente Próximo, y EE.UU. y Canadá, hasta lo que correspondería siguiendo dicha ecuación de gravedad. El resultado del ejercicio sólo considerando las anteriores zonas geográficas y no la totalidad del mundo, indica que si España hubiera aprovechado plenamente su capacidad de exportar a estas regiones más dinámicas *ceteris paribus*, la exportación habría sido casi un 2% superior. Esta cifra es un buen indicador, sin duda conservador, de lo que a futuro puede aumentar la exportación únicamente por una mejor diversificación geográfica.

A medio y largo plazo este cambio de orientación hacia la internacionalización de la empresa española, que algunas señales de convertirse en estructural, aseguran a futuro un crecimiento mucho más equilibrado que el que hemos tenido en los últimos años, en los que la contribución al crecimiento del sector exterior llegó a suponer –1,7 p.p. en los años 2004 y 2005. La emergencia de una clase media en los países emergentes y de elevado crecimiento de Asia, África y América, los llamados EAGLEs (*Emerging and Growth-Leading Economies*), suponen una oportunidad de crecimiento para nuestro tejido empresarial de intensidad tecnológica media, en sectores agroalimentario, bienes de consumo duradero y bienes de capital. García-Herrero, Ortiz, Martinez y Posada (*BBVA Economic Watch. EAGLEs Emerging middle class in* fast-track*, 2013*) consideran uno de los fenómenos de la década actual la emergencia de la clase media en dichos países dentro de un proceso que arrancó en 2000, de tal manera que en 2010, 660 millones de personas ya se han añadido a dicho estrato social en sus capas más bajas. Y esta emergencia se está desarrollando a pasos acelerados, con especial impacto en China, India, Latinoamérica y Turquía. Por otro lado, Mckinsey Global Institute

prevé para el continente subsahariano que en 2020 más de la mitad de los 244 millones de hogares (52%) tendrán una renta superior a la que permite cubrir las necesidades básicas, en total 128 millones de hogares, cuando en 2008 eran 85 millones.

En definitiva, un mundo cada vez más multipolar y de clase media para unas empresas y productos españoles competitivos. Y las previsiones de 2013 parecen confirmar la tendencia de estos últimos años: los resultados de la encuesta de coyuntura de la exportación correspondiente al cuarto trimestre de 2012 elaborada por el Ministerio de Economía y Competitividad evolucionan favorablemente en las variables más significativas. Aumentan las empresas que incrementan la cartera de pedidos en el período, que llegan hasta el 26,9% con un aumento de 4,6 puntos, y suma también el Indicador Sintético de Actividad Exportadora (ISAE), que aumenta en 4,9 puntos y pasa del –3.9 del tercer trimestre de 2012 a un dato positivo de 1 punto en el cuarto trimestre como consecuencia de la percepción de la actividad exportadora y de las previsiones a tres y doce meses, datos que también mejoran.

España bajo vigilancia: desequilibrios exteriores

Antonio Pulido
Catedrático Emérito, UAM. Director de CEPREDE

RESUMEN

Una revisión del mecanismo de alerta puesto en marcha por la Comisión Europea para valorar los desequilibrios macroeconómicos de sus países miembros indica que España tiene sus puntos más débiles en el paro y en la deuda externa, con perspectivas de permanencia a medio plazo a pesar de los esfuerzos de mejora.

En cuanto a desequilibrio externo es previsible una mejora importante de nuestra balanza de pagos, pero seguirán sonando durante años las alarmas en deuda de las AA.PP., deuda del sector privado y necesidades de una inversión internacional mantenida. Sistemas flexibles de créditos bancarios a escala Eurozona (tipo Target) van dando paso a un fondo europeo permanente de estabilidad y apuntan hacia la solución final de los eurobonos.

PALABRAS CLAVE

Mecanismo de alerta, Desequilibrio macroeconómico persistente, Balanza de pagos, Posición de Inversión Internacional (PII), Deuda externa, Activos netos frente al Eurosistema, Préstamos Target.

1. La valoración según el mecanismo de alerta

Los desajustes observados dentro de la Eurozona y que han desembocado en la actual crisis económica y financiera, han llevado a la Comisión Europea a diseñar el *Macroeconomic Imbalance Procedure* (MIP) que establece un mecanismo de alerta *(Alert Mechanism)* y un cuadro de mando *(Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances)*.

Han tenido que pasar cuatro años de profunda crisis para que el nuevo procedimiento de vigilancia se haya puesto en marcha. El sistema se establece en noviembre de 2011 con la publicación de dos Reglamentos en el Diario Oficial de la Unión Europea, pero los documentos clave son de febrero de 2012 y su aplicación empieza a tener efectos con las recomendaciones de la Comisión en mayo/junio, al final del denominado semestre europeo, para aquellos países en vigilancia y las medidas preventivas o correctoras de los Programas de Estabilidad o Convergencia y de Reformas presentadas por cada país (véase cuadro 1).

Los indicadores seleccionados (cuadro 2) para la vigilancia permanente de los desequilibrios macroeconómicos son diez, cinco sobre desequilibrios de origen interno (endeudamiento privado y público, flujo de créditos al sector privado, precios de la vivienda y tasa de paro) y otros cinco a efectos de desequilibrios en relación con el entorno internacional y la competitividad (balanza por cuenta corriente, cuota de mercado de exportación, inversión internacional, tipo de cambio efectivo y costes laborales unitarios). Para cada indicador existe un umbral de alerta (que en algún caso es diferente para países pertenecientes o no a la zona euro). Se reconoce que los resultados de este análisis deben ser reinterpretados en cada caso, dadas las circunstancias específicas de cada país, la interrelación entre indicadores y su posible impacto en otros países.

Antes de profundizar en los resultados de estos indicadores de alerta para el caso de España es conveniente realizar una comparativa con otros países. En el cuadro 3 se incluyen los resultados referidos a 2011 (información más actualizada) para las dos economías de mayor peso en la zona euro (Alemania y Francia) y

Cuadro 1
La vigilancia macroeconómica dentro del semestre europeo

	Semestre Europeo						
	Enero	**Febrero**	**Marzo**	**Abril**	**Mayo**	**Junio**	**A partir de julio**
	Informe anual de crecimiento			Programas de Estabilidad o de Convergencia y Programas Nacionales de Reformas	Recomendaciones de la Comisión	El Consejo adopta recomendaciones	
Mecanismo de alerta	Informe del mecanismo de alerta y discusión ECOFIN-Eurogrupo						
Estudio en profundidad		La Comisión realiza revisiones en profundidad para proporcionar una base analítica a las recomendaciones			Se hace público el examen en profundidad		
Recomendaciones					Vertiente preventiva: Recomendaciones preventivas		
					Vertiente correctora: Desequilibrio excesivo y recomendaciones	Vigilancia que requiere la presentación del Plan de Medidas Correctoras	

Fuente: Comisión Europea y Banco de España.

las cinco con mayores desequilibrios (los denominados GIIPS: Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España).

Dos de los indicadores indican una alerta generalizada para todos los países de la Eurozona considerados. La deuda acumulada de las Administraciones Públicas sigue siendo excesiva en relación con el objetivo establecido de no superar el 60% del PIB de cada país. La cuota de mercado en las exportaciones mundiales marca una tendencia no solo negativa sino con una caída superior al 6% en los últimos cinco años, establecida como tasa de alerta.

Los otros cuatro indicadores que señalan una situación de desequilibrio para la mayoría de los GIIPS (Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España), son la deuda del sector privado, la tasa de paro, el saldo de la balanza por cuenta corriente y la inversión internacional neta. Aunque no lo considere la Comisión Europea como desequilibrio, resulta evidente que habría que añadir la caída del flujo de crédito al sector privado en estos países.

Para la economía española en particular, las predicciones disponibles apuntan a que algunos de los indicadores de alerta establecidos por la Comisión Europea

Cuadro 2
Indicadores del mecanismo de alerta

Indicadores de desequilibrios internos

Indicador	Variación anual en porcentaje de **precios de la vivienda** deflactados por el deflactor del consumo privado	**Flujo del crédito al sector privado** como porcentaje del PIB	**Deuda del sector privado** como porcentaje del PIB	**Deuda de las Administraciones Públicas** como porcentaje del PIB	Media móvil de los últimos tres años de la **tasa de paro**
Umbral (%)	+6	+15	+160	+60	+10

Indicadores de desequilibrios externos y competitividad

Indicador	Media móvil de los tres últimos años de la **balanza por cuenta corriente** como porcentaje del PIB	**Posición neta de la inversión internacional** como porcentaje del PIB	Variación (tres años) en porcentaje del **tipo de cambio efectivo real** en relación con otros 35 países industrializados con el IAPC/IPC como deflactores	Variación (cinco años) en porcentaje de **cuotas de mercado de las exportaciones** nominales	Variación (tres años) en porcentajes de **costes laborales unitarios** (en nominal)
Umbral (%)	+6/4	–35	± 5 UEM ± 11 no UEM	–6	+9 UEM +12 no UEM

Fuente: Comisión Europea y Banco de España.

seguirán sonando durante los próximos años, incluso con las medidas de ajuste y las reformas estructurales que están actualmente en marcha (cuadros 4 y 5).

Con los moderados ritmos de crecimiento previstos a corto plazo (al menos hasta 2014) y tasas en el entorno del 2-2,5% a largo plazo, no resulta viable reducir la tasa de paro hacia niveles próximos al umbral del 10% establecido por la Comisión.

Por otra parte, aunque las variables de flujo referidas a desequilibrios (principalmente exteriores) puedan corregirse progresivamente, no resulta factible eliminar las alarmas en las variables de *stocks*. Una mejora previsible en el flujo de crédito al sector privado, en el déficit público o en el saldo de la balanza por cuenta corriente, solo permiten reducir a muy largo plazo la deuda externa del sector privado, la de las AA.PP. o el nivel de la inversión internacional neta. Pueden restablecer una mayor confianza hacia la economía española en los mercados financieros internacionales y relajar la vigilancia de las autoridades comunitarias, pero no es posible reconducir, ni a corto ni a medio plazo, los niveles de endeudamiento hasta alcanzar los considerados como objetivo por la Comisión.

2. De flujos de endeudamiento a niveles de deuda; de financiación coyuntural a un sistema permanente de estabilidad

Las necesidades de financiación exterior de la economía española (saldo de la balanza por cuenta corriente y de capital) se han reducido rápidamente en los últimos años. De unos 100 mil millones de euros al inicio de la crisis (2008) se ha pasado a algo más de 30 mil millones en 2011 y puede estimarse que habrá superado en poco los 10 mil millones en 2012.

Nuestro déficit por balanza comercial puede reducirse a menos de la cuarta parte después de cuatro años de crisis, mientras que casi se duplica el saldo positivo de la balanza de servicios (cuadro 6).

Cuadro 3
Comparativa de indicadores del mecanismo de alerta para siete países seleccionados

	Umbral (%)	Alemania	Francia	Italia	España	Irlanda	Portugal	Grecia
Variación precio vivienda	+6	–0,99	3,61	–1,54	–4,27	–10,46	0,13	6,82
Flujo crédito al sector privado s/PIB	+15	4,8	4,0	2,6	–4,0	–4,5	–3,2	–5,5
Deuda del sector privado s/PIB	+160	127,8	160,4	128,6	217,3	341,3	248,5	125,0
Deuda A.P. s/PIB	+60	80,6	86,0	120,1	69,1	106,5	167,8	170,5
Tasa de paro promedio 3 años	+10	6,9	9,7	8,2	19,9	13,3	11,9	13,2
Balanza c/c s/PIB promedio 3 años	+6/4	5,9	–1,6	–2,9	–4,3	0,0	–9,1	–10,4
Inversión internacional neta s/PIB	–35	32,6	–15,9	–20,6	–9,7	–96,0	–105,0	–86,1
Variación tipo cambio efectivo real en 3 años	±5 UEM ±11 no UEM	–2,95	–1,41	–0,99	0,55	–5,03	–2,43	3,94
Variación cuota mercado exportación en 5 años	–6	–8,4	–11,2	–18,4	–7,6	–12,2	–9,5	–18,7
Variación costes laborales unitarios en 3 años	+9 UEM +12 no UEM	5,9	6,0	4,9	–2,1	–12,8	0,9	4,1

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat, *Macroeconomic Imbalance Scoreboard Indicators*, datos disponibles *on-line* en noviembre 2012 (referidos a 2011).

A efectos de nuestro análisis tiene especial interés cuantificar el esfuerzo realizado, durante estos años de ajuste por las diferentes fuentes de financiación (cuadro 7).

Los datos disponibles ponen de manifiesto la caída progresiva de las inversiones del exterior en cartera (acciones, participaciones en fondos de inversión, bonos y obligaciones) y de otras inversiones (principalmente préstamos y depósitos). Para compensar esta caída y financiar las nuevas necesidades de financiación, el Banco de España ha tenido que realizar un esfuerzo muy especial, principalmente endeudándose a través de sus operaciones con el Eurosistema, es decir incrementando sus pasivos con el Banco Central Europeo. En total, unos 400 mil millones de euros acumulados en 2009-2012.

El procedimiento utilizado ha sido un sistema automático de transferencia denomina Target (*Trans-European Automated Real time Gross settlement Express Transfer system*). Establecido en 2007, maneja *on-line* más de 300.000 operaciones por día con un valor total superior a los dos billones de euros (unos 600 billones al año), de los que más del 90% son entre bancos del sistema europeo. Nuestro país tiene una acusada participación: aproximadamente un 15% del total, es decir más de 90 billones al año.

Lo relevante del sistema, a efectos de endeudamiento exterior, son las transferencias que van más allá del simple traslado de un activo monetario de un país a otro. Un banco de un país cualquiera del Eurosistema puede financiarse a través de su banco central, con la garantía de un activo tal como los títulos de deuda pública de su país y la intermediación del Banco Central Europeo.

Cuadro 4
Desequilibrio y mecanismo de alerta para España

	Umbral (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Variación precio vivienda (deflactado)	+6	–3,99	–4,4	–6,3	–4,4	–0,3	2,0
Flujo crédito al sector privado s/PIB	+15	1,4	–5,7	–5,7	–1,7	1,9	3,6
Deuda del sector privado s/PIB	+160	227	216	211	209	207	204
Deuda AA.PP. s/PIB	+60	61	69	79	84	86	84
Tasa de paro promedio 3 años	+10	16,5	19,9	22,2	24,2	25,7	25,7
Balanza c/c s/PIB promedio 3 años	+6/–4	–6,3	–4,3	–3,2	–1,5	0,1	0,2
Inversión internacional neta s/PIB	–35	–88,9	–91,7	–92,9	–92,4	–90,0	–84,9
Variación tipo cambio efectivo real en 3 años	±5 UEM ±11 no UEM	0,8	–2,8	–4,5	–3,8	–5,1	0,8
Variación cuota mercado exportación en 5 años*	–6	–10,6	–7,6	—	—	—	—
Variación costes laborales unitarios en 3 años	+9 UEM +12 no UEM	4,9	–3,1	–6,1	–4,7	1,2	3,4

(*) Predicciones no incluidas por su inestabilidad al tratarse de variaciones de porcentajes.

Fuente: CEPREDE, noviembre 2012.

Cuadro 5
Evolución de las diferencias respecto a los umbrales de cada indicador en desequilibrio persistente en España hasta 2015

	Diferencia en 2010 respecto a umbral (p.p.)	2011	2012	2013	2014	2015	Horizonte 2020
Deuda del sector privado s/PIB	67	56	51	49	47	44	36
Deuda AA.PP. s/PIB	1	9	19	24	26	24	14
Tasa de paro, promedio 3 años	7	10	12	14	16	16	11
Inversión internacional neta s/PIB	54	57	58	57	57	55	17
Suma de diferencias	**129**	**132**	**140**	**144**	**146**	**139**	**78**

Fuente: CEPREDE, noviembre 2012.

Cuadro 6
Necesidades (–) de financiación frente al exterior
(miles de millones de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
Balanza comercial	–86	–42	–47	–40	–18
Servicios	26	25	29	34	40
Rentas	–36	–26	–20	–26	–25
Transferencias	–9	–8	–7	–6	–9
Balanza cuenta corriente	–105	–51	–45	–38	–12
Balanza cuenta capital	5	4	–6	–5	–5
Necesidades de financiación (–) (balanza c/c + c/capital)	–100	–47	–39	–33	–7

Fuente: Datos redondeados a miles de millones a partir de Banco de España, *Indicadores Económicos*, tabla 7.1, 20/12/12, y CEPREDE, predicciones noviembre 2012.

De esta forma un banco de un país con dificultades de financiación en el mercado internacional, puede comprar deuda pública interior y obtener un crédito por ese valor en su banco central. El BCE, por su parte, toma nota de la deuda del banco central del país de origen y de su propia deuda con el banco central del país destino de la operación (compra de bienes, reembolso de su deuda o inversión).

El sistema Target se ha convertido así en un canal de crédito a favor de los países de la Europa del Sur (GIIPS) con la garantía de su propia deuda pública (y de otros colaterales admitidos). Los financiadores han sido los bancos centrales de los países de la Europa Central y del Norte, como Alemania, Holanda, Luxemburgo o Finlandia. La deuda ha ido creciendo fuertemente durante estos años de crisis financiera y

Cuadro 7
Detalle de la cuenta financiera de la Balanza de Pago
(saldos de variación de pasivos menos saldos de variación de activos, miles de millones de euros)

	2009	2010	2011	2012[E]
Banco de España	**10**	**16**	**109**	**258**
Reservas	–2	–1	–10	–2
Activos frente al Eurosistema	6	10	124	250
Otros activos netos	6	7	–5	10
Excepto Banco de España	**42**	**27**	**–73**	**–245**
Inversiones directas	–2	2	–5	10
Inversiones en cartera	45	28	–23	–100
Otras inversiones	5	–11	–45	–160
Derivados financieros	–6	8	0	5
Cuenta financiera	**52**	**43**	**36**	**13**
Errores y omisiones	–5	–4	–3	–6

Fuente: Datos redondeados a miles de millones a partir de Banco de España, *Indicadores Económicos*, tabla 7.2, 20/12/12, y estimaciones propias provisionales con datos enero-septiembre para 2012.

Cuadro 8
Posición de Inversión Internacional
(saldos a final de período en miles de millones de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (III Trim.)
Banco de España	**79**	**51**	**44**	**30**	**–81**	**–309**
Reservas	13	15	19	24	36	40
Activos frente al Eurosistema	1	–31	–36	–46	–170	–395
Otros activos netos	65	67	61	52	53	46
Excepto Banco de España	**–902**	**–914**	**–1.026**	**–963**	**–894**	**–647**
Inversiones directas	–3	1	–4	17	15	13
Inversiones en cartera	–648	–604	–694	–637	–599	–486
Otras inversiones	–232	–305	–327	–346	–316	–177
Derivados financieros	–19	–6	–1	3	6	3
Posición Inversión Interna	**–823**	**–863**	**–982**	**–933**	**–975**	**–956**

Fuente: Banco de España, *Indicadores Económicos*, cuadro 7.6, diciembre 2012 (Boletín Estadístico, cuadro 17.21).

se estima actualmente en el orden del billón de euros (cerca del 11% del PIB de la Eurozona).

El presidente del prestigioso instituto alemán Ifo, Hans-Werner Sinn, se ha convertido en el líder del movimiento de rechazo a este sistema que, en su opinión, permite a los países de la Europa del Sur mantener desequilibrios de la balanza de pagos sin un verdadero mecanismo de solución, con tipos de interés bajos y con la garantía de unos colaterales de riesgo.

No vamos aquí a entrar en la fuerte polémica que han provocado los escritos de Sinn, pero es interesante destacar que sus últimas derivaciones terminan recomendando al Gobierno alemán introducir el sistema de Eurobonos y evitar así los desequilibrios del Target y complementar el nuevo *European Stability Mechanism*.

Respecto a España, a finales de 2012 estamos en una posición intrasistema Target de deuda cercana a los 400.000 millones de euros (376.000 a finales de noviembre) que coincide, en grandes cifras, con el acumulado de la partida de pasivos frente al Eurosistema del Banco de España de los últimos cuatro años en balanza de pagos y que supera en más de 200.000 millones la cifra de finales de 2011 (151.000 millones).

Pero nuestra deuda externa es muy superior a estos 400.000 millones de euros con el Eurosistema a través de Target. La Posición de Inversión Internacional (PII)

Cuadro 9
Variación en PII
(entre finales de años, miles de millones de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012[E]
Efecto transacción	–100	–52	–43	–34	–10
Efecto valoración	60	–67	85	–15	–15
Valoración PII	**–40**	**–119**	**42**	**–49**	**–25**
Promemoria: saldo balanza c/c + c/capital	–100	–47	–39	–33	–7

Fuente: Banco de España (2012), *Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España 2011*, cuadro 2.3. Estimación propia para 2012.

Cuadro 10
Deuda externa de España
(saldos a fin de período en miles de millones de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012 (II Trim.)
Administraciones Públicas	234	300	289	276	237
Autoridad monetaria	35	41	51	175	409
Otras instituciones monetarias financieras	766	783	760	715	592
Otros sectores residentes*	480	459	438	415	384
Inversión directa	157	174	181	179	177
Total deuda externa	**1.672**	**1.757**	**1.719**	**1.760**	**1.799**

(*) Instituciones financieras no monetarias, sociedades no financieras, hogares e IPSFL.

Fuente: Banco de España (2012), *Indicadores económicos*, cuadro 7.9, diciembre 2012.

estará cercana al billón de euros en saldo neto y corregido por el efecto valoración (precio de mercado de los activos y pasivos) (cuadros 8 y 9).

La deuda externa (solo pasivos y no valores netos) supera los 1,8 billones de euros.

Hemos realizado en nuestro país esfuerzos importantes para reducir el déficit público y nuestra necesidad anual de financiación exterior. Pero cuando pasamos de flujo a *stock* nos encontramos con que necesitamos una inversión internacional neta estable desde 2009 de alrededor del billón de euros y mantenemos una deuda externa bruta sin tendencia a su disminución (cuadro 10).

Es evidente que reducir nuestra necesidad de financiación de 100.000 millones en 2008 a una décima parte en 2012 es un dato positivo en el camino de evitar un desequilibrio que venía afectando a nuestro país. Pero estas cifras son relativamente poco significativas respecto al volumen de endeudamiento acumulado a escala internacional.

En nuestra opinión, el problema de fondo es que España necesita mantener a medio/largo plazo un volumen de inversión extranjera neta de un nivel similar al alcanzado, aunque sea con tendencia al desapalancamiento progresivo de AA.PP., empresas y particulares. Pero ello no es posible sin recuperar la confianza en nuestra economía y, por tanto, el acceso en condiciones normales a los mercados financieros internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de España (2012), *Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España*.

Banco de España (2012), *Indicadores económicos*, diciembre 2012.

CEPREDE (2012), *El camino hacia el reequilibrio*, 63 Junta Semestral de Predicción Económica, noviembre 2012.

De Grauwe, P. y Ji, Y. (2012), «How Germany can avoid wealth losses if the Eurozone breaks up: Limit conversión to German residents», *VoxEU.org* 18/9/12.

De los Llanos, M. (2012), «Nuevo marco de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos de la UE», Banco de España, *Boletín Económico*, marzo 2012.

European Central Bank (2012), *Target Annual Report 2011* disponible on-line en pdf (www.ecb-int/pub/pdf/other/targetar 2011).

European Commission (2012), *Alert Mechanism Report*, COM (2012), pág. 68.

European Commission (2012), «Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances», *Occasional Paper 92*.

Eurostat (2012), *Macroeconomic Imbalance Scoreboard Indicators* (disponible on-line).

Pulido, A. (2012), «Dificultades ciertas y horizonte confuso», *63 Junta Semestral de Predicción*, CEPREDE, noviembre 2012.

Sinn, H-W y Wollmershäuser, T. (2012), «Target loans, current account balances and capital flows: the ECB's rescue facility», *International Tax and Public Finance*, julio 2012 (disponible en internet).

Sinn, H-W (2012), «Systemic Risk. The Target Trap», *Central Banking Journal*, vol. XXIII, núm. 2, noviembre 2012.

SabadellAtlántico **Sabadell**Solbank **Banco Herrero** **Sabadell**Guipuzcoano

Sabadell
Professional

Una cosa es decir que trabajamos en PRO de los profesionales colegiados. Otra es hacerlo:

Cuenta Expansión PRO.

Te abonamos el 10% de tu cuota de colegiado*.

0 comisiones de administración y mantenimiento.

+ **3%** de devolución de tus principales recibos domésticos, hasta un máximo de 20 euros al mes.

+ **Gratis** la tarjeta de crédito y de débito.

+ Más de **1.300** oficinas a su servicio.

Al fin y al cabo, somos el banco de las mejores empresas. O lo que es lo mismo, **el banco de los mejores profesionales: el tuyo.**

Llámanos al 902 383 666, organicemos una reunión y empecemos a trabajar.

sabadellprofessional.com

*Hasta un máximo de 100 euros al año.

El banco de las mejores empresas. Y el tuyo.

SUPERVISOR ÚNICO BANCARIO Y FUTURA UNIÓN BANCARIA

Guillermo de la Dehesa
Presidente del Centre for Eonomic Policy Research, CEPR

RESUMEN

La propuesta de una Unión Bancaria ha sido la forma de dar un paso muy importante, por el Consejo Europeo de Junio 2012, para intentar romper el círculo vicioso entre la deuda soberana y los bancos, establecer al BCE como Supervisor Único de todos los bancos del Área Euro, establecer unas reglas únicas y comunes de supervisión para todos los bancos del Área Euro, un sistema único de resolución de bancos en dificultades y un único fondo europeo de garantía de depósitos para evitar que haya corridas de depósitos y huída de capitales entre unos Estados miembros y otros.

De momento, sólo ha podido acordarse, en el Consejo Europeo de Octubre, un Supervisor Único, el BCE pero que sólo podrá supervisar a los 200 bancos más importantes del Área Euro, en lugar de a las más de 8.000 entidades de crédito del Área Euro que serán supervisadas por los supervisores actuales (que salvo en el caso de Alemania, Finlandia y parcialmente Austria, son los bancos del Euro Sistema de Bancos Centrales. Además, tendrá que separar las decisiones de supervisión de las de política monetaria, a pesar de que ambas están hoy estrechamente relacionadas. Este nuevo sistema será operativo en 2014.

De acuerdo con la hoja de ruta de la Comisión Europea para alcanzar una *Unión Económica y Monetaria Genuina*, el mecanismo único de resolución se deja para los próximos cinco años y el fondo único de garantía de depósitos sólo va a consistir en la armonización de los que ya existen en los estados miembros.

PALABRAS CLAVE

Mecanismo Único de Supervisión (SSM), Mecanismo Único de Resolución (SRM), Esquema de Garantía de Depósitos (DGS), Manual Regulatorio Único (SRB), Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM), Banco Central Europeo (BCE-ECB), Euro Sistema (ES), Área Euro (AE), Autoridad Bancaria Europea (EBA), Semestre Europeo (ES), Pacto de Estabilidad y Crecimiento (SPG), Procedimiento de Déficit Excesivo (EDP), Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (MIP), Marco de Financiación Anual (MFF), Fondo Europeo de Redención (ERF), Euroletras y Eurobonos (EB) Genuina Unión Económica y Monetaria (GEMU).

1. El nuevo Mecanismo Único de Supervisión (SSM)

El Consejo Europeo de 29 de junio de 2012 dio un paso importante para intentar resolver el problema rompiendo el bucle diabólico entre crisis bancaria-deuda soberana-crisis bancaria y solicitó a la Comisión Europea que redactase propuestas basadas en el artículo 127 (6) del Tratado creando un supervisor bancario único y creando una hoja de ruta hacia una futura unión bancaria del área euro (AE) en un tiempo determinado. Los costes de salvar una parte del sistema bancario de varios Estados miembros, durante la crisis financiera global contribuyeron a un aumento de su deuda soberana y a un empeoramiento de la solvencia de sus bancos, que tenían elevadas proporciones de deuda soberana nacional y de otros Estados miembros en sus balances.

En dicho Consejo se decidió *romper el círculo vicioso entre bancos y soberanos*. Con dicho fin se refirió en su comunicado final, por primera vez, a que *una vez se establezca un supervisor único bancario de los bancos del AE en el BCE, el ESM podrá recapitalizar bancos del AE directamente*.

Posteriormente la propuesta de regulación de la Comisión Europea, de 12 de septiembre de 2012, confería las tareas supervisoras clave para todas las instituciones de crédito del AE al BCE. Sin embargo, también propuso una separación estricta entre su política monetaria y sus tareas supervisoras prudenciales para evitar conflictos potenciales de interés entre ambas, por lo que los órganos y decisiones administrativas de supervisión tendrán que ser diferentes que aquellos responsables de la política monetaria. Asimismo, propuso otra regulación para

adaptarla a la EBA, que es la reguladora única, pero no solo para el AE, sino también para la UE.

Esta regulación iba en la dirección correcta ya que la crisis financiera global del 2008-2009 ha reforzado notablemente a los bancos centrales como supervisores únicos de los bancos porque ha demostrado que, dado el número e importancia de los bancos en dificultades o nacionalizados en cada Estado miembro del AE, los bancos centrales han mostrado ser mejores supervisores que los supervisores independientes, como la FSA en el Reino Unido y que los supervisores gubernamentales, como BaFin en Alemania.

Ahora bien, la propuesta de separación de los órganos de política monetaria y de supervisión dentro del BCE es, en mi opinión, errónea ya que, tras la desaparición del mercado interbancario del AE y de los mercados de financiación a largo plazo, buena parte del sistema depende hoy de la financiación del BCE como prestamista en última instancia de los bancos. Y esta tarea no es independiente de la política monetaria ya que ha provocado un elevado crecimiento de la creación monetaria, alcanzando un balance del Eurosistema de tres billones (europeos) de euros.

Además, la importancia de las operaciones de LTRO es decisiva para muchos bancos del AE, incluidos los de España y, en la práctica, el Consejo de Gobierno del BCE toma continuamente decisiones sobre si suministra liquidez a dichos bancos a cambio de un colateral elegible, como en el caso de España, o en forma de asistencia de liquidez de emergencia (ELA) como en el caso de Portugal. Esta última distinción es muy importante ya que si el Consejo de Gobierno del BCE decide que el Eurosistema debe de actuar como prestamista de última instancia de un banco, el riesgo asociado con sus préstamos *no estándar* como los ELA deberá ser asegurado por todos los Estados miembros, en lugar de solo por el Estado miembro del banco.

El Consejo Europeo de 18 de octubre decidió mantener la separación de ambas tareas del BCE propuestas por la Comisión Europea, es decir, su Consejo de Gobierno, para la política monetaria y, otro Consejo, separado del anterior, para las de supervisión. Asimismo, establecía una fecha límite para tener un marco legislativo que sería el 1 de enero de 2013 y que el Mecanismo Único de Supervisión (SSM) debería utilizar un único libro de reglas de supervisión (*single rule book*) que se aplicase a todos los Estados miembros pero sin afectar al mercado único financiero y, por lo tanto la EBA, que es el único regulador bancario de la UE, mantendrá sus poderes existentes y sus responsabilidades.

Asimismo, el Consejo pidió la rápida adopción de medidas para la armonización de todos los sistemas nacionales de resolución bancaria y de garantía de depósitos del AE, de acuerdo con las propuestas de la Comisión. Finalmente, tomó nota de la intención de la Comisión de proponer un mecanismo único de resolución bancaria para los mismos miembros del de supervisión, una vez que las propuestas de directivas de rescate y resolución y de un esquema de garantía de depósitos sean adoptadas.

Por último, el Consejo Europeo de 13 de diciembre de 2012 estableció finalmente su posición sobre las dos propuestas acordadas en su Consejo de Asuntos Económico y Monetarios (Ministros de Economía y Finanzas) sobre un Mecanismo Único de Supervisión de todas las instituciones de crédito del AE. Este acuerdo permitirá a la presidencia negociar con el Parlamento Europeo para adoptar la legislación antes del fin de 2012, de acuerdo con las conclusiones del Consejo de octubre 2012. Estas propuestas implican dos regulaciones: una confiriendo tareas supervisoras al BCE y la otra modificando la regulación 1093/2010 estableciendo la EBA.

Las propuestas acordadas por el Consejo Europeo establecen:

Primero, que el Mecanismo Único de Supervisión (SSM) estará compuesto por el BCE y por las autoridades nacionales competentes y no solo por el BCE.

Segundo, que el BCE será responsable del funcionamiento conjunto del Mecanismo Único de Supervisión y además se ocupará de la supervisión directa de los bancos del AE, aunque de forma diferenciada y en cooperación estrecha con los supervisores nacionales. Los Estados no miembros del AE que quieran también participar en dicho mecanismo podrán hacerlo mediante acuerdos de estrecha cooperación.

Tercero, las tareas monetarias del BCE deberán estar estrictamente separadas de las tareas de supervisión,

para eliminar conflictos potenciales de interés entre los objetivos de política monetaria y de supervisión prudencial. Para conseguirlo, el BCE establecerá un Consejo de Supervisión que será encargado de preparar sus tareas de supervisión. Los Estados no miembros del AE que participen en el Mecanismo tendrán plenos e iguales poderes de voto en dicho Consejo. Ahora bien, las decisiones de dicho Consejo serán adoptadas a menos que sean rechazadas por el Consejo de Gobierno del BCE.

Cuarto, los supervisores nacionales permanecerán al frente de aquellas tareas no transferidas al BCE, como, por ejemplo, aquellas de protección de los consumidores de servicios financieros, blanqueo de dinero, servicios de pago y sucursales de bancos de terceros países.

Quinto, la EBA retendrá sus competencias para desarrollar el libro único de regulación a aplicar y asegurar la convergencia y consistencia en las prácticas supervisoras. Las propuestas establecen cambios en la regulación de la EBA, especialmente en relación con las modalidades de voto, para asegurar decisiones efectivas y equitativas dentro del mercado único de la UE. Dichos cambios asegurarán que los Estados participando en el Mecanismo Único de Supervisión no dominarán el Consejo de Supervisores de la EBA.

Sexto, el BCE asumirá sus tareas supervisoras, dentro del Mecanismo Único (SSM), el 1 de marzo de 2014 o doce meses después de la entrada en vigor de la legislación pertinente, la que sea más tardía, sujeta a sus arreglos operacionales.

Esta serie de decisiones vuelven a mostrar que, salvo las decisiones del Banco Central Europeo, todas las decisiones tomadas por el Consejo y la Comisión tienden a cambiar en exceso, desde cómo se plantean inicialmente a cómo terminan siendo aprobadas y cuándo entran en vigor.

Por un lado, ninguna decisión es tomada sin el acuerdo o disposición de tomarla de Alemania, a la que no le interesa que ningún supervisor, que no sea su entidad federal BaFin, supervise sus 1.885 entidades de crédito, el 30,8% del total del AE, siendo su PIB el 27,06% del PIB del AE. Tampoco interesa a Austria con 759 entidades de crédito, el 12,4% del total, cuando su PIB relativo es solo del 2,77% del total, o a Finlandia, con 315 entidades, el 5,18% del total, cuando su PIB relativo es solo el 1,79%.

Además, da la casualidad de que en Alemania y Finlandia, el supervisor es un órgano estatal y no el banco central y que en Austria es un órgano mixto de una agencia estatal y de su banco central, por esa razón son muy renuentes a que sean transferidas al BCE. Son los tres únicos casos que quedan en el AE en los que su banco central, aun siendo miembro del Eurosistema, no son supervisores de sus bancos.

Entre dichos tres Estados tienen el 33,6% del PIB del AE y, sin embargo, han podido convencer al resto de los Estados miembros de admitir dicha decisión contraria a sus intereses, ya que sus supervisores pertenecen todos al Eurosistema. En general, todas las decisiones del AE que lidera Alemania suelen ser respaldadas por Holanda, Finlandia y Austria.

Por otro lado, es cosa bien sabida que en este momento toda decisión del Consejo Europeo, una vez que ha sido aprobada, no podrá entrar en vigor hasta que Alemania no haya celebrado sus elecciones y se conozca su resultado. Su sistema electoral está compuesto de dos votaciones sucesivas y la segunda es más importante que la primera. Las próximas elecciones empezaran el 1 de septiembre y terminarán el 27 de octubre de 2013.

Indudablemente, es muy lógico que Alemania tenga un peso preponderante en las decisiones del Consejo Europeo, ya que es su Estado miembro más importante, con el 27,06% del PIB, pero además, porque es también el principal acreedor del resto de los Estados miembros del AE, lo que lógicamente le da mayores poderes ya que toma un riesgo superior al de otros Estados miembros si las decisiones tomadas no funcionan correctamente. Francia, con el 20,32% del PIB total, es el segundo Estado más grande, pero tiene una posición neta deudora y, por esa razón, tiene relativamente menos poder que Alemania, aunque, lógicamente, todas las grandes decisiones del AE y de la UE las han tomado siempre juntos.

Por último, es interesante analizar cómo ha cambiado la jerga de las entidades creadas durante la crisis del AE. Al principio, el EFSF era un fondo, como si fuera una

especie de Fondo Monetario Europeo. Posteriormente, todo lo que se ha creado se llama solo *mecanismo*, para intentar minimizar su alcance e incluso su duración. El término *mecanismo* nunca ha sido utilizado para ningún ente u organización política europea, ni mundial, ya que es un término que se utiliza en la industria, la ingeniería y más exactamente en la teoría de las máquinas, de hecho existe una revista, el *Journal of Mechanism and Machine Theory*. Por último, antes se hablaba de los *poderes* del BCE, ahora solo se habla de sus *tareas*.

2. Hoja de ruta para lograr una unión bancaria, fiscal, económica y política

El Consejo Europeo de 29 de junio de 2012 invitó al presidente del Consejo Europeo, junto con los presidentes del Eurogrupo, del BCE y de la Comisión Europea a desarrollar una *hoja de ruta* para alcanzar una *Genuina Unión Económica y Monetaria*. El presidente del Consejo Europeo redactó un papel con sus ideas básicas y la Comisión Europea ha profundizado más en ella, a través de una comunicación que publicó el 28 de noviembre de 2012.

Tal decisión ha sido muy acertada, ya que era necesario enviar un mensaje a los gobiernos de los Estados miembros y a los inversores en general de que la Unión Monetaria avanza hacia el futuro con un calendario claro que va a cumplirse, reduciendo así en mayor medida las incertidumbres que están acechando a la Unión. Hasta ahora, solo el Banco Central Europeo, que es realmente la única institución del AE en la que los inversores creen, y también temen, había conseguido minimizar dichas incertidumbres. Asimismo, porque siempre las crisis, especialmente las más grandes, como la actual, suelen forzar y conseguir encontrar soluciones para salir de ellas.

Prueba de ello es que durante esta crisis no han faltado respuestas por parte del AE, tales como el EFSF y el ESM, dentro de la política de resolución de las crisis; el MIP y el EIP, dentro de la política de supervisión fiscal; el ESFS, la EBA, EIOPA, ESMA y el ESRB, dentro de la política de regulación financiera. Asimismo, el BCE con sus SMP, LTRO y ahora sus OMT que han sido, con diferencia, las más eficaces. Sin embargo, faltaba mucho por hacer.

La Comisión ha propuesto tres pasos consecutivos en su *hoja de ruta*:

A corto plazo, es decir, entre 8 y 18 meses, se adoptarán todas las medidas que puedan tomarse utilizando exclusivamente la legislación secundaria de la UE. Dentro de ellas está el Mecanismo Único de Supervisión (SSM) y el Mecanismo Único de Resolución (SRM), ambos destinados a avanzar en la Unión Bancaria.

A medio plazo, es decir, entre 18 meses y 5 años, se desarrollará la coordinación e integración económica y presupuestaria y se darán los pasos para crear capacidad fiscal europea, entre ellos un Fondo de Redención de la Deuda en exceso del 60% heredada y la posibilidad de emisión de Euroletras, que mayoritariamente necesitan cambios en el Tratado de la Unión Europea.

A largo plazo, es decir, entre 5 y 10 años, se intentará crear progresivamente una Unión basada en la soberanía y la solidaridad, a nivel europeo, con un presupuesto europeo autónomo, suficientemente grande como para absorber los *choques asimétricos* que han afectado a determinados Estados miembros, así como la emisión conjunta de Eurobonos, lo que hará que mejore el funcionamiento de los mercados y la eficacia de la política monetaria. Todos ellos necesitarán cambios en el Tratado.

3. Comentarios a la hoja de ruta

3.1. *Medidas a corto plazo*

A corto plazo, la mayor parte de las medidas están relacionadas con mayor disciplina presupuestaria y fiscal para preparar un futuro marco presupuestario y fiscal, así como más reformas estructurales para evitar externalidades negativas entre Estados miembros. La introducción del Semestre Europeo (ES), el reforzamiento del Pacto de Estabilidad (SGP) y el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos (MIP).

Por el contrario, cuando se menciona la Unión Bancaria se utilizan palabras tales como *progreso hacia propuestas para* o *evolucionando con el tiempo hacia* una Unión Bancaria y ya se habla del *BCE y los Supervisores Nacionales* y del *total intercambio de infor-*

mación entre los supervisores nacionales y no del Supervisor Único (SSM).

Al hablar de ESM que es fundamental, se dice que solo cuando el Mecanismo Único de Supervisión (SSM) esté funcionando, este *allanará el camino hacia* el uso del ESM como un *cortafuegos*, *si fuera necesario* y *si se llega a un acuerdo sobre su utilización*.

Sobre el Mecanismo Único de Resolución Bancaria (SRM) el Consejo Europeo de octubre dice que, *toma nota* de la *intención* de la Comisión de proponer un SRM, una vez que se adopten las propuestas de la Directiva de Rescate y Resolución (RRD) y el Esquema de Garantía de Depósitos (DGS). Mientras tanto, la responsabilidad seguirá siendo *nacional*. Además, el SRM se articulará alrededor de una Autoridad Europea de Resolución (ERA), que gobernará la resolución de los bancos y coordinará la aplicación de las herramientas de resolución.

Ahora bien, cualquier intervención potencial del SRM tendrá que estar basada en los siguientes principios: la resolución tendrá que reducirse a un mínimo; antes, los accionistas y deudores tendrán que cargar con los costes de la resolución; y cualquier otro recurso adicional tendrá que ser suministrado por el sector bancario, en lugar del contribuyente. Es decir, es posible que no necesite utilizarse, salvo en circunstancias muy excepcionales.

Por otro lado, el marco de financiación multianual (MFF), un medio decisivo para la inversión y el crecimiento en el área euro, *dependerá de los programas anuales de reformas y de los programas de estabilidad y convergencia*. Además, se aplicará a través de partenariados, contratos y acuerdos entre los Estados miembros y la Comisión y la aplicación de *una rigurosa condicionalidad macroeconómica* que puede terminar en *una reprogramación o suspensión del MFF*.

Estos requisitos pueden hacer: que no se consiga un verdadero Mecanismo Único de Supervisión, ya que hay que compartirlo con los supervisores nacionales; que el SRM no necesite utilizarse, que el MFF solo se utilice mediante una estricta condicionalidad y, finalmente, el Esquema de Garantía de Depósitos (DGS) prácticamente no se menciona.

3.2. *Medidas a medio plazo*

La mayor parte de las medidas a medio plazo va a requerir cambios en el Tratado, al avanzar hacia la mutualización del riesgo financiero y a la coordinación de la política presupuestaria.

Primero, la Comisión tendrá que opinar sobre los borradores presupuestarios de los Estados miembros. Además, podrá requerir un nuevo borrador si estima que se viola el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (SPG) y requerir una revisión de determinadas decisiones individuales de la ejecución del presupuesto.

Segundo, la Comisión y el Consejo podrán armonizar las leyes presupuestarias nacionales y la coordinación de sus políticas impositivas para cumplir lo establecido en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TSSCG).

Tercero, una vez establecido lo anterior, se dará capacidad fiscal al AE, que será autónoma ya que sus ingresos fiscales serán propios y además podrá también endeudarse para apoyar reformas estructurales importantes en alguna gran economía en dificultades. Lo primero será posible hacerlo con leyes secundarias de la UE, lo segundo mediante cambio en los tratados.

Cuarto, se establecerán dos mecanismos: un Fondo Europeo de Redención (ERF) de la deuda a medio y largo plazo de los Estados miembros y la posibilidad de emitir Euroletras para refinanciar su deuda a corto plazo. El ERF estará sujeto a estricta condicionalidad igual que la del EFSF y el ESM y tomará toda la deuda, por encima del 60% del PIB, de todos los Estados miembros para devolver su nivel a lo establecido en el Tratado de Maastricht y así reducir sus costes de refinanciación y facilitar su inversión y crecimiento. Su creación requerirá una decisión del Consejo Europeo, adoptada por unanimidad de los miembros del AE, con el consentimiento del Parlamento Europeo y sujeta a ratificación de los Estados miembros de acuerdo con sus constituciones.

La emisión de Euroletras, hasta dos años, por un Tesoro del AE, ayudará a la refinanciar las necesidades a corto plazo de los Estados miembros, evitando la segmentación y fragmentación de sus mercados financieros y restaurando el mecanismo de transmisión de la política monetaria del BCE. Al necesitar las Euroletras

una garantía conjunta y solidaria de todos los Estados miembros, requieren cambio de los tratados, así como la creación de un Tesoro del AE.

La creación del ERF es muy positiva, aunque tardía. Su origen proviene del llamado *Sinking Fund* de Estados Unidos, que fue creado hace 222 años, en 1790, por Alexander Hamilton, tras la guerra de Independencia o Revolucionaria, y que ya había sido propuesto por el Consejo Alemán de Expertos Económicos (GCEE) y por el INET *Council of Experts on the Eurozone Crisis*, del que soy miembro.

Las Euroletras son solo un paso hacia los Eurobonos. Cuando Alexander Hamilton creo su *Sinking Fund*, prohibió a los Estados miembros de la Federación emitir deuda y creó así, hace ya más de dos siglos el que ha sido y es el mayor mercado federal de letras y bonos del mundo, aupando al dólar a ser la moneda dominante. Lo lógico sería que ya que las Euroletras necesitan cambios en el Tratado, se creen junto con los Eurobonos, en lugar de tener que esperar a las medidas a largo plazo, lo que llevaría otros cinco años más.

El AE está perdiendo la gran oportunidad de crear un mercado de bonos y letras del AE que compita con el mercado de letras y bonos de Estados Unidos y reduzca dramáticamente los costes de financiación del AE. Todos los inversores internacionales quieren tener una alternativa de bonos del Tesoro del AE, en euros, al mercado del Tesoro americano en dólares ya que, dado que ambas monedas tienen una correlación inversa muy elevada, entre 0,8 y 0,9, con lo que posicionándose el 50% en cad uno, reducen a casi cero su riesgo de cambio.

3.3. *Medidas a largo plazo*

La Comisión, lamentablemente, no habla de medidas a largo plazo sino solo de *visión a largo plazo*. Su visión es que solo entonces, dentro de diez años el AE dará el paso a una verdadera Unión Bancaria, Fiscal y Económica, que requerirán una Unión Política que será el cuarto elemento para alcanzar una verdadera legitimidad democrática.

En esta visión, el BCE será, por fin, el único supervisor bancario aplicando una única regulación bancaria establecida por el EBA, que será el único regulador. Además, el BCE tendrá a su cargo la política macroprudencial. Habrá un único sistema de resolución bancaria, pero con fondos de garantía de depósitos que serán todavía nacionales pero armonizados lo que es realmente incomprensible.

Es decir, dentro de unos diez años tendremos, finalmente, una cuasi verdadera Unión Bancaria. Solo entonces, una vez alcanzada la Unión Política, el Tesoro del AE *probablemente* podrá emitir Eurobonos. Mientras tanto, la política monetaria seguirá siendo el único instrumento primario de hacer frente a los choques comunes del AE, ya que los mecanismos y esquemas creados tratarán, por todos los medios, de evitar transferencias entre los Estados miembros.

Si el Tratado de Lisboa tardó doce años en aprobarse, una verdadera Unión Económica y Monetaria Europea no puede esperar tanto. Lo racional y lógico sería hacer todos los cambios que necesiten reformas del Tratado de una sola vez en los cinco años de la segunda fase y terminar la Unión Bancaria en dicha fase también. Pero para eso habrá que esperar primero al resultado de las elecciones italianas y sobre todo alemanas y habrá que esperar a que el Reino Unido decida si hace finalmente un referéndum sobre su pertenencia a la UE.

BIBLIOGRAFÍA

De la Dehesa, G. (2012), «Banking Union and a single Banking Supervision Mechanism», *Briefing Paper for the Economic and Monetary Committee of the European Parliament «Monetary Dialogue» with the President of the ECB*, octubre.

De la Dehesa, G. (2012), «El BCE, único supervisor bancario del área Euro», *El País,* 14 octubre.

De la Dehesa, G. (2012), «Towards a deep and genuine Economic and Monetary Union», *Briefing Paper for the Economic and Monetary Committee of the European Parliament «Monetary Dialogue» with the President of the ECB*, diciembre.

De la Dehesa, G. (2012), «Alexander Hamilton y los dilemas de la Eurozona», *The Huffington Post*, Union Europea, 27/12.

INET Council on the Euro Zone Crisis (2012), «Breaking the Deadlock: a Path out of the Crisis», *New York, Institute of New Economic Thinking*, 23 julio.

Un año de transición para la cooperación española al desarrollo

Javier Morillas
Catedrático de Economía Aplicada, Universidad CEU San Pablo

RESUMEN

La cooperación española ha atravesado un año de transición marcado por las nuevas directrices contenidas en el IV Plan Director 2013-2016. Avalada por las pautas internacionales de la Alianza de Busan para la eficacia de la ayuda, busca primar la eficacia real de la ayuda en función del marco institucional, las políticas aplicadas por el receptor, los niveles de corrupción, el riesgo moral y la apropiación y evaluación de resultados. Las limitadas fuentes de liquidez internacional han obligado a ser más austeros y selectivos en la utilización del dinero del contribuyente, en lo que se refiere a países destinatarios de la ayuda: 24, pertenecientes a las zonas consideradas más estratégicas para España.

PALABRAS CLAVE

Cooperación al desarrollo, AOD, Rendición de cuentas, Limitación presupuestaria, Evaluación de resultados, Corrupción, Fortalecimiento institucional, Políticas reputadas.

1. La modernización de la cooperación al desarrollo

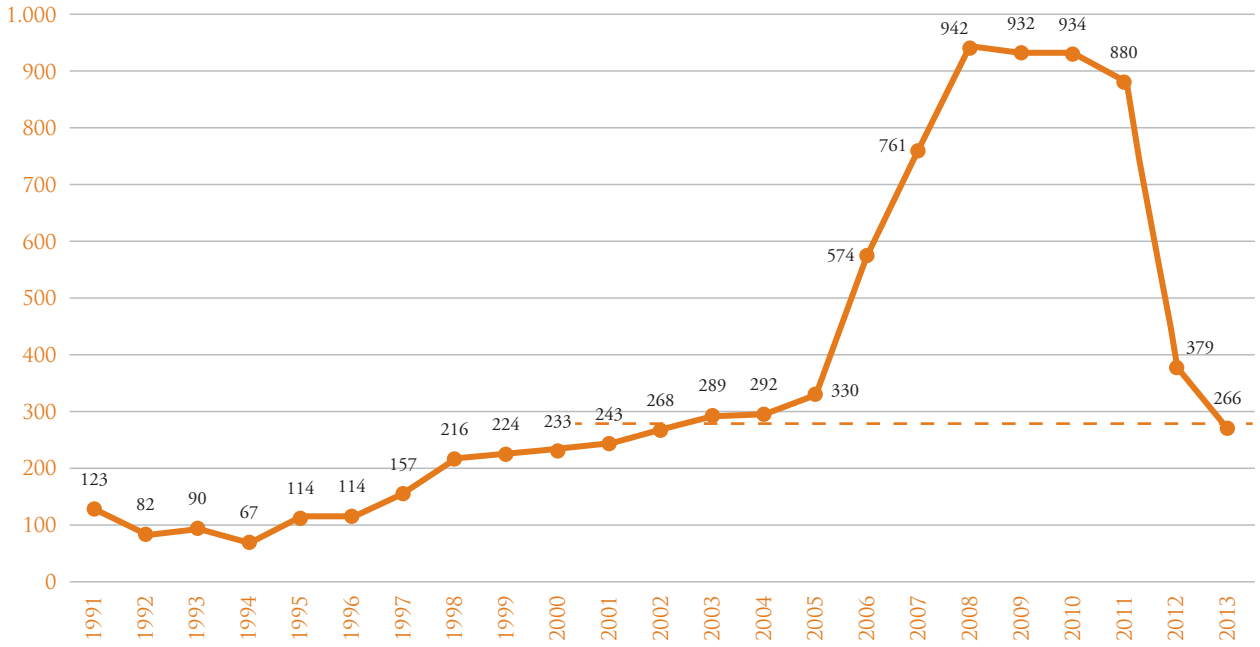
Podemos considerar 2012 como un año de transición para la cooperación española al desarrollo, que coincide con la finalización, elaboración y tránsito del III al IV Plan Director 2013-2016 (1). Un período de reflexión y actualización, en el que se han pretendido sentar las bases de lo que van a ser sus líneas maestras durante los próximos años.

En este sentido, el sistema español de cooperación se transforma, coincidiendo con la reestructuración del sistema internacional. Como este lo ha hecho desde sus comienzos a finales de los años cuarenta, adaptándose a los diferentes escenarios que en el mundo se van sucediendo. En los años sesenta, con la creación de las primeras agencias públicas de desarrollo, y del propio Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, de la OCDE. Durante los ochenta, con el aumento, tanto de países y entidades donantes como de la cuantía de la Ayuda. A partir de los noventa, con la incorporación de los conceptos de desarrollo humano impulsado por el PNUD, y de los derivados del Consenso de Washington, que añaden nuevos objetivos: como la sostenibilidad medioambiental, la defensa de la democracia, la protección de las minorías o la construcción de la paz. Coincidiendo con el cambio de siglo se orienta a la reducción de la pobreza con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, la Conferencia de Monterrey, en México, 2002, sobre Financiación al Desarrollo, y especialmente el Plan de Acción de Accra de 2008.

No obstante, los recursos destinados a la ayuda, han evolucionado a la baja a lo largo de las últimas dos décadas en términos porcentuales de Renta Nacional Bruta mundial dedicada a la Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD; con repuntes entre 2005 y 2010, solo debidos a programas de condonación de deuda (Nigeria e Irak) y reconstrucción (Afganistán, Irak, Haití), sin apenas alcanzar la cuantía de los años noventa.

En este sentido, los cambios en la cooperación española responden también al intento de maximizar su eficacia, en medio de la necesaria austeridad derivada de la *gran recesión*, iniciada en 2007-2008, y que merma las fuentes internacionales de liquidez. Una sequía de financiación a la que se ha unido la propia dinámica globalizadora en la que han quedado inmersas las 195 economías nacionales actualmente existentes, que tiende a difuminar los perfiles geográficos de donantes y perceptores.

Gráfico 1
Evolución presupuesto AECID
En millones de euros



Fuente: Dirección de AECID, 2013. Presupuesto nominal en millones de euros.

En España, y dentro de un análisis prueba-error, se ha producido un gran debate sobre la eficacia real de la ayuda como instrumento de desarrollo, en función del marco institucional, las políticas aplicadas por el receptor, los niveles de corrupción, el riesgo moral y la apropiación y evaluación de la ayuda, entre otros.

El gráfico 1 muestra la evolución histórica del presupuesto de la AECID sin deflactar. Desde los 942 millones de euros, en 2008, hasta los 370 de 2012, o los 266 presupuestados para 2013; pasando por los 932, 934, y 880 de —todavía— 2009, 2010 y 2011, respectivamente; que incluían contribuciones extravagantes a organismos y proyectos de corte político, residuales en cuanto a reducción de la pobreza y en absoluto estratégicos, pero que condicionan las fuertes caídas actuales.

En 2012 ha venido a ponerse en primer plano una de las características más importantes de buena parte de las economías, que denominamos *en desarrollo*: su escasa capitalización, en sentido amplio; ya que incluye no solo faltas en el capital físico —público y privado— sino también, y más importante, en la falta de capitalización humana y ausencia de instituciones que funcionen adecuadamente.

Durante su visita a Madrid en junio de 1930, Keynes, dijo, tras su conferencia en la Residencia de Estudiantes, que en cien años los economistas habríamos acabado con el hambre en el mundo (2). La respuesta generó entonces cierta hilaridad tras el *crack* del 29. Pero no ha transcurrido el siglo predicho, y de los 7.000 millones de personas del mundo son unos 960 millones (FAO, 2011) las que todavía pasan hambre; menos de la séptima parte. Por ello sabemos las medidas de economía aplicadas más exitosas y que deben adoptar los gobiernos de cara a la reducción de la pobreza. Especialmente en lo que se refiere a la identificación de los determinantes del desarrollo. En este sentido las mejoras experimentadas —como señala Kenneth Rogoff— en zonas del mundo cada vez más amplias podemos explicarlas por la clara identificación que de dichos determinantes —podríamos contabilizar hasta 145 (Durlauf, Johnson y Temple, 2005)— nos viene

aportando la ciencia económica, que tiende a presentar los que tienen mayor validez universal. Es decir, los economistas sí somos capaces de prever cuándo una política errónea garantiza el subdesarrollo o conduce al fracaso.

3. De la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo

El IV Plan Director recoge las últimas tendencias internacionales adoptadas en el Foro de Alto Nivel de Busan, Corea, finalizado el 1-12-2011. En este se sientan las bases para una nueva arquitectura mundial de la ayuda. La *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo* (3) marca un cambio de paradigma: pasar de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo. Con especial énfasis en la rendición de cuentas y en la gestión transparente de los recursos públicos por parte de los gobiernos. Como consecuencia, España ha suscrito estos y otros documentos que ya marcan las políticas de desarrollo de la UE, como la *Declaración conjunta sobre el sector privado* (4).

En este nuevo escenario iniciado en enero de 2012 se trata de *refundar la arquitectura internacional* de la *obsoleta* AOD, dando paso a una *Asociación Global para la Cooperación al Desarrollo Eficaz*, con inclusión de nuevos actores. Así, ha quedado establecido, por primera vez, un marco consensuado entre las organizaciones de la sociedad civil con la participación plena de *donantes privados*, junto a gobiernos y donantes *tradicionales*, además de nuevos cooperadores Sur-Sur (Brasil, etc.) que tienden a difuminar aquellas supuestas líneas atávicas de trazado geográfico, Norte-Sur, a las que los economistas siempre nos resistimos. Una rigidez que no acertaba a explicar el porqué de la existencia de países ricos en recursos naturales, con gente pobre, y países pobres —en tales recursos— con gente rica, pero cuyos gobiernos articulan medidas de política económica reputadas; e instituciones, cuyo funcionamiento eficiente multiplica la productividad del capital, como señalaba Prescott, Nobel de Economía 2004.

Vinculado a la *marca España*, el reto es también poner en marcha un sistema de seguimiento que penalice la corrupción y prime la buena gobernanza, ante unos ODM próximos a terminar en 2015. Para ello el conjunto de la cooperación parte de una nueva estructura de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, SECIPI (5), que comprende la Secretaría General de la Cooperación Internacional al Desarrollo, SGCID, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID. Esta ha simplificado su organigrama en función de las nuevas metas. El Fondo del Agua se integra en la Dirección para América Latina y Caribe, DCAL. La Oficina de Ayuda Humanitaria, OAH, y la Dirección de Multilateral pasan de la SECI a la AECID. Y la nueva Dirección Multilateral Horizontal y Financiera, que integra a los antiguos Departamentos Multilateral y FONPRODE —con la cooperación reembolsable— así como al Departamento Sectorial. En este la nueva unidad de *Empresa y Desarrollo* se encarga de potenciar la colaboración con la empresa privada. Con mayor énfasis en el trabajo con la UE buscando sinergias. Así, en 2012, la CE ha delegado seis operaciones en la AECID por 37 millones de euros; no hay nuevos convenios con ONGD, y solo una modesta convocatoria de proyectos. Tampoco de acciones genéricas de cooperación (ex CAP), ni otras, como lectorados: ámbitos en los que también actúan la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Políticas Públicas, FIIAPP, y la Fundación Carolina (6), con fondos público-privados.

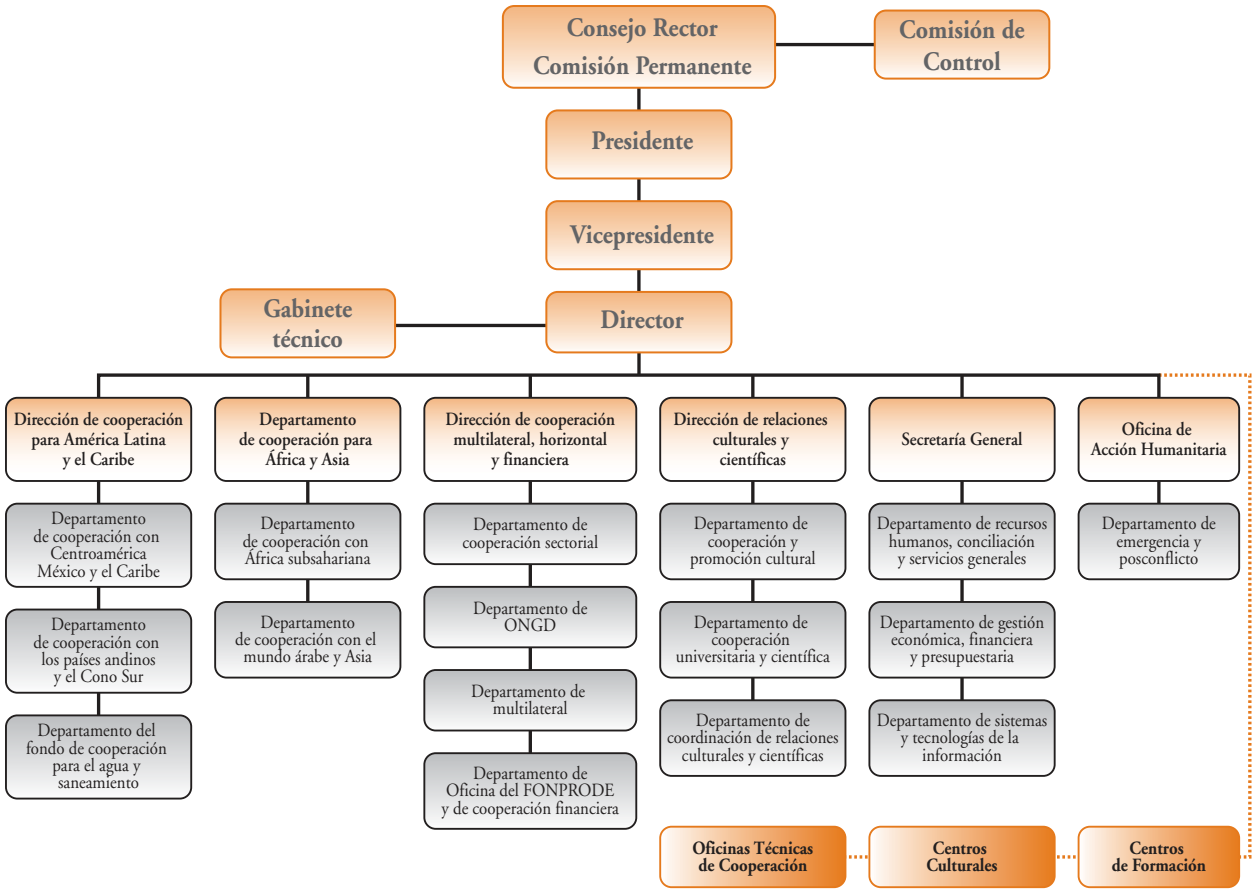
En este sentido, el nuevo plan director incardina también a dichas fundaciones, y pretende pasar de una estructura más convencional dividida por sectores, a otra concentrada en resultados que cabe sintetizarse en cuatro grandes objetivos transversales para el futuro, y que lo diferencia del anterior III Plan.

1) Mayor selección de proyectos y concentración geográfica. Se focaliza la AOD en aquellos ámbitos y países donde España puede tener más impacto; como recomendaba el propio examen de pares del Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, de la OCDE, y otros informes sobre nuestra cooperación. En total, 24 países. En este sentido un país como Holanda está concentrado en 15 países; el Reino Unido en 25; los países nórdicos, entre 20 y 25. Mientras, España lo estaba en más de 40. Por ello, se señalan unas áreas prioritarias, como países pobres y de renta media de América (Centroamérica, Caribe y andinos: Ecuador,

Gráfico 2

Organigrama de la AECID

Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, modificado por el Real Decreto 941/2010, de 23 de julio, modificado por el Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre



Fuente: AECID.

Perú, Bolivia, Cuba, Paraguay, Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua, Dominicana, Colombia); norte de África (Marruecos, Mauritania, población saharaui —de gran respaldo popular—, Mali, Níger); subsahara (Guinea Ecuatorial, Mozambique, junto a Etiopía); además de Filipinas y Afganistán. También están Haití y Territorios Palestinos: más cuestionables —a nuestro juicio— por sus pobres resultados tras años de alto desembolso y porque otros actores podrían ser más eficientes; la acción francófona, en un caso, y en otro, el Consejo de Cooperación del Golfo, GCC (Qatar, etc.) con más medios para limar el extremismo que esteriliza toda ayuda. Sin embargo, echamos en falta países como Angola o Argelia. En este sentido se tienden a cerrar 27 programas país: 8 en diferentes países de América Latina, 8 en África subsahariana, 6 en norte de África y Medio Oriente, NAMO, y 5 en Asia. Con la consiguiente afectación de sus Oficinas Técnicas de Cooperación, OTC, en el extranjero, y que ocupan en torno a la mitad de los 1.200 empleados de la AECID.

También en los organismos multilaterales se evita la excesiva dispersión centrándose en los de reconocido prestigio. Hay cerca de 150 fondos creados por España (sin control, ni influencia real, ni repercusión visible),

en ocasiones por la simple necesidad de colocar recursos para cumplir objetivos nominales de porcentaje de ayuda, no acordes con nuestra situación económica. Al tiempo se ha reforzado la cooperación delegada en la UE, ya que tanto la AECID, como antes la FIIAPP, han conseguido —por fin— la acreditación de la Comisión para llevarla a cabo.

Su acción, al utilizar esos fondos europeos, ha tomado nuevos recursos e impulsos. De igual forma, el reciente acuerdo firmado en Nueva York el pasado 19 de julio con el Programa Mundial de Alimentos para abrir una plataforma logística humanitaria en el puerto de Las Palmas abre nuevas oportunidades de trabajo en África, operando con mayor rapidez y eficacia en situaciones de emergencia, como las del Sahel.

2) Integración de nuevos actores, no tradicionales, del sistema español de cooperación. Tales como el sector privado empresarial, donantes emergentes, fundaciones y entidades no públicas. Crear nuevas vías para relacionarse con el sector privado se convierte así en clave. En su comunicación *Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: un Programa para el cambio*, la UE (7) manifiesta su compromiso para incrementar el impacto de la ayuda, concentrar esta en los sectores clave para un crecimiento a largo plazo. Entre estos, que se han hecho prioritarios también para la política de desarrollo de España, destacan además de la buena gobernanza, el fomento de un entorno empresarial favorable junto a una agricultura sostenible, cuando en muchos PVD el sector agrario —sector estratégico en todo proceso de desarrollo— está abandonado por sus autoridades.

3) Evaluación y gestión del conocimiento. Ha supuesto reorganizar la gestión de la información, de cara a un mayor seguimiento enfocado a la obtención de resultados y a la evaluación de impacto real. Una evaluación que debe contribuir a la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas y a una mayor calidad de las intervenciones.

4) Fomentar la transparencia y rendición de cuentas. La cooperación española debe hacer frente a la evidente *fatiga del donante* que se manifiesta en la sociedad española. Debe rendir cuentas sobre los resultados obtenidos. Algo que especialmente exigen los ciudadanos en estos momentos.

Cuadro 1
Ejecución del presupuesto 2012 de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo
A 31-12-2012. Cierre provisional. Datos en euros

Unidad	Obligaciones Reconocidas Importe
D. Coop con África y Asia	34.127.581
D. Coop Multilateral Horizontal Financier	159.158.752
D. Relaciones Culturales y Científicas	52.186.415
D. Cooperación América Latina y Caribe	26.738.748
D. Gabinete Técnico	11.497.161
Oficina de Acción Humanitaria	41.484.246
Oficina FONPRODE	86.975
Secretaría General	70.287.296
Total	**395.567.174**

Capítulo	
1. Gastos de personal	43.582.077
2. Bienes corrientes y servicios	38.017.087
3. Gastos financieros	5.435
4. Transferencias corrientes	299.329.993
6. Inversiones reales	2.314.558
7. Transferencias de capital	12.261.526
8. Activos financieros	56.498
Total	**395.567.174**

Programa	
143A Cooperación para el desarrollo	388.760.472
144A Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior	6.806.702
Total	**395.567.174**

Fuente: Dirección AECID.

Y de hecho el Gobierno se ha comprometido a avanzar en estos objetivos en distintos foros internacionales como la *Alianza para el gobierno transparente*, firmado en 2012.

4. La FIIAPP en el sistema de la cooperación española

La FIIAPP se mantiene como una institución pública dedicada a la cooperación internacional y especializada en la promoción del buen gobierno. Depende de la vicepresidencia del Gobierno, y sus objetivos son precisamente mejorar el marco institucional de los países en que trabaja, al tiempo que fortalecer la imagen de España y de Europa en el exterior. Su competitividad se ha visto reforzada con la acreditación (8) de la CE para la gestión y ejecución directa de los fondos de cooperación delegada de la UE, lo que supone poder participar en la programación del presupuesto y prioridades de la cooperación comunitaria.

Sus proyectos en 2012 han estado centrados en mejorar los marcos legales y de la función pública de países menos desarrollados, PMD, mediante asistencia técnica, I+D+i, y de liderazgo público, formando a líderes y altos funcionarios. Así, se ha trabajado en más de 80 proyectos en todo el mundo por 78 millones de euros, de los que 64 han procedido de fondos exteriores (UE e Instituciones Financieras Multilaterales), y 14 de los PGE, a través de la SGDID y la AECID. Con ello se ha movilizado en 2012 a 1.200 funcionarios y expertos para proyectos de cooperación, manteniendo alianzas con más de cien socios en países de todos los continentes.

La totalidad de proyectos de la FIIAPP se enmarcan en los ámbitos y objetivos de la política exterior y de cooperación de España, con clara orientación —el 76%— al buen gobierno (9).

En este sentido, parece que la cooperación española —como la internacional— al desarrollo se orienta definitivamente a primar una clara reforma y fortalecimiento de las instituciones, como vía para la reducción de la pobreza y la búsqueda del desarrollo sostenible. Reconociendo que para ello se hace necesario el refuerzo del sector agropecuario, la creación de un clima de inversión, favorecer el emprendimiento, mejorar el capital humano, implicar al sector y la empresa privada, eliminar la corrupción, lograr la estabilidad de precios, dar autonomía a los bancos centrales, estimular el ahorro, reorientar el gasto improductivo, y sobre todo la creación de instituciones eficientes.

NOTAS

(1) Vid. *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Aprobado por Consejo de Ministros, 21 de diciembre 2012.

(2) Vid. Velarde, J. La visita había sido promovida por el duque de Alba, presidente del Comité Hispano-Inglés y ministro de Instrucción Pública, aunque no pudo asistir al acto, siendo presentado por el duque de Fernán Núñez.

(3) Vid. Alianza de Busan.

(4) Vid. Alianza para una Cooperación a un Desarrollo Eficaz (2011): Declaración conjunta sobre el sector privado, IV Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la Ayuda, República de Corea, 28 de noviembre de 2011.

(5) http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECIPI/Paginas/estructura_seci.aspx

(6) Esta fundación en su exigente programa de formación concedió, en 2012, 609 becas para expedientes (15.220 solicitudes) muy seleccionados (557 de postgrado y 52 a profesores brasileños); además del *Programa Internacional de Visitantes*, y seminarios de líderes, etc., en su mayoría de América.

(7) Comisión Europea (2011): *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio*, Comisión Europea, COM (2011), 637 final. Bruselas, 13-10-2011.

(8) Vid. Mondedeu, María: proyecto de tesis doctoral. *La FIIAPP en el marco de la cooperación española al desarrollo.1997-2012*, que se prepara en la Universidad CEU San Pablo. Mondedeu, directora adjunta de FIIAPP hasta el 31-12-2011 y artífice en ese año de tal acreditación.

(9) La gobernanza (junto a inmigración, terrorismo, cambio climático, servicios sociales…) mantiene a la FIIAPP como uno de los principales operadores públicos europeos en asistencia técnica, en especial proyectos de hermanamiento (*Twinnings:* 274 en 30 países desde 1997) liderados por funcionarios españoles. En 2012 gestionando 32 *Twinnings* en 13 países: 16 con el Instrumento de Ayuda Preadhesión (Turquía, Bosnia-Herzegovina, Albania, ARYM y Croacia) y 16 con el Instrumento de Vecindad y Asociación (Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Jordania, Armenia, Ucrania y Azerbaiyán).

BIBLIOGRAFÍA

Alianza para una Cooperación a un Desarrollo Eficaz (2011), Declaración conjunta sobre el sector privado, IV Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la Ayuda, República de Corea, 28 de noviembre de 2011.

Comisión Europea (2011), *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio*, Comisión Europea, COM (2011), 637 final. Bruselas, 13-10-2011.

Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011), *Declaración de la Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*, Foro de Alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, Busan, República de Corea, 29/11-1/12, 2011. http//www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT FINAL_ES.pdf

Durlauf, S.; Jhonson, P. y Temple. J. (2005), «Growth Econometrics», en *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion y S. Durlauf, eds., Amsterdam.

FAO (2011), *Informe Mundial sobre la Alimentación y la Agricultura, 2011*, FAO, NU, Nueva York.

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Políticas Públicas (2012), *Plan de Actuación del Ejercicio 2012*, FIIAPP, Madrid, 2012.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2012), IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Aprobado por Consejo de Ministros, 21 de diciembre 2012. MAEC, Madrid.

Mondedeu, M. (2013), *La FIIAPP, en el marco de la cooperación española al desarrollo. 1997-2012*. Proyecto de tesis doctoral Universidad CEU-San Pablo.

Morillas, J. (2011), *Los determinantes del crecimiento económico en el siglo XXI. El papel de las instituciones y la cooperación al desarrollo*, Fundación Humanismo y Democracia, Madrid.

— (2002), «Inmigración y Cooperación al Desarrollo en España, 2002», *Boletín de Información Comercial Española*, BICE. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, núm. 2738, 2-8 septiembre, Madrid

Rodrik, D.; Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004), «Institutions rule: The primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development», *Journal of Economic Growth*, 9, 131-165.

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2012), Estructura de la SECIPI. Órganos consultivos, evaluación: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECIPI/Paginas/estructura_seci.aspx

Velarde Fuertes, J. (1988), «Keynes en España», en Rubio de Urquía, R., y otros, *La herencia de Keynes*, Alianza Editorial, Madrid.

Situación de la economía internacional

Pascual Fernández
Director del Centro de Estudios "Economía de Madrid", URJC

RESUMEN

La economía mundial se ha desacelerado fuertemente en 2012, fundamentalmente por la recesión de la economía europea. Pero las expectativas de crecimiento para el 2013 no son mucho mejores. Desafortunadamente, después de cinco años de crisis financiera internacional continuada, todavía no se ve clara la salida de la crisis. Pero estas predicciones podrían mejorar si los riesgos de crisis no se materializan y se continúa mejorando en las condiciones financieras.

PALABRAS CLAVE

Perspectivas económicas, Crecimiento, Crisis financiera internacional.

La economía mundial en el año 2012, después de cinco años de crisis financiera, todavía no acaba de salir del túnel. El 2012 no ha sido el año del suave despegue de la economía mundial que, hasta hace pocos meses, preveían la mayor parte de las instituciones internacionales. Muy al contrario, ha pasado de ser el año del esperado despegue económico a confirmarse, al menos en algunas zonas, la temida recesión en W. Este ha sido el caso de la economía europea, que ha registrado globalmente tasas de crecimiento negativas. Y sus efectos se han trasladado al resto de economías desarrolladas y también, de forma inesperada, a algunas de las principales economías en vías de desarrollo que, un año más, se mantienen como el soporte del crecimiento de la economía mundial.

La clave en la desaceleración en Europa ha sido la caída de la confianza del consumidor y del clima empresarial, en un contexto caracterizado por la austeridad, el estancamiento económico (con aumento generalizado del desempleo) y de políticas de consolidación fiscal, en las que los multiplicadores fiscales han amplificado los efectos de la contracción económica. A todo ello se han unido, en Estados Unidos, las incertidumbres generadas sobre el resultado de las elecciones presidenciales y, posteriormente, las continuas y negativas noticias sobre los peligros del precipicio fiscal y los techos de emisión de deuda federal. Y, en Europa, la desastrosa gestión de la crisis de la deuda pública en la zona euro. Este escenario ha sido particularmente negativo en los países periféricos, pero su impacto se ha trasladado al resto como consecuencia de la fuerte integración económica europea. Pero 2012 también ha sido un año caracterizado por una fuerte desaceleración del comercio mundial que, según las estimaciones de la Asociación de Institutos Europeos de Coyuntura (1) habría crecido un exiguo 2,8%, considerablemente por debajo de los niveles de crecimiento en 2010 y 2011. Hay que recordar que la tasa de crecimiento media del comercio mundial en los últimos veinte años se ha situado por encima del 7%.

La OCDE publicó su último informe de perspectivas en noviembre (2) reflejando con rotundidad la recesión en 2012 para la economía europea, que habría caído globalmente un –0,4% y donde estarían en recesión, con tasas de crecimiento negativas, hasta once Estados miembros (concretamente Bélgica, República Checa, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Eslovenia, España, Reino Unido y Portugal) y en estancamiento, con crecimientos inferiores al 1%, hasta otros siete Estados miembros (Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda y Luxemburgo) (cuadro 1).

En otros países desarrollados la situación en 2012 ha experimentado incluso alguna mejoría con respecto al año anterior (Estados Unidos, Japón, Australia, Noruega…), pero considerablemente por debajo de lo que se esperaba hasta hace pocos meses.

Cuadro 1

Proyecciones OCDE. Noviembre 2012

Tasas de crecimiento del PIB real, en porcentaje

Proyección por países	2011	2012	2013	2014
Australia	2,3	3,7	3,0	3,2
Austria	2,7	0,6	0,8	1,8
Bélgica	1,8	–0,1	0,5	1,6
Canadá	2,6	2,0	1,8	2,4
Chile	5,9	5,2	4,6	5,4
República Checa	1,9	–0,9	0,8	2,4
Dinamarca	1,1	0,2	1,4	1,7
Estonia	8,3	3,1	3,7	3,4
Finlandia	2,7	0,7	1,1	2,2
Francia	1,7	0,2	0,3	1,3
Alemania	3,1	0,9	0,6	1,9
Grecia	–7,1	–6,3	–4,5	–1,3
Hungría	1,6	–1,6	–0,1	1,2
Irlanda	1,4	0,5	1,3	2,2
Islandia	2,6	2,5	2,7	2,7
Israel	4,6	3,1	2,9	3,9
Italia	0,6	–2,2	–1,0	0,6
Japón	–0,7	1,6	0,7	0,8
Corea	3,6	2,2	3,1	4,4
Luxemburgo	1,7	0,6	1,2	2,0
México	3,9	3,8	3,3	3,6
Holanda	1,1	–0,9	0,2	1,5
Noruega	1,4	3,3	2,5	2,0
Nueva Zelanda	0,5	1,6	2,4	2,9
Polonia	4,3	2,5	1,6	2,5
Portugal	–1,7	–3,1	–1,8	0,9
República Eslovaca	3,2	2,6	2,0	3,4
Eslovenia	0,6	–2,4	–2,1	1,1
España	0,4	–1,3	–1,4	0,5
Suecia	3,9	1,2	1,9	3,0
Suiza	1,9	0,8	1,1	2,3
Turquía	8,5	2,9	4,1	5,2
Reino Unido	0,9	–0,1	0,9	1,6
Estados Unidos	1,8	2,2	2,0	2,8
Brasil	2,7	1,5	4,0	4,1
China	9,3	7,5	8,5	8,9
India	7,8	4,5	5,9	7,0
Indonesia	6,5	6,2	6,3	6,5
Federación Rusa	4,3	3,4	3,8	4,1
Sudáfrica	3,1	2,6	3,3	4,0

Fuente: OECD Economic Outlook 92 database.

Sin embargo, en los países en vías de desarrollo se ha notado particularmente el impacto de la recesión de la economía europea, al relentizarse su crecimiento de manera notable, y todo ello a pesar de la aceleración de su crecimiento que se produjo en la segunda mitad del año, como consecuencia de las medidas monetarias y fiscales expansivas aplicadas. Su crecimiento en 2012 ha sido el menor de los últimos diez años; por ejemplo, en China, según la primera estimación de su Oficina Nacional de Estadísticas, su economía creció un 7,9%, la menor tasa de crecimiento de los últimos trece años.

Por su parte, las últimas estimaciones de cierre del año 2012 del Fondo Monetario Internacional (3) (cuadro 2) son bastante similares a las de la OCDE. Confirman la recesión en la UE (caída del –0,4%), pero reflejan un crecimiento modesto pero ligeramente mejor en el cuarto trimestre en otras áreas desarrolladas. Así, Estados Unidos habría crecido en el conjunto del año del 2,3%, en lugar del 2,2% que estima la OCDE, o Japón habría crecido hasta el 2%, en lugar del 1,6%. En cualquier caso, Japón entró en recesión en la última parte del año, aunque esta situación se espera que se reconduzca en 2013. Y respecto a los países en vías de desarrollo, se confirma el frenazo en sus tasas de crecimiento, destacando particularmente los países de la Europa central y del este o en Brasil (crecimiento del 1% en 2012) y la desaceleración más suave en Asia, destacando los datos ya comentados de China o el crecimiento del 4,5% en la India, un ritmo de crecimiento que fue casi la mitad del año anterior.

Para el año 2013 se prevé una evolución mundial de recuperación vacilante, que se trasladaría también para los siguientes años: el crecimiento mundial estimado por el Banco Mundial (4) en 2012 es del 2,3% y para el 2013 se prevé un 2,4%. Por tanto, después de cinco años de crisis financiera internacional continuada, todavía no se ve clara la salida de la crisis.

Así, la OCDE prevé para este año 2013 un crecimiento económico para las economías más desarrolladas del 1,4%, el mismo que hemos tenido en 2012. Ello implica una revisión de sus anteriores predicciones de mayo de hasta ocho décimas. Pero el Banco Mundial rebaja todavía más estas cifras, desde el 1,1% en 2012 al 1,2% para 2013.

Y con respecto a las predicciones del FMI, tampoco podemos señalar que sean particularmente alegres para el 2013. La Unión Europea continuaría en recesión (–0,2%) mientras que Estados Unidos mantendría el crecimiento estimado de la segunda parte del año del 2012 (2%); parece que ha pasado ya el riesgo del acantilado fiscal en Estados Unidos, pero todavía continúan los debates sobre las limitaciones a los techos de la deuda federal y el país necesita un programa de consolidación fiscal creíble. Respecto a Japón, se espera para 2013 un ritmo de crecimiento del 1,2%, similar a su media de crecimiento de los últimos años, si las medidas de estímulo desarrolladas por el Gobierno japonés son exitosas. Pero también necesita un plan de consolidación fiscal creíble que apuntale un crecimiento a medio plazo sólido y le permita reducir sus inmanejables volúmenes de deuda pública.

Estas nuevas predicciones del FMI suponen una revisión a la baja con respecto a las realizadas en octubre del año pasado, especialmente en la UE, y en países como Alemania o Italia. Las estimaciones de la OCDE para la UE son muy similares a estas, señalando que continuará en recesión durante el 2013, aunque ligerísimamente mejor que el año anterior (–0,1%).

Según el FMI, también las economías en vías de desarrollo verían revisadas sus tasas de crecimiento, pero en este caso con cambios mínimos. Después de la aceleración de su crecimiento en la segunda mitad del 2012, se espera una cierta recuperación en 2013 en todos los países, destacando China, India, Rusia y Brasil.

Con todo ello, la economía mundial crecería a ritmos del 3,5% en 2013 y el comercio mundial se recuperaría a tasas 3,8%, más acordes con su evolución media en los últimos años.

Pero para la UE todavía persisten riesgos importantes. Por un lado, la todavía posible ruptura de la unión monetaria y del euro, con la salida forzada de alguno de sus miembros, aunque este es un escenario que, afortunadamente, cada vez se ve más lejano.

Cuadro 2
Proyecciones FMI. Enero 2013

			Previsiones		Diferencia con previsiones WEO octubre 2012	
	2011	2012	2013	2014	2013	2014
PIB mundial	**3,9**	**3,2**	**3,5**	**4,1**	**–0,1**	**–0,1**
Economías avanzadas	**1,6**	**1,3**	**1,4**	**2,2**	**–0,2**	**–0,1**
Estados Unidos	1,8	2,3	2,0	3,0	–0,1	0,1
Área euro	1,4	–0,4	–0,2	1,0	–0,3	–0,1
Alemania	3,1	0,9	0,6	1,4	–0,3	0,1
Francia	1,7	0,2	0,3	0,9	–0,1	–0,2
Italia	0,4	–2,1	–1,0	0,5	–0,3	0,0
España	0,4	–1,4	–1,5	0,8	–0,1	–0,2
Japón	–0,6	2,0	1,2	0,7	0,0	–0,4
Reino Unido	0,9	–0,2	1,0	1,9	–0,1	–0,3
Canadá	2,6	2,0	1,8	2,3	–0,2	–0,1
Otras economías avanzadas	3,3	1,9	2,7	3,3	–0,3	–0,1
Economías asiáticas de reciente industrialización	4,0	1,8	3,2	3,9	–0,4	–0,2
Economías emergentes y en vías de desarrollo	**6,3**	**5,1**	**5,5**	**5,9**	**–0,1**	**0,0**
Europa Central y del Este	5,3	1,8	2,4	3,1	–0,1	0,0
Commonwealth y países independientes	4,9	3,6	3,8	4,1	–0,3	–0,1
Rusia	4,3	3,6	3,7	3,8	–0,2	–0,1
Excluida Rusia	6,2	3,9	4,3	4,7	–0,5	–0,1
Asia en vías de desarrollo	8,0	6,6	7,1	7,5	–0,1	0,0
China	9,3	7,8	8,2	8,5	0,0	0,0
India	7,9	4,5	5,9	6,4	–0,1	0,0
ASEAN-5(*)	4,5	5,7	5,5	5,7	–0,2	0,0
Latinoamérica y Caribe	4,5	3,0	3,6	3,9	–0,3	–0,1
Brasil	2,7	1,0	3,5	4,0	–0,4	–0,2
México	3,9	3,8	3,5	3,5	0,0	0,0
Oriente Medio y África del Norte	3,5	5,2	3,4	3,8	–0,2	0,0
África Subsahariana	5,3	4,8	5,8	5,7	0,0	0,1
Sudáfrica	3,5	2,3	2,8	4,1	–0,2	0,3

(*) Indonesia, Tailandia, Filipinas, Corea y Taiwán.

Fuente: FMI WEO, enero 2013.

Por otro, las dudas generadas sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas y la solidez de un sistema bancario sostenido con fondos públicos, mientras que la banca es el principal tenedor de deuda soberana. Y donde, como hemos podido comprobar, las noticias negativas de cualquiera de los Estados miembros se amplifican y se trasladan al resto de los países periféricos y acaban impactando en el resto de países en situación más frágil y, finalmente, en el conjunto de la UE.

En cualquier caso, estas previsiones se podrían ver superadas por un despegue de la economía mundial en 2013 *si los riegos de crisis no se materializan y se continúa mejorando en las condiciones financieras* (IMF).

NOTAS

(1) AIECE, Association of European Conjuncture Institutes. Bruselas, noviembre 2012.
(2) OECD, *Economic Outlook*, volumen 2012/2, Noviembre.
(3) IMF, *World Economic Outlook Update*, enero 23, 2013.
(4) World Bank, *Global Economic Prospect*, volumen 5, enero 2013.

SEGUROS PARA COLEGIADOS DEL COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID

ADARTIA

Oferta especial SEGURO SALUD – ADESLAS

ADESLAS COMPLETA

De 0 a 19 años	35,00 €
De 20 a 44 años	38,00 €
De 45 a 54 años	54,00 €
De 55 a 64 años	69,00 €

- Precios para nuevos asegurados o traspasos de pólizas
- Con cuestionario de salud
- Sin carencias si procede de otro seguro con características similares
- Coste por acto médico:
  - Psicología 9 €
  - Resto prestaciones 1 €
- Condiciones de contratación: Colegiados (como titular y asegurado) cónyuge o pareja de hecho e hijos
- Edad máxima de contratación 64 años



Seguro de RESPONSABILIDAD CIVIL – MAPFRE

✓ **SEGURO COLECTIVO ESPECÍFICO PARA ECONOMISTAS** Negociado en exclusiva por el Colegio de Economistas de Madrid y Adartia Correduría de Seguros con la Compañía MAPFRE

✓ **EXCELENTES CONDICIONES ECONÓMICAS** con una alta protección y adaptación concreta a la profesión de economista

✓ **COBERTURAS PARA LA ACTIVIDAD DE ECONOMISTA, CONCURSAL Y AUDITORÍA**

INFORMACION : ADARTIA GLOBAL - 902 10 36 32 Email: colegios@adartia.es



SECTORES PRODUCTIVOS

Coordinador

Fernando Bécker

Catedrático de Economía Aplicada, URJC

El sector agroalimentario: fuerte ante la crisis

Jaime Lamo de Espinosa
Catedrático Emérito, UPM. Premio Rey Jaime I de Economía

RESUMEN

El sector agroalimentario ha mantenido durante el año 2012 un comportamiento que se aleja bastante del mostrado por otros sectores en medio de la crisis económica que España sufre. Sus cifras de producción (PFA), la renta agraria (RA), la creciente importancia de los subsectores hortofrutícolas y carne de porcino, así como el excepcional ritmo exportador y la muy positiva balanza comercial, tanto en lo agrario como en la industria agroalimentaria, convierten a este sector en una excepción notable. De otra parte, el sector afronta diversas cuestiones de interés para el año 2013: retorno a los viejos pueblos muertos por la emigración forzosa debido al paro; alta volatilidad de los mercados mundiales de *commodities*; equilibrio de la cadena de valor; sector del agua, regadíos y unidad de cuenca hidrográfica, y nueva PAC post 2013 con dudas simultáneas sobre su horizonte presupuestario.

PALABRAS CLAVE

Producción final agraria, Renta agraria, Exportación agraria, Tasa de cobertura, Hortofruticultura, Regadíos, Agua virtual, Pueblos muertos, Nueva PAC, Cadena de valor, *Commodities*, Volatilidad.

1. Introducción

El año que acabamos ha estado caracterizado por una profunda y severa crisis económica. Vivimos en recesión. No hay actividad. El déficit no se contrae a la velocidad requerida; nos endeudamos fuerte y costosamente para cubrirlo; sufrimos una fuerte crisis financiera, especialmente aguda en el sistema de cajas de ahorros; decrece el número de afiliados a la Seguridad Social; los ingresos por cotizaciones bajan; las prestaciones por desempleo se elevan mes a mes; el agujero de la SS no deja de progresar… Y unos presupuestos donde el coste del servicio de la deuda y del subsidio de desempleo alcanzan cifras nunca hasta ahora conocidas.

En paralelo, todo parece indicar que cerraremos el año con una variación del PIB —consenso de CE, Gobierno, CEOE y OCDE— de un –1,3/1,5%, una tasa de paro de 24,6/25,1% (AFI-Agett lo cifra en 26% para el cierre del año con 27% de parados y un 27,2% para 2013) y un déficit público de –6,3/–8,1%, con un óptimo, ya, de un 7% —frente al 6,3% que era el objetivo— y con riesgo de superar el 7,5%, cifra que haría sonar todas las alarmas, sobre todo las europeas.

Y el pronóstico de 2013 tampoco parece esperanzador. Es cierto que los Presupuestos Generales del Estado para 2013 prevén una variación del PIB de solo –0,5%, pero el consenso de analistas cifran tal variación entre –2,0% (AFI, Cemex, Intermoney) y –1,4/1,6% (BBVA, Santander, La Caixa, FUNCAS, Instituto Flores de Lemus, etc.).

Es en ese contexto donde hay que situar lo ocurrido con el sector agrario y alimentario o, si se quiere, el Sistema Agroalimentario (SAA). Un sector que ha mantenido un comportamiento asombrosamente positivo en medio de esta tempestad. Las cifras de actividad, empleo y comercio exterior así lo aseveran.

2. El sector agrario: macromagnitudes

La Producción Final Agraria (PFA) ha crecido sobre 2011 (1ª estimación MAGRAMA.12.12.2012) (1) un 2,9% en valor, pero debido a un alza de precios percibidos de un 7,4% ya que la producción en volumen cayó –4,2%. De ese crecimiento la parte más significativa este año ha sido el subsector ganadero, cuya producción aumenta en valor 9,6%, en precios un 8,4%

y en volumen 1,1%. Por el contrario la producción vegetal decrece en valor (–1,2%), debido a la caída en volumen por la reducción de las cosechas agrícolas (–9,7%) no compensadas por el crecimiento de sus precios en +7,1%.

Un rasgo que ya viene de atrás y se acentúa aún más este año es que tres subsectores —frutas, hortalizas y carne de porcino— suman ya casi la mitad de esa PFA. Más tarde veremos que son los sectores más exportadores, con creces, y, lo que es más significativo, ninguno de ellos percibe ayudas de la PAC o lo hacen en muy escasa cuantía. Es este un primer rasgo a destacar.

De todos los subsectores que integran la PFA, aparecen con incidencias más positivas en valor las hortalizas (+8,2%) y aceite de oliva (+20,8%), así como carnes de porcino (11,6%), bovino (6,8%) y equino (44,7%), junto a lácteos (4,3%) y huevos (35,9%) o aves (7,8%). Con diferencias negativas en valor destacan los cereales (–10%), plantas industriales (–16,4%) y, levemente, ovino y caprino (–1,2%). Es de destacar que el sector que más crece en volumen, precios y en valor es el de carne y ganado equino, lo que es una muy buena noticia.

Respecto a los precios percibidos por el subsector vegetal y animal, han mantenido un crecimiento significativo (7,4%), con aumentos singulares en cereales (14,1%), plantas industriales (10,2%), carnes (7,1%) y, excepcionalmente, huevos (44,8%). Por el contrario, en volumen se aprecian serias caídas en cereales (–21,1%), plantas industriales (–24,4%), frutas (–9,4%), aceite de oliva (–13,2%), huevos (–6,1%) y una fuerte subida en el subsector de equinos que crece, nada menos, que un 35,5%.

En cuanto a los Consumos Intermedios (CI), cuyo ratio respecto a la PFA, es un claro indicador del grado de tecnologización del sector, se sitúa este año nuevamente, en casi el 50% (49,2%), con una cifra total de 20,9 millones de euros, que muestra un decrecimiento en volumen de –1,1% y un aumento en precios de, 6,2%. Estas alzas siguen las de años anteriores en que la alta volatilidad de los cereales, aceite y haba de soja, azúcar, mantequilla, leche en polvo, etc. (ver datos FAO u OCDE) —a los que nos referiremos más adelante— han sido constantes.

Pues bien, esa alta volatilidad comentada fuerza al alza de modo muy notable los precios de los piensos, como ha ocurrido este año nuevamente con un 7,9%. También el petróleo provoca aumentos de la energía del 9,3% y de los fertilizantes de 5,7%. No es ese un problema menor ni nuevo —viene de años pasados— al que se enfrenta el sector, porque estos aumentos acaban incidiendo negativamente en la renta agraria —los CI suponen, nada menos, que el 93,4% de la renta agraria— que solo se sostiene, y débilmente, merced a las ayudas de la PAC.

Efectivamente, el resultado de tales magnitudes, junto a las subvenciones de explotaciones y las ayudas PAC, determinan una renta agraria total de 22.442 millones de euros, que en términos de RA/UTA (Renta Agraria/Unidad de Trabajo Año), resulta ser de 25.465 € en euros corrientes y de 12.369 en euros constantes. Ambas cifras repiten una constante negativa de los últimos años: que la RA a precios corrientes es inferior a la de los años 2001 a 2008 y 2010 y que la RA/UTA en euros constates es inferior, nada menos, que a la de los años 1996, 1997 y 2000 a 2004 y 2007. Son malos estos resultados históricos. Las macromagnitudes nos muestran que, desde 2005 hasta ahora, solo dos años —2007 y este— superan la serie altamente positiva del lustro 2000-2004 y los tres años centrales del lustro que le precede 1996-1999.

Y tales datos son así pese a que las UTA han decrecido entre los años 1990 y 2012 desde 1,28 millones a 881,3 millones, es decir un –31,5%. Y cuando las ayudas PAC han crecido de modo sustancial en ese período, representando un 30%, aprox, en 2012 (las subvenciones han sido de 6.526 M€, suma de 571 M€ a los productos y de 6.009 M€ en *otras*, que incluye el pago único). No olvidemos que las *subvenciones* eran solo de 292,2 M€ en 1990, superan los 1.000 M€ en 1996 y se sitúan en 2003 y 2004 en 1/3 de las actuales.

En consecuencia, la renta agraria, pese a las importantes ayudas PAC, no se está comportando, en serie histórica, de un modo favorable a la continuidad de la actividad productiva y rural, pese a la fuerte actividad de unos sectores que compensan con creces las fuertes caídas de otros (remolacha, azúcar, algodón, tabaco, etc.). Pese a todo, al menos la RA/UTA en

términos constantes ha tenido un crecimiento positivo de +2,4%, superior al de la UE-27 que fue de 1,0% en igual período. Pero hay que indicar que en algunos EE.MM. de la UE tal porcentaje alcanza cifras de crecimiento elevadísimas, como Bélgica con +30%, Holanda con +14,9%, o Alemania con +12,1%.

Otro dato revelador, que siempre debe ser estudiado en estos análisis, es el de las reservas totales embalsadas que revelan lo ocurrido climatológicamente —en este caso, fuerte sequía— y que, de algún modo, anticipan ciertas expectativas futuras. Todos los embalses, en casi todas las cuencas —Ebro, Guadalquivir, Guadiana, Júcar, etc.— mantenían (a 16.10.2012) reservas inferiores a las de igual período del año anterior. En su conjunto las reservas eran en esa fecha de un 44,7% frente al 60% del año precedente (2).

Con respecto al empleo, el sector ha experimentado —consecuentemente con lo indicado— una evolución algo más positiva que los otros aunque afectado seriamente por la crisis. El TIII de 2012 con 734.000 empleados en el sector FAO compara bastante bien con los 730.200 del TIII2011 (3); también los ocupados, con una diferencia de +16% sobre TIII2011 (4) y los parados registrados por el INEM (5) que en 2012M10 suman 185.191 personas frente a 154.168 a igual mes del año anterior, lo que implica un aumento de un 20% más. No podía ser de otro modo. Pero las cifras no son tan preocupantes como las de otros sectores productivos.

Dos datos más terminan de perfilar el año estadísticamente. Los precios de las tierras y los cánones de arrendamiento caen un año más. Los primeros (6) vienen reduciéndose desde el año 2006, cuando alcanzaron su máximo con 10.402 €/ha en promedio frente a los 10.003 €/ha de 2011. No sabemos los datos del pasado año (2011 son los últimos conocidos) pero todo apunta a esa línea decreciente. E igualmente los cánones de arrendamiento (7) caen desde 2005, pasando de 162 €/ha hasta los 157 €/ha actuales. En euros constantes los precios de la tierra son superiores al actual desde el año 2000 y las rentas desde 1998. Puede parecer lógico, pero no lo es.

En Francia, donde las tierras son consideradas como el *oro verde*, sus precios crecieron entre 2010 y 2011 un 6% en media nacional y los arrendamientos un +3,1%. A ello ha contribuido que allí las rentas agrarias vienen creciendo sistemáticamente, que la crisis e incertidumbres de los mercados financieros ha generado que el campo sea un *valor refugio*, que grandes grupos internacionales estén adquiriendo viñedos, bodegas, bosques, etc. para ocio, caza, lujo, y que, además, todo el mundo sea consciente del creciente desfase entre oferta y demanda mundiales, lo que empuja a fondos soberanos chinos o árabes a comprar tierras en el mundo, provocando un alza del precio y la renta de las tierras agrícolas más fértiles y productivas del mundo por su presente/futura escasez…, que ya se anuncia.

3. Un sector fuertemente exportador

Pero si hay algo que se ha comportado excelentemente en el sector, durante todo el año, ha sido el mercado exterior. Todo él, en su conjunto, por cierto, como siempre cuando España ha padecido una fuerte crisis, ha mostrado una enorme pujanza. Pero en ese comportamiento positivo destaca notablemente la exportación agroalimentaria, sector (SAA) en el que integramos la agricultura y la industria agroalimentaria. Pues bien ambos sectores —que suman hoy casi el 8% del PIB y sostienen 1,8 millones de puestos de trabajo, el 10,3% de todo el empleo— han sido una parte muy positiva del motor exterior de nuestra economía. Mientras que la balanza comercial acumulada a agosto, de toda la economía arrojaba un resultado negativo, el sector agroalimentario nos ofrecía tasas de cobertura del 126,6% para la agricultura y ganadería, de 546,7% para la industria agroalimentaria y del 210,4% para el subsector bebidas.

La agricultura fue siempre un sector que presentaba —hasta el año 1981/82— una balanza comercial negativa. Esa constante comenzó a corregirse en 1978 y ya en 1981 —en plena Transición— España lograba situarse en una muy positiva posición exportadora en cereales —siempre lo había sido en frutas, hortalizas y vinos—, exportando más de 1,2 millones de t de trigo y cebada a la URSS y cerca de 0,35 millones de t en harinas, pasando a ocupar la Presidencia del Consejo Internacional del Trigo. A partir de entonces, año tras año la agricultura ha ido creciendo en sus cifras de

exportación apoyada especialmente en los muy pujantes sectores de frutas, hortalizas, vinos, aceites de oliva y, más recientemente, porcino.

La exportación agraria ha tenido así una evolución singular durante 2012. La hortofrutícola creció en septiembre un 13% en valor sobre igual mes de 2011 debido al buen comportamiento del consumo en Alemania y Francia, con los cítricos como primera fruta exportada. Y el sector porcino se ha convertido en uno de los sectores más pujantes de nuestra PFA, a la que aporta el 12,5%, cuyo valor es superior ya al de cereales, y que es el 2º productor de la UE y 4º del mundo y gran exportador a la UE y a los BRIC. Tales éxitos han sido obtenidos merced a haberse dotado de la más alta tecnología y siempre en lucha con la alta volatilidad de los precios de cereales y oleaginosas, de los piensos en suma, por su alto peso en su estructura de costes.

Hay que hacer constar —como ya se ha dicho— que estos tres subsectores más pujantes de nuestra exportación agraria —frutas, hortalizas y porcino— no gozan de ayudas PAC…, ninguno de ellos. Y son la muestra patente de una alta especialización productiva y tecnológica que el campo español viene afrontando desde hace más de tres décadas. La ciencia agronómica no ha hecho en ese tiempo sino estimular, con éxito, el volumen y la calidad de nuestros alimentos que son altamente apreciados en el exterior. Hoy la *marca España* debe mucho a tales producciones y a este sector de pequeña y mediana empresa.

También, en esta fuerte corriente exportadora, es digno de mención lo que está ocurriendo con nuestros vinos y aceites, batiendo récords de ventas en el exterior, aunque —todo hay que decirlo— más en ventas a granel que envasado y con marca. España hoy ya no tiene aquel 1,3 millón de has de viñedo de los pasados años ochenta, ni tampoco alcanzó jamás aquellos 4 millones con los que Joaquín Costa soñaba cuando hablaba de la *bodega de Europa*, sino que tenemos menos de 1 millón de has, producimos unos 40 millones de hl y consumimos solo unos 20 l/capita. Es, por tanto, la exportación la que mantiene nuestros viñedos, sus precios y las rentas agrarias vitivinícolas. Hoy vendemos fuera 2 litros por cada litro vendido dentro. En el 2000 exportamos 22,3 millones de hl, hoy somos ya el 2º exportador mundial. Con bajos precios y con mucho vino a granel, sí, pero con volúmenes crecientes. Y con una exportación muy pujante a Rusia y China, además de las tradicionales a la vieja Europa.

E igualmente y como siempre, el sector de aceite de oliva sigue ganando posiciones en los mercados exteriores. Hoy se cultivan 2,45 millones de has, que producen ya 1,2 millones de t de media anual, elaboradas en más de 1.700 almazaras que generan una corriente exportadora de unos 870.000 t, con destinos a Europa (Italia, Portugal, Francia, RU, etc.) y EE.UU., China, Japón, Brasil, etc. China es un mercado que se va abriendo progresivamente y con gran éxito ante nuestros aceites. Hoy España es el mayor exportador de aceite de oliva del mundo y además va ganando posiciones en el mercado interior frente a otros aceites.

Si consideramos el conjunto del SAA el resultado todavía es más satisfactorio. Con datos de Aduanas, a septiembre 2012, las exportaciones alimentarias suman 20.535 M€ y las importaciones 11.756 M€, lo que arroja un saldo comercial positivo de +8.779 M€, un 30% más que en 2011. Contrasta este saldo y su alta tasa de cobertura con el del conjunto de la economía cuya tasa de cobertura siempre gira alrededor del 85%, por causa de nuestra deficitaria balanza energética. Tras los bienes de equipo —hoy las ventas al exterior de bienes de equipo son el 17,1 % del total y alimentos el 15,6%— la alimentación es, por ahora, el sector con más ventas al exterior. Y cerrará —muy probablemente— el año con cifras superiores a los 30.000 millones de euros.

Pero habrá que estar atento en 2013 pues la desaceleración del PIB mundial y en concreto de algunos países emergentes y de ciertos EE.MM. de la UE, también en proceso de contracción de su demanda, y que son destinos naturales de nuestras exportaciones, no parecen anunciar un horizonte tan halagüeño como el de los meses pasados, ni en precios ni en volúmenes de demanda. Y, además, el margen de estos sectores más exportadores para mantener el valor añadido en sus productos, se va estrechando poco a poco. Y por si ello fuera poco la fuerte caída en el consumo de los hogares españoles no anuncian ventas mejores en el interior.

4. Cuestiones de especial relevancia

Puede que las líneas anteriores se presten a una interpretación cuasi idílica, la de un sector sin problemas y en una situación relativamente mejor al del resto de la economía. Pero eso no es así. Existen problemas muy serios que afectan al mismo, nacidos unos antes de 2012 o acentuados en ese año, y de cuya su solución dependerá en mucho su futuro. Si tuviera que quintaesenciarlos bastaría con las siguientes pinceladas:

1. El problema de los *pueblos muertos* que cambia en muchas partes de nuestro territorio y se revitalizan con los movimientos migratorios internos fruto del aumento de parados de larga duración que buscan refugio en sus lugares familiares de origen.

2. Fallos e ineficiencias en la cadena de valor que trasladan presiones negativas en precios hacia la parte más débil —agricultores y ganaderos— desde la más fuerte —la gran distribución—.

3. El efecto que tiene en los costes de producción la alta volatilidad de los mercados.

4. En el ámbito hidráulico los problemas derivados del abuso competencial autonómico sobre la *unidad de cuenca* y la fuerte contracción de las cifras para nuevas inversiones en los Presupuestos del Estado de 2012 y 2013.

5. El alto nivel de indefinición de la PAC post 2013, lo que altera y retrasa posibles nuevas inversiones.

Comentaremos estas cuestiones seguidamente.

4.1. *Aldeas, municipios y envejecimiento demográfico*

Hay que seguir consignando que en España existen miles de municipios, de los cuales muchos son aldeas pequeñas, de escasos habitantes, con un altísimo grado de envejecimiento y que tienen los días contados. Son municipios sin futuro. Y no son pocos. Entre 2001 y 2011 el número de habitantes en municipios de menos de 2.000 habitantes se redujo en –6,2% y 186.000 personas. Pero, en cambio, crece la población en los municipios de tamaño medio, de 5.001 a 10.000 habitantes, un 11% y los del rango de 10.001 a 20.000, un 9,8%. Muchos de esos municipios son cabeceras de comarca. En conjunto los de menos de 5.000 habitantes decrecen un –2,9%. Por el contrario, la población de los municipios de entre 50 y 100.000 habitantes crece, nada menos que un +38,4% y los de 5.000 a 10.000 también lo hacen en un +11%.

Cuando el sociólogo francés Henri Mendras escribía a finales de los años setenta *La fin des paysans* estaba anunciando el fin de una clase agrícola o rural y el nacimiento de los nuevos *explotantes agrarios* (permítaseme la expresión). Quedan en España muy pocos trabajadores agrícolas por cuenta ajena y el número de agricultores y, sobre todo, ganaderos, disminuye año a año. Y además, buena parte del territorio ha sido devorado por autopistas, AVE, urbanizaciones, infraestructuras, en suma.

Al tiempo, hay numerosas personas, familias, que vuelven a su pueblo de origen familiar —a esos municipios intermedios— para huir del paro en la ciudad, del desahucio, de la carencia de ingresos en una familia completa (hay casi 1,3 millones de familias sin ingreso alguno en todos los miembros de la misma)… Regresan para ampararse en la casa del abuelo, a disfrutar de su modesta pensión y, sobre todo, de aquello que parecía borrado del vocabulario económico-agrario: el autoconsumo. Se vive mejor en el campo con/de las gallinas, los huevos, el cerdo y sus embutidos, la alacena, la huerta, las frutas a mano, etc., que en la ciudad sin dinero para el supermercado. Y deja de ser necesario el coche, el autobús, el cine, y las tiendas incitan a menos compras…, la bici es suficiente y alegra y rejuvenece… Es otra manera de ver nuestros viejos pueblos… Es este un nuevo fenómeno no cuantificado que está resucitando algunas aldeas o pueblos muertos o en riesgo de extinción, y que habrá que estudiar en los próximos meses y años.

4.2. *La cadena de valor. Su reequilibrio*

Desde hace años vengo sosteniendo que la cadena de valor opera de tal modo que se basa en una *doble presión inversa* que ejercen sobre agricultores y ganaderos, de una parte los proveedores de *inputs* y de otra sus clientes, la industria agroalimentaria, pero sobre todo, de modo directo o indirecto, la gran distribución. Esta última presiona sobre la IAA o sobre los agricultores

proveedores directos para lograr en sus marcas blancas (MDD), o en productos sin marcas o con la del fabricante, precios progresivamente más bajos que repercuten hacia atrás sobre el agricultor o ganadero comprimiendo sus precios de venta y sus rentas. El caso más paradigmático que este año ha mostrado su faz más negativa es el de la leche, que se vende hoy en numerosos super/hipermercados a precio inferior al del agua envasada.

Durante todo el año, los precios en destino de la leche presionaron a la baja los márgenes de los industriales y aún más a la baja los precios de los ganaderos, lo que les está expulsando del mercado, enfrentados como están a las mayores alzas de precios de los piensos que nunca se han conocido. La cadena alimentaria está *asimétricamente* estructurada. La diferencia entre la dimensión de los operadores de los tres subsectores, agrario, industrial agroalimentario (IAA) y distribución, es tan grande que convierte a los primeros en la parte más vulnerable. Hoy la máxima empresa agraria —cooperativa— factura no más de 300 M€ y hay muy pocas. Por su parte, la primera de la IAA supera en poco a los 1.000 M€ en bebidas y casi los 2.000 M€ en alimentación. Y, en cambio, las mayores de la distribución multiplican por 50 la primera cifra, por 15 la segunda y por 7 la tercera. Esa es la asimetría. Y de ahí nace una asimétrica capacidad negociadora de márgenes y precios.

Es verdad que la agricultura/ganadería vende directamente a la gran distribución solo una cuarta parte de lo que produce, el resto a la IAA, por lo que aquella completa su oferta con productos que provienen de la segunda. Pero esta segunda encuentra en el mismo lugar donde se ofertan sus productos —el lineal— los propios de la marca de la distribución (MDD), la marca blanca, a precios extraordinariamente competitivos. En cualquier caso, hay que consignar que los consumidores compran en el canal de *libre servicio* más de la mitad de sus alimentos y de estos, en esas cadenas, nada menos que el 44% son productos de marca blanca frente a las enseñas propias de la IAA, que repito, compiten en el mismo lineal con precios que predetermina el comprador. Y ambas tendencias —cuota creciente de las ventas alimentarias en ese canal y cuotas mayores de las marcas blancas— se van acentuando año a año.

¿Cabe otro modelo de relaciones en el seno de la cadena? Sin duda. Un reciente trabajo del profesor Thomas Roeb sobre la cadena alemana (8), pone de manifiesto cómo allí el mercado está dominado por las dos grandes *discounters* Aldi y Lidl, que persiguen reducir sus precios por debajo de los que ofrecen los super e híper. Para ello han ayudado a empresas a crear/ser proveedores de sus propias marcas, algunas incluso gozando de una cierta posición de *cluster* regional, ello les ha permitido alcanzar una gran dimensión que han aprovechado para salir a los mercados exteriores con éxito. Tal vez haya que estudiar más este modelo más cooperativo y menos duro con el proveedor.

Resultaba evidente que se precisaba una norma que tratara de impedir los abusos que en la cadena se producen en perjuicio del eslabón más débil: los agricultores y ganaderos. Y esa es la razón por la que una nueva ley, presentada por el Gobierno a finales de noviembre, sobre la cadena de valor, tras partir de las claras asimetrías existentes en el poder negociador de cada operador, pretende mejorar la eficiencia de la cadena, regular las relaciones comerciales entre operadores, los contratos agroalimentarios, las buenas prácticas comerciales y combatir las prácticas abusivas, creando el Observatorio de la Cadena Alimentaria, regulando la potestad sancionadora y fomentando la integración (9).

Es una ley necesaria pero que será discutida y, seguramente, encontrará oposición puntual, más o menos definida, entre las patronales de las distintas partes de la cadena y modelos, que mirarán la ley con miradas cruzadas. Lo veremos, sin duda, en el debate parlamentario. Y no sé si producirá, a la postre, los efectos deseados —recuerden aquello de *hecha la ley hecha la trampa*— pero sería bueno que así fuera y que el debate contribuya a perfeccionar la ley y a que sea asumida lealmente por todas las partes.

Y este proyecto de ley de *medidas para el funcionamiento de la cadena alimentaria* me ha traído una cierta nostalgia al recordarme la Ley 9/1982 sobre *contratación de productos agrarios* que tuve el honor de impulsar y que establecía, por vez primera, los principios de la economía contractual en la agricultura, definiendo los acuerdos interprofesionales en el marco de aquella política por primera vez como *agroalimentaria*. Aquella ley fue el

origen de posteriores ordenaciones como la Ley 38/1994 que reguló las *Organizaciones Interprofesionales Agrarias* o la 2/2000 reguladora de los *contratos-tipo de productos agroalimentarios*. Ambas serán ahora derogadas si se aprueba el texto remitido en el Congreso y en el Senado.

Otro instrumento remitido a las Cortes que puede ayudar en tal sentido, es la ley de *fomento de la integración de cooperativas agrarias*, que modifica sustantivamente la vieja Ley 27/1999 de cooperativas agrarias. La nueva ley es muy necesaria. No tiene sentido que en España haya 4.000 cooperativas con una facturación conjunta de unos 17.400 M€, a las que se añaden las SAT. Porque esos datos muestran un sector absolutamente atomizado (4,3 M€ por cooperativa); que se mueve entre 17 leyes diferentes autonómicas, leyes que han hecho todo lo posible en estas décadas por impedir la fusión/integración entre cooperativas de autonomías diferentes con muestra de un localismo letal. Por eso la ley impulsa el ámbito supraautonómico de las nuevas cooperativas.

Y ello es tanto más necesario cuanto que muchas cooperativas europeas alcanzan una facturación individual que supera los 5.000 millones de euros. Invivo, de cereales, francesa, vende 5.200 M€; Danish Crowne, danesa y cárnica, factura 6.000 M€; Aria Foods, láctea, supera los 6.000 M€ y es un ejemplo de supranacionalidad pues agrupa ganaderos daneses y suecos, y hay que añadir, Vion, holandesa, cárnica, con 8.000 M€, y Friedland, también holandesa y láctea, con 9.481 M€. Dejo al lector la triste comparación de estas cifras de las Top 5 de la UE con las Top 5 de España…, resulta demoledor. Porque más allá de nuestras fronteras, pero dentro de la UE, parece que saben que cuánto mayor dimensión alcanzan sus cooperativas mejor negocian en el seno de la cadena y más fácilmente hacen notorias sus marcas. Y cuando aquí, en estos localismos que sufrimos con lo autonómico, no caben integraciones entre cooperativas de dos autonomías colindantes, allí vemos cómo se alcanza el óptimo incluso con cooperativas intereuropeas.

4.3. *La volatilidad y los costes*

Y llegamos a un punto muy nuevo —nos llega desde hace unos cuatro años— y de alto impacto en costes y rentas, la alta volatilidad de las materias primas agrarias. Los precios de los productos agrarios en los mercados mundiales alcanzaron máximos históricos a mediados 2010, nuevos máximos a comienzos 2011 (10) y algunos han repetido en el 2º trimestre de 2012, como el trigo, el maíz o la soja.

De hecho los investigadores del FMI —Serhan Cevik y Saadi Sedik— han demostrado la alta correlación entre los precios de las materias primas agrarias, el barril de Brent y el precio bruto de los grandes vinos y que casi el 85% de los operadores sobre estos mercados eran agricultores en un 80% en 2000 y son financieros en un 85%, hoy, en 2012. Pero hay más, los precios de los cereales y el café evolucionan paralelamente a las cotizaciones de las 500 primeras empresas americanas (11). Y como ha puesto de manifiesto la FAO los índices de precios de las *commodities* y los del Brent se mueven paralelamente desde hace unos años (12).

Esto quiere decir que las presiones sobre los precios causadas por la especulación sobre los mercados de futuros y derivados generan alzas de precios considerables. Pero hay otro factor en juego que dará mucho que hablar y discutir en el futuro: me refiero a los biocombustibles. Hoy son una realidad, la producción mundial crece año tras año. Pero hay que afirmar algo: cada ha que se consagra a producir bioetanol o biodiésel es una hectárea que se retira de la producción de alimentos o de piensos para la alimentación ganadera. Y eso, en un momento en que el desequilibrio oferta-demanda global de alimentos se va deteriorando, dada la pujanza de la demanda alimentaria con modelo cuasi occidental de los países asiáticos emergentes y la escasez de tierras y agua para riego mundiales, es muy peligroso. La *primavera árabe* ha sido causa directa de fuertes escaseces alimentarias en los países de la cuenca sur mediterránea (13).

Tomemos como ejemplo EE.UU. La producción de etanol partiendo de maíz se mueve entre los años 2011-2012 entre los 470 y 526 millones de hl de etanol y una producción de 110/135 millones de t de maíz. Estas cifras viene provocando las protestas de los sindicatos ganaderos de EE.UU. desde hace unos años por el encarecimiento de sus piensos y ello pese al límite fijado a dicha producción (RFS, Renewable Fuel standars). Pero este mismo fenómeno se da hoy en Argentina,

Brasil, etc. en base a trigo, maíz, caña de azúcar, etc. Y cada hectárea consagrada a etanol es una hectárea que sale del circuito de productos para piensos o para alimento humano directo. De ahí la batalla que poco a poco va ganando terreno y que ha pasado ya al ámbito de lo ético.

En España el problema no nos es ajeno. El crecimiento sistemático de la factura de piensos que venimos contemplando es fruto de esta deriva especulativa de las *commodities*. En 2012 el coste en piensos para nuestra ganadería ha sido de casi 11.000 millones de euros. Esa cifra ha duplicado la de 1999/2000. Pero era de solo 6.950 millones en 2006, creció un 22,3% al año siguiente y las altas volatilidades comentadas antes han llevado su coste a cifras cada vez más elevadas hasta la ya mencionada para 2012. Aquí, en este ámbito, nos estamos jugando el futuro de nuestra ganadería intensiva, cuyo peso e importancia para la PFA y el comercio exterior ya ha sido destacado.

4.5. *El agua. La agricultura de regadío*

Hablar del agua hoy es, necesariamente, referirse al agua azul y verde y a la Huella Hídrica (HH) y su correlato económico. La agricultura española es la principal consumidora de *agua azul y verde* con casi el 85% de la HH, aunque solo aporta el 2,3% del PIB y el 4,3% del empleo. Pero es lo cierto que más del 50% de la PFA es aportada por la agricultura de regadío (14). Una agricultura, la de riego, que define hoy sectores tan amplios como el hortofrutícola, viñedo y olivar de riego, etc. Somos un país importador neto de agua virtual, en razón de nuestras fuertes importaciones de cereales y soja para piensos que alimentan nuestra cabaña ganadera, sobre todo la porcina, netamente exportadora. Y el consumo de agua en aquellos sectores donde España es fuertemente exportadora y competitiva (cítricos, hortalizas, vinos y aceites, etc.) es mucho menor que en aquellos otros donde somos poco competitivos (algodón, cereales, patata, etc.). De ahí la importancia que van a tener en años próximos los desplazamientos de cultivos y de producciones en razón de los nuevos conceptos con los que hay que medir, hoy, el uso del agua.

Y de ahí que los problemas suscitados por la apetencia de ciertas comunidades autónomas para ir más allá de lo que preceptúa el art. 149.1.22 de nuestra Constitución sobre la *competencia exclusiva* del Estado en materia de cuencas intercomunitarias y del principio de la unidad de cuenca y de gestión de la misma sea hoy un tema crucial. Los localistas intentos autonómicos para apropiarse de cuencas interautonómicas (caso de Andalucía y el Guadalquivir o Cataluña y el Ebro) que violentan los principios de unidad de cuenca —que viene desde Lorenzo Pardo y la creación de las confederaciones hidrográficas por el conde de Guadalhorce— hasta hoy, que son reconocidas como modelo internacionalmente, no pueden tolerarse y en tal sentido las sentencias del TC deben ser alabadas. Pero no basta con eso, es preciso un gran *Pacto del Agua* entre los dos grandes partidos nacionales que elimine este tema de fricción que se arrastra desde hace años.

En ese contexto es especialmente grave la contracción operada en los presupuestos —y consecuentemente en las licitaciones— en materia de obras hidráulicas, que viene ya desde mayo de 2010 cuando se adoptaron las primeros acuerdos de no disponibilidad de partidas que estaban entonces en los presupuestos de 2010. Pues bien, desde entonces, en todos los PGE consecutivos tales cifras han ido recortándose de modo preocupante. También en los recientemente aprobados de 2013. Las cifras totales del MAGRAMA se reducen en –55,2% sobre las de los PGE2010 (incluidas las sociedades del agua), pero las del capítulo 6 caen en –69,5%. No es una buena senda y afecta no solo a proyectos de futuro en gestión, infraestructuras y calidad del agua, sino también a la creación de empleo directo e indirecto. No olvidemos que por cada millón de euros invertido en obra hidráulica se estima que se crean unos 22-30 puestos de trabajo directos, más los indirectos correspondientes, y genera un retorno fiscal de un 55-60%. Afortunadamente en el último mes del año el Ministerio autorizó varias inversiones de cierta relevancia: las obras del embalse de Biscarrúes (Huesca) para regular los riegos del Alto Aragón (otra vez en la senda de Joaquín Costa) por un importe de 200 M€; la modernización y consolidación de 92.843 has de regadíos de Cataluña por importe de 35,8 M€ y también en Andalucía afectando a 63.700 has por un importe de 243,6 M€.

4.6. *Ante una nueva PAC*

De cara al próximo año habrá que ver cómo evolucionan los dos debates cruciales para el sector: el del presupuesto de la UE y las propuestas para la nueva PAC que consumen el 40% de dicho presupuesto. Son muchos los países que quieren recortar el mismo y el gasto PAC —aunque no reducen apenas los gastos burocráticos de Bruselas— y quieren hacer una PAC muy difícil y restrictiva vía *greening* o definición de activos…, una excusa más para aparentar unos gastos presupuestados pero que, más tarde, se recortarán por la vía de las restricciones y condicionantes en su aplicación. Me gustaría advertir a tan ilustres decisores que la agricultura no puede ser considerada solo por su capacidad de generar alimentos, sino muy especialmente por su función integradora territorial, espacial, paisajística, naturalista, medioambiental y humana. No olvidemos su capacidad para fijar CO^2, no sólo en las masas vegetales, sino también en la materia orgánica del suelo, y su contribución a regenerar las aguas residuales procedentes de ciudades e industrias. Y, en el contexto actual, el único capaz de garantizar a Europa su seguridad alimentaria que, poco a poco, va a ser más difícil de satisfacer por razones geoeconómicas.

Hemos escrito antes sobre las consecuencias del manifiesto abandono de cultivos que la Política Agraria Común (PAC) nos ha provocado en algunos productos, caso flagrante el de la remolacha, cuya producción es hoy menos de la mitad del momento de la firma de la adhesión española, o la de la cuota láctea a todas luces insuficiente, y mucho más aún, para la ganadería. Esto ha determinado que, salvo en casos excepcionales, estemos perdiendo posiciones en la Unión Europea (UE), forzados por Alemania, que está a la cabeza de los países del centro y norte de Europa.

Pero Europa está queriendo hacer *el más difícil todavía*: aprobar la nueva PAC, cuyo presupuesto es el 40% del total sin haber aprobado antes el horizonte financiero y presupuestario de la UE hasta el año 2020. Presupuesto que debe a su vez ser recortado para acomodarlo a los vientos de crisis que soplan sobre la UE. ¿Dónde recortar? ¿Solo en el Pilar I o también en el II? se pregunta con acierto Tomás García-Azcarate (15). Y ello partiendo de la base de que la PAC hoy existente, en razón de los acuerdos multilaterales limitan severamente las medidas posibles de la PAC. Y en esa reforma de la PAC nada puede planearse si antes no conocemos el nuevo marco presupuestario.

Para ello y con independencia de lo comentado —que no es poco— parece obligado que la nueva PAC esté condicionada por la alta volatilidad de los precios ya comentada, el multilateralismo derivado de los procesos de Doha, el cómo se instrumenten los pagos básicos a la renta y en ese contexto la definición de *activos*, los llamados *pagos verdes* y hasta dónde se quiere llevar sus fronteras, que, de ser muy estrictas, acabarían con esta modalidad de ayudas que pasarían a ser nominales, y los llamados *tramos complementarios* (16).

Y otra cuestión determinante será el alcance de la regulación —también aquí— de la cadena de valor y sus reglas limitativas para que no confluyan sobre las normas de competencia de la propia UE, normas que —a mi juicio— y tras lecturas obligadas (17), parece que son antitéticas con los Tratados de Roma y Lisboa para este sector y que debería modificarse el marco general de tal política en materia agrícola. Aquí no hay un oligopolio de oferentes —hay miles, millones de agricultores en España y en la UE— sino, tal vez, de existir, de demandantes.

Como final a este apartado, la UE debería fijar una posición clara y determinante respecto a la seguridad alimentaria mundial y europea, ante la fuerte sobredemanda mundial actual y previsible, que nos hace muy difícil asegurar que con las tierras cultivables existentes y el potencial de agua aprovechable para riego pueda satisfacerse. Por eso la seguridad alimentaria de los países de nuestro entorno y del planeta es un objetivo crucial en la hora actual que debe ir unido a la construcción de una agricultura sostenible y durable. Y la de Europa debe ser prioritaria en la definición de la nueva PAC.

5. Oteando 2013

¿Podemos imaginar cómo será el año 2013 tras el análisis anterior? Es muy difícil… Cabe suponer un mejor comportamiento de la economía mundial con tasas de crecimiento del PIB algo superior, por efecto de

EE.UU. y de la mejora en países emergentes, aunque con dudas sobre lo que ocurrirá en la UE, lo que condicionará fuertemente nuestras exportaciones.

Tememos un decrecimiento del PIB nacional bastante menos optimista que el previsto en los PGE2013 y un consumo de hogares con –1,9% de caída para 2012 y –2,7% para 2013 (en precios constantes, datos AFI), pero no disponemos de previsiones de consumo alimentario, aunque sí cabe anticipar un mejor comportamiento que el gasto agregado.

Y cabe imaginar una cierta senda tranquila o levemente alcista de los precios globales, dado que durante toda la segunda mitad de 2012 los futuros, sobre todo de trigo, crecieron mucho sobre la primera parte del año y parecen estabilizados. Además las expectativas de cosechas en Sudamérica y Europa nos permiten ser hoy —y añadiré, por ahora— prudentemente optimistas sobre la evolución en el próximo 2013. Este dato sería muy relevante para contener los costes de la ganadería. Y en este punto hay que resaltar que, si los costes de la energía y los fertilizantes continúan su senda alcista, sufriremos una reducción cuantitativa en el uso de tales *inputs* que no sería favorable para la PFA y a la postre para la RA.

Finalmente, la gran incógnita que atenaza el sector es el debate presupuestario *vs* PAC que se desarrollará durante todo el año 2013, pero ese debate no tendrá consecuencias directas en ese mismo año. Será una confrontación no menor porque se va a poner en cuestión todo el modelo agrario de la UE que ha sido la base inicial de la construcción europea —no olvidemos que el mercado único nace alrededor de la PAC y el comercio interior alimentario— y no debería ahora perder esa posición. Pero eso será el año que viene.

NOTAS

(1) MAGRAMA. *La Renta Agraria Año 2012.* 1ª estimación, diciembre 2012.
(2) Cajamar. *Coyuntura agroalimentaria*. 7.12.2012
(3) INE. *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Empleo*, 2012TIII.
(4) INE. *Boletín Mensual de Estadística*, noviembre 2012. EPA.
(5) INE. *Boletín Mensual de Estadística. Paro registrado*, octubre 2012.
(6) MAGRAMA. *Evolución de los precios de la tierra (1983-2011)*, 2012.
(7) MAGRAMA. *Evolución de los cánones de arrendamiento rústico (1999-2011)*, 2012.
(8) Roeb, Thomas. Prof. Dr. Hochschule Bonn-Rhein-Sieg. «La filiere agroindustrielle allemande-un apercu». *Agrofinance*, 26 noviembre 2012.
(9) Gomez Acebo-Pombo, Noticias breves, Grupo de Competencia de Gómez Acebo&Pombo, noviembre 2012.
(10) Massot Martí, Albert. «Los mecanismos de la PAC 2020: principales vectores del proceso de reforma en curso», *Revista de Estudios Agro-Sociales y Pesqueros*, núm. 232, 2012.
(11) Alain Faujas, «Le blé aussi speculatif que l'or», *Le Monde. Les nouveaux paysans. Hors serie*, diciembre 2012.
(12) Lamo de Espinosa, J, «Seguridad alimentaria y crisis económica», CESEDEN, 2012.
(13) Lamo de Espinosa, J. op., cit. CESEDEN
(14) Maite Aldaya; Ramón Llamas, *El agua en España: bases para un pacto de futuro*, Fundación Botín, 2012.
(15) García Azcarate, Tomás, *La situación actual del debate sobre la PAC post 2013*. Madrid, 14.12.2012
(16) Massot, Albert, op. cit.
(17) Lamo de Espinosa, Patricia, «La defensa de la competencia wn la legislación de la UE y en España y su aplicación en el sector agroalimentario», ed. MAGRAMA. *Serie Estudios*, núm. 173, 2009.

el nuevo lunes

de la economía y la sociedad

CADA SEMANA EN SU QUIOSCO

Síguenos en: www.elnuevolunes.es

El Nuevo Lunes le ofrece las claves para entender, en un entorno cambiante, el mundo de la economía, la empresa y el dinero. Con reflexión y rigor. A fondo

Y, además, los Rating de El Nuevo Lunes: una radiografía y calificación anual de las entidades financieras, compañías de seguros y empresas energéticas

Y nuestros suplementos: Guía para su Dinero, Empresas bajo la Lupa, Ciencia y Técnica, Nuevas Tecnologías de la Información, Mercados Emergentes y Golf



El Nuevo Lunes: información y análisis con criterio propio

La industria a la espera de una nueva política

José Molero
Catedrático de Economía Aplicada, UCM

RESUMEN

En este artículo se hace un balance de la situación de la industria española atendiendo a sus aspectos estructurales más importantes, como su aporte al PIB, la estructura sectorial, la internacionalización y las capacidades tecnológicas. La necesidad de hacer una política industrial de nuevo cuño para el sector se fundamenta en el convencimiento de que ello es necesario no solo para hacerle más competitivo y reforzar su creciente proyección internacional, sino también en que ello repercutirá positivamente en el conjunto de la economía, dado el papel central de la industria en la dinámica del sistema productivo.

PALABRAS CLAVE

Industria, Política industrial, Sectores, Internacionalización, Innovación.

1. Introducción

Hacer un balance de la situación de la industria a finales del año 2012 necesita tener presente no solo los datos estadísticos más representativos sobre sus diversas características, sino que también deben considerarse otros aspectos de orden cualitativo que dan la verdadera dimensión de la importancia de la industria para el conjunto de la economía: en concreto se trata de la productividad, la innovación tecnológica y la capacidad de arrastre del sector industrial.

Por lo que a la productividad se refiere, el hecho trascendente es que los sectores industriales tienen un mejor comportamiento medio que otras actividades económicas, lo que es muy importante en un contexto donde la productividad de la economía española ha tenido una evolución deficiente en las últimas décadas, lo que ha repercutido negativamente en su competitividad.

Estrechamente vinculado a ello está la capacidad de la industria en el ámbito de la innovación tecnológica. Más allá del hecho de que la innovación en servicios esté teniendo un desarrollo considerable, todavía hoy se puede afirmar que la industria tiene un protagonismo indudable tanto en la generación como en el uso de innovaciones; además, una parte considerable de la innovación en servicios es consecuencia de la externalización de este tipo de actividades por parte de las empresas industriales.

Finalmente, hay que subrayar que los sectores industriales tienen una interrelación con otros que les convierten en motor esencial para el conjunto de la economía, ya que su dinamización se transmite de manera multiplicada al resto.

2. La industria en el conjunto del sistema económico

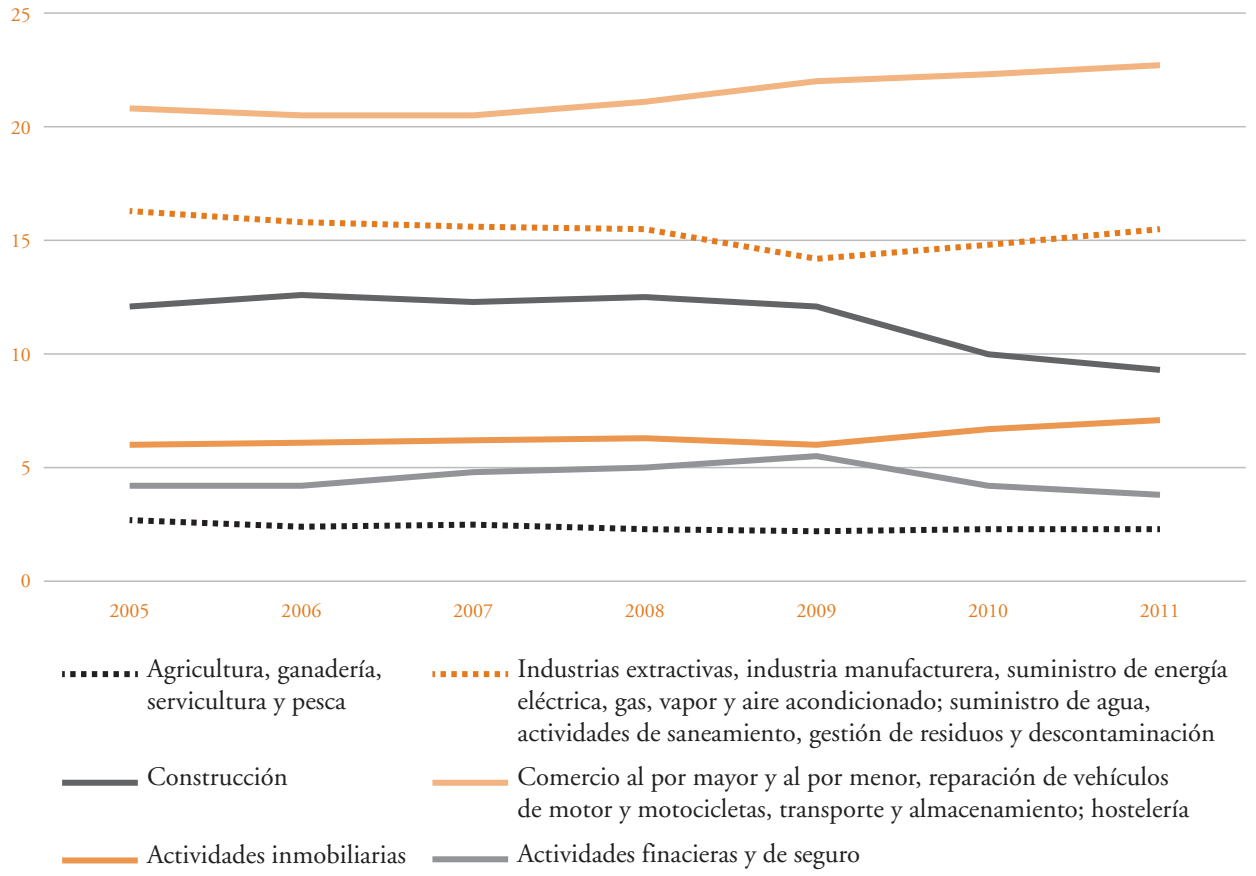
En los primeros años de siglo XXI, la producción industrial medida en euros corrientes tuvo una evolución positiva, pasando de 118.294 millones en el año 2000 a 168.601 millones en el 2008, con tasas positivas de crecimiento en todos los años. En 2009 esta tendencia se truncó de manera brusca, pues se produjo un descenso del 11,5%, hasta los 149.137 millones. La recuperación parcial de los años siguientes no ha permitido alcanzar de nuevo los valores de 2008, pues en 2011 la producción industrial fue de 165.051 millones de euros (1).

La evolución en volumen ha sido algo diferente ya que los descensos han sido constantes desde el año 2008 -0,2% en 2008, -7,8% en 2009, -4,3% en 2010 y -5,9% en 2011). Los avances disponibles para 2012

Gráfico 1

Evolución de las participaciones de los sectores económicos en el PIB: 2005-2011

En porcentaje del PIB



Fuente: INE: Contabilidad Nacional.

señalan una continuidad en la caída de la producción industrial del –31% en el mes de agosto frente al mismo mes del año anterior (2). Atendiendo al tipo de productos, el retroceso acumulado es muy acentuado en bienes de consumo duradero (índice 2012: 34,9 respecto a 100 en 2005) y en bienes de equipo (43,4 en 2012 respecto a 100 en 2005).

Desde el punto de vista de la participación de la industria en el conjunto de la economía española, se pueden distinguir dos fases, según muestra el gráfico 1. Hasta 2008 hay una pérdida constante de peso del sector industrial que pasa del 19% en el año 2000 al 14,2% en el 2009; todo ello como consecuencia principalmente de la fuerte expansión de la construcción y las actividades financieras. Desde entonces, el mejor comportamiento relativo de la industria frente a los sectores más castigados por la crisis ha hecho que la participación de la producción industrial respecto al PIB haya remontado hasta el 15,5% (3).

3. La estructura industrial

A pesar de los importantes cambios ocurridos en el pasado reciente, hoy se constata que la composición sectorial de la industria española sigue fundamentándose de manera excesiva sobre sectores con un contenido tecnológico relativamente escaso, siendo por el contrario menor el peso de las ramas de mayor intensidad tecnológica. Esto supone, por un lado, una menor capacidad de generar nuevas capacidades competitivas y, por

Cuadro 1
Distribución de la producción de bienes de alta tecnología respecto a la producción industrial total
En porcentaje

	2010
1. Construcción aeronáutica y espacial	0,2
2. Maquinaria de oficina y equipo informático	0
3. Material electrónico equipos y aparatos de radio, TV y comunicaciones	0,6
4. Productos farmacéuticos	0,6
5. Instrumentos científicos	0,3
6. Maquinaria y material eléctrico	0
7. Productos químicos	0,3
8. Maquinaria y equipo mecánico	0,2
9. Armas y municiones	0,2
Total productos de alta tecnología	**2,4**
Total producción industrial	**100**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta industrial de Productos.

Cuadro 2
Tasa de cobertura del comercio exterior de productos de alta tecnología
En porcentaje

	2010
1. Construcción aeronáutica y espacial	88,5
2. Maquinaria de oficina y equipo informático	16
3. Material electrónico equipos y aparatos de radio, TV y comunicaciones	30,8
4. Productos farmacéuticos	50,3
5. Instrumentos científicos	30,9
6. Maquinaria y material eléctrico	29,5
7. Productos químicos	67,2
8. Maquinaria y equipo mecánico	143,2
9. Armas y municiones	96,4
Tasa de cobertura del comercio exterior de alta tecnología	**40,3**
Tasa de cobertura del comercio exterior total	**77,8**

Fuente: INE. Indicadores de alta tecnología.

otro, una desigual adaptación a las tendencias internacionales que precisamente se han caracterizado por el dinamismo productivo y comercial de los sectores tecnológicamente más intensivos. Los datos recientes recogidos en el cuadro 1 son muy expresivos al respecto y son refrendados a nivel internacional por el reciente informe de la OCDE *Science, Technology and Industry Scoreboard* (2011) que muestra la posición atrasada de España en el conjunto de países del área (4).

Esta debilidad se transmite a la competitividad internacional de manera que España presenta un déficit comercial considerable en este tipo de sectores. Los datos del INE, recogidos en el cuadro 2, así lo confirman pues el déficit comercial de los productos de alta tecnología es del 60%, muy por encima del déficit general que se sitúa en poco más del 22%. A nivel internacional, cabe decir que la cuota de mercado de España en productos de alta tecnología es de un escaso 0,5%, mientras que Italia tiene un 1,5%, el Reino Unido un 3,2% y Francia un 4,5%. En valor, el déficit español fue de más de 20.000 millones de euros, duplicando los de Italia o el Reino Unido (5).

4. Internacionalización

La importancia de comercio de bienes intensivos en tecnología no es indicativo de la evolución de las transacciones exteriores del conjunto de la industria, debido a su escaso volumen absoluto. Para apreciar la situación más reciente de ese total se ha elaborado el cuadro 3, que recoge los datos de las exportaciones e importaciones de los nueve primeros meses de 2012 y los correspondientes a períodos similares en los años precedentes.

Debe comenzarse subrayando el dato positivo de que por primera vez en un largo período de tiempo el comercio industrial español puede alcanzar un superávit

Cuadro 3
Comercio exterior industrial, 2005-2012
En millones de euros

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Cobertura
2005	103.494	142.256	–38.762	72,75%
2006	114.557	157.652	–23.094	72,66%
2007	124.957	174.641	–49.684	71,55%
2008	131.838	173.464	–41.626	76,00%
2009	105.182	122.295	–17.113	86,01%
2010	121.728	140.845	–19.117	86,43%
2011	143.319	152.093	–8.774	94,23%
2012	142.974	138.778	4.195	103,02%

Fuente: INE, 2012.

en el año 2012, si la tendencia de los nueve primeros meses se confirma. Sin duda, detrás de este dato se encuentra un esfuerzo competitivo loable de muchas empresas que han buscado una salida en los mercados internacionales. Este es un dato altamente interesante para futuras actuaciones en política económica.

Si se profundiza en las causas de lo ocurrido, a las capacidades de competir de las empresas mencionadas deben añadirse otros factores actuantes menos positivos. El primero, hay que subrayarlo, es el efecto producido por el fortísimo retroceso del mercado interior que ha exigido ese esfuerzo compensador en los mercados exteriores. El segundo, que la evolución recoge el impacto de un descenso de la cotización del euro frente al dólar en los últimos años. Finalmente, no debemos olvidar que también ha influido la reducción de los costes laborales impulsada por un importante despido de mano de obra y la congelación en términos reales de una parte notable de los salarios industriales. Son ganancias de competitividad que tendrán problemas para ser mantenidas en el tiempo, salvo que se acompañen de otras mejoras más sostenibles como la incorporación de nuevas tecnologías y métodos de gestión de la producción.

Por el lado de las importaciones, se aprecia que han sufrido un fuerte retroceso desde 2007, descendiendo más el 20% en términos corrientes, lo que supone en torno al 25% en valores reales. De hecho, el posible superávit de 2012 se producirá a pesar de un estancamiento de las exportaciones y será debido al descenso de las importaciones, que llegarán a situarse en su nivel más bajo de los últimos años.

La otra dimensión de la internacionalización a considerar son las inversiones directas exteriores. El cuadro 4 ofrece información básica de los sectores de la industria manufacturera en los últimos años, tanto para las entradas de inversiones como para las salidas.

Por el lado de las salidas, se aprecia que tras el máximo alcanzado en el año 2007 y un nivel importante en el siguiente, después tiene lugar un descenso muy fuerte. A pesar de que hay un aumento en los últimos ejercicios, los niveles se mantienen muy alejados de los de los máximos de otros años. Es decir, esta forma más compleja de internacionalizarse las empresas no está siguiendo el crecimiento de las exportaciones con la misma firmeza.

La capacidad de atracción de nuestra industria manufacturera, medida a través de las inversiones que recibe del exterior, muestra un perfil variable. En efecto, tras

Cuadro 4
Inversiones directas exteriores de la industria manufacturera, 2005-2012
En miles de euros

Años	Inversiones del exterior	Inversiones al exterior
2005	5.108.651,64	7.933.200,22
2006	3.912.262,41	7.811.228,71
2007	8.221.306,09	20.577.959,23
2008	7.939.822,66	11.724.127,63
2009	6.596.331,79	3.817.001,50
2010	12.256.153.80	4.333.518,94
2011	6.470.688,94	5.153.138,76
2012 (Enero-Junio)	1.691.486,17	1.845.580,46

Fuente: DATAINVEX. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

un máximo en el año 2007 de más de 8.000 millones de euros, se reduce un descenso en los dos años siguientes, pero hay una recuperación muy significativa en el 2010, superando los 12.000 millones. Después vuelve a descender en 2011 y con toda seguridad lo hará también en 2012, salvo que las tendencias de la primera mitad del año cambien radicalmente.

5. Tecnología e innovación

Los aspectos tecnológicos y las actividades innovadoras constituyen factores que interactúan con los anteriormente expuestos. Los datos de la economía española en este campo no son precisamente muy alentadores.

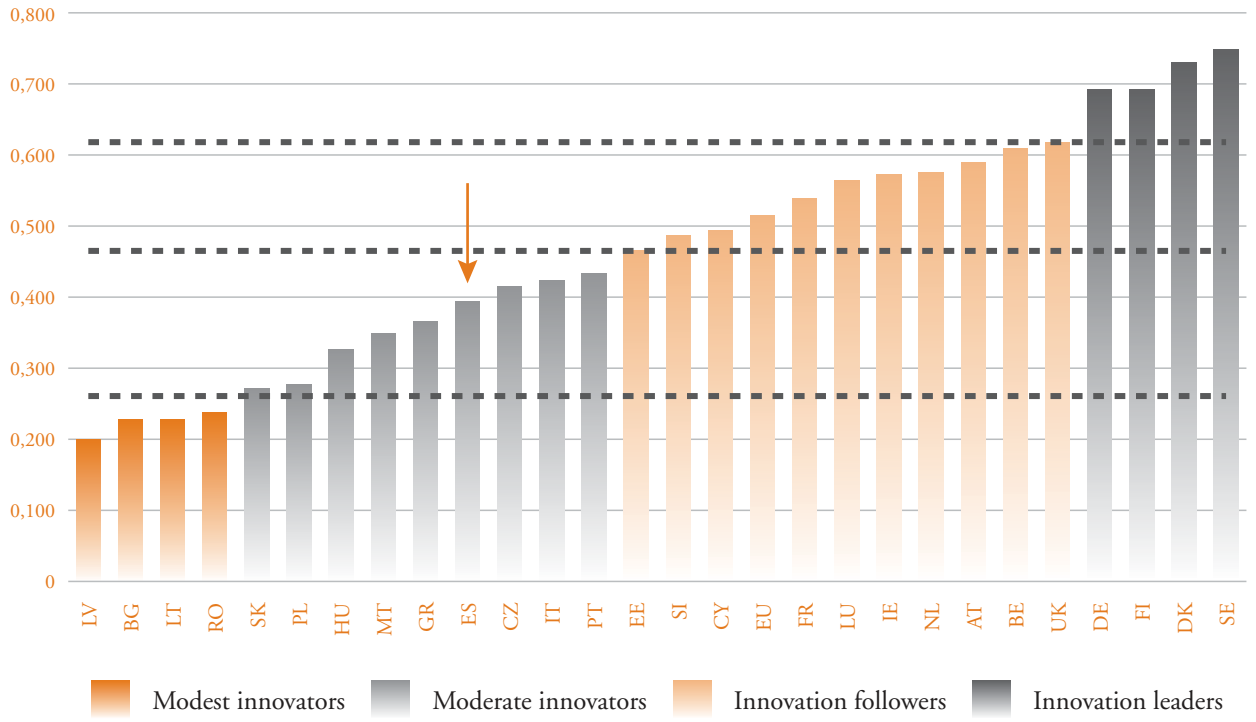
A manera de resumen de la situación pueden mostrarse los resultados del indicador más amplio disponible sobre la materia, elaborado por la Comisión Europea y que se conoce como el *EU Innovation Scoreboard*. Es un índice sintético resultante de la medición de veinticinco dimensiones relacionadas con la innovación que oscila entre un máximo potencial de 1 y un mínimo de 0. Los datos del último año se muestran en el gráfico 2 y son concluyentes: la economía española se encuentra aún alejada de las posiciones de los países más innovadores de la UE, a pesar de los avances que han tenido lugar en las últimas décadas (6).

Las posibilidades de mejora de este panorama en un entorno temporal próximo no son muy amplias, si tenemos en cuenta como se deduce de la consideración de dos tendencias recientes:

— En primer lugar, los fuertes recortes de los presupuestos de la Administración General del Estado dedicados a I+D+i acumulados en los últimos años. Para el año 2013 se han asignado menos de 6.000 millones de euros, cuando en el año 2008 superaron los 9.000 millones. Si además tenemos en cuenta las subidas de precios, llegamos a la conclusión de que los recursos presupuestarios reales previstos para el año próximo estarán al nivel de los años 2004-2005. Los efectos finales de estas reducciones se agravan si consideramos que en estos años los niveles de no ejecución de los créditos de este programa han sido muy elevados, superando en ocasiones el 25% de las disponibilidades (7).

— Los datos más recientes acerca de la actividad innovadora de las empresas muestran que también aquí se ha producido un descenso en los últimos

Gráfico 2
Índice sintético de innovación de la UE



Fuente: Pro-Inno Europe: *European Innovation Scoreboard*, 2011. Bruselas, 2012.

años, tanto si se atiende a la I+D en sentido estricto como si se consideran todos los gastos empresariales dedicados a la innovación (8).

6. Conclusiones

La industria no ha podido sustraerse a los efectos de la crisis económica y se han registrado importantes descensos de la producción y el empleo, detrás de lo cual está un creciente número de empresas que cierran, principalmente micro y pequeñas, y una reducción de capacidad en las empresas de mayor tamaño. Los graves problemas con el crédito bancario y el serio retroceso de la demanda interior son dos de los factores con mayor responsabilidad en todo el proceso. En el lado más negativo del balance hay que poner también la permanencia de una deficiente estructura de los tamaños de las empresas (excesivo peso de las micro y pequeñas) y de los sectores industriales (menor presencia de los de alta intensidad tecnológica) que, unidos a la escasez del esfuerzo innovador, forman parte de un círculo vicioso que hay que tratar de revertir.

Afortunadamente hay aspectos que dan lugar a una esperanza de que ese cambio no es imposible. Así, en primer lugar, cabe mencionar el esfuerzo competitivo de muchas empresas industriales que ha permitido mejorar o al menos sostener el nivel de las exportaciones, aunque en bastantes casos esa competitividad se fundamenta en factores difíciles de mantener en el medio y largo plazo, en algunos otros ha sido el resultado de haber continuado con el esfuerzo innovador. En segundo lugar, la evolución de la inversión del exterior también muestra una trayectoria relativamente positiva que, a pesar del panorama general, refleja que la capacidad de atracción de nuestra industria no se ha perdido íntegramente.

Este balance permite volver al principio del artículo para reafirmarse en la absoluta necesidad de que la industria española reciba más atención por parte de los

responsables políticos en el entendimiento de que hay posibilidades ciertas para su mejora y de que un mejor comportamiento industrial es esencial para una recuperación sostenible que aleje el fantasma de que futuras recesiones vuelvan a encontrarnos con un tejido industrial débil.

NOTAS

(1) Estas cifras incluyen Industrias extractivas, Industria Manufacturera, Suministro de energía, gas vapor y aire acondicionado; Suministro de agua, actividades de saneamiento, Gestión de residuo y descontaminación (INE, Contabilidad Nacional)

(2) INE: Índice de Producción Industrial, base 2005, CNAE, 2009.

(3) Si en 2011, descontamos del PIB el efecto de los impuestos, la participación industrial asciende al 17% del resto.

(4) Capítulo 8: *Compeitng in the Global Economy,* página 189).

(5) Datos para 2008. Eurostat: *Science, technology and Innovation in Europe*, 2011, página 128, figura 128.

(6) A modo ilustrativo, la ratio gastos en I+D respecto al PIB era en la primera mitad de los años 1980 de 0,5%, en tanto que actualmente se sitúa en valores superiores al 1,2 %.

(7) Véase José Molero y José de No: *Informe sobre los presupuestos Generales del Estado, 2013*. COSCE, 2012.

(8) Para más detalles véase J. Molero y J. Laviña: *Innovación, Productividad y Competitividad para una nueva Economía*. Foro de Empresas Innovadoras, Madrid, 2012.

El sector eléctrico español: un balance

Oscar Arnedillo Blanco
Director de NERA Economic Consulting

RESUMEN

En enero de 2013 se han cumplido quince años desde que se inició la liberalización del mercado eléctrico en España. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, el sector sigue siendo objeto de un sorprendentemente elevado grado de intervención por parte de la Administración.

Esta intervención encuentra su justificación en la desconfianza que los consumidores tienen sobre el grado real de competencia que existe en este mercado. Esta desconfianza proviene en gran parte del incremento que han experimentado sus facturas eléctricas en los últimos años, de la creencia que el coste de suministro se encuentra entre los más altos de Europa y del hecho de que las ofertas de unos u otros comercializadores no ofrecen descuentos significativos.

Esto hace que el Gobierno sea reacio a incrementar los peajes eléctricos y le lleva a optar por intervenir el mercado y los beneficios de las empresas, para intentar contener un déficit tarifario que se sitúa ya en 30.000 millones de euros.

En este artículo se presenta un breve análisis de la competencia en el mercado, de las causas del incremento en las facturas de los consumidores, y de las principales medidas adoptadas por el gobierno a lo largo de 2012 para contener el déficit tarifario. Dado que estas medidas han sido reconocidas como insuficientes por el propio gobierno y corren el riesgo de distorsionar gravemente el funcionamiento del sector, en perjuicio de los consumidores, se presenta finalmente un conjunto de reformas alternativas o adicionales a las ya aprobadas.

PALABRAS CLAVE

Energía, Regulación, Electricidad, Competencia, Organización industrial.

1. El sector eléctrico a principios de 2012

El gráfico 1 muestra la evolución del precio final de la electricidad (incluyendo impuestos) para consumidores domésticos de tamaño mediano en España, la zona euro y la Unión Europea en el período 2005-2011 (1).

Como se puede apreciar en el gráfico, el precio final prácticamente se ha duplicado en España, creciendo mucho más que en otros países. Dada esta evolución, no es sorprendente que los consumidores estén descontentos, sobre todo dado que este incremento coincide con una grave crisis económica en España.

Para mejor entender el motivo de este incremento, el gráfico 2 muestra una comparación del precio final de la electricidad para consumidores domésticos de tamaño mediano, desglosando dicho precio entre el coste de las tarifas propiamente dicho, el coste de los impuestos especiales sobre el consumo eléctrico y el IVA.

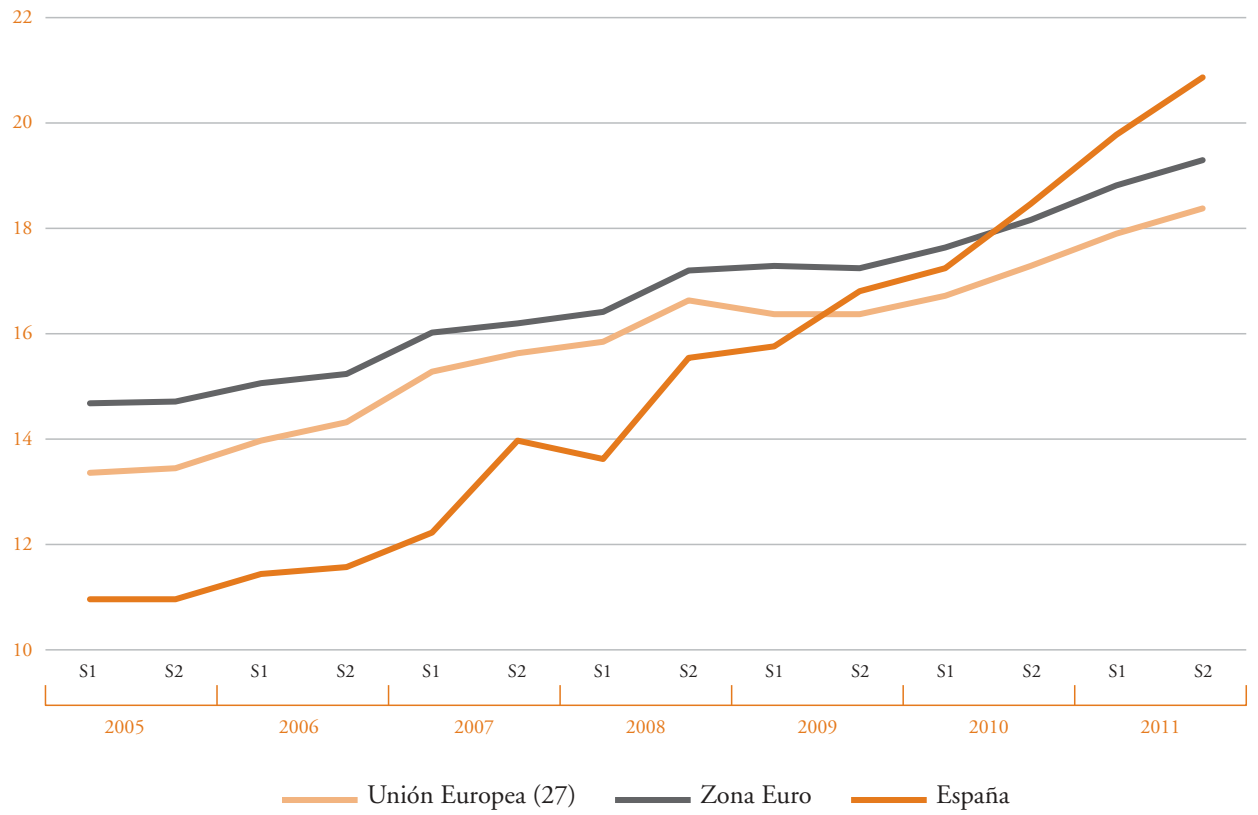
Esta comparación muestra que España tiene efectivamente no solamente unos precios finales entre los más altos de Europa, sino que las tarifas también se encuentran entre las más altas. Sin embargo, este gráfico contiene otro dato significativo: el coste de las tarifas en Portugal. En efecto, desde julio de 2007 el mercado mayorista de la electricidad es el mismo en España y Portugal, y el precio en la zona española tiende a ser inferior al de Portugal. La diferencia no se justifica por diferencias en los costes de transporte y distribución. ¿De dónde proviene entonces la diferencia?

La diferencia, y el motivo por el cual las tarifas en España se encuentran entre las más altas de Europa,

Gráfico 1

Comparativa de la evolución del precio final de la electricidad en España *vs* Europa

En cEUR/kWh



Fuente: Eurostat.

se debe a que las tarifas no incluyen solamente costes de suministro, sino una amplia diversidad de costes que el Gobierno decide imputar a las tarifas. En España, por ejemplo, el Gobierno ha descubierto que las tarifas eléctricas son un excelente *cajón de sastre* sobre las cuales cargar costes de políticas industriales (subvenciones a consumidores industriales, subvenciones a las energías renovables), territoriales (subvenciones a las cuencas mineras de carbón nacional, subvenciones a los consumidores de electricidad en los sistemas extrapeninsulares) o sociales (bono social) que, desde una perspectiva económica, no son en realidad costes de suministro.

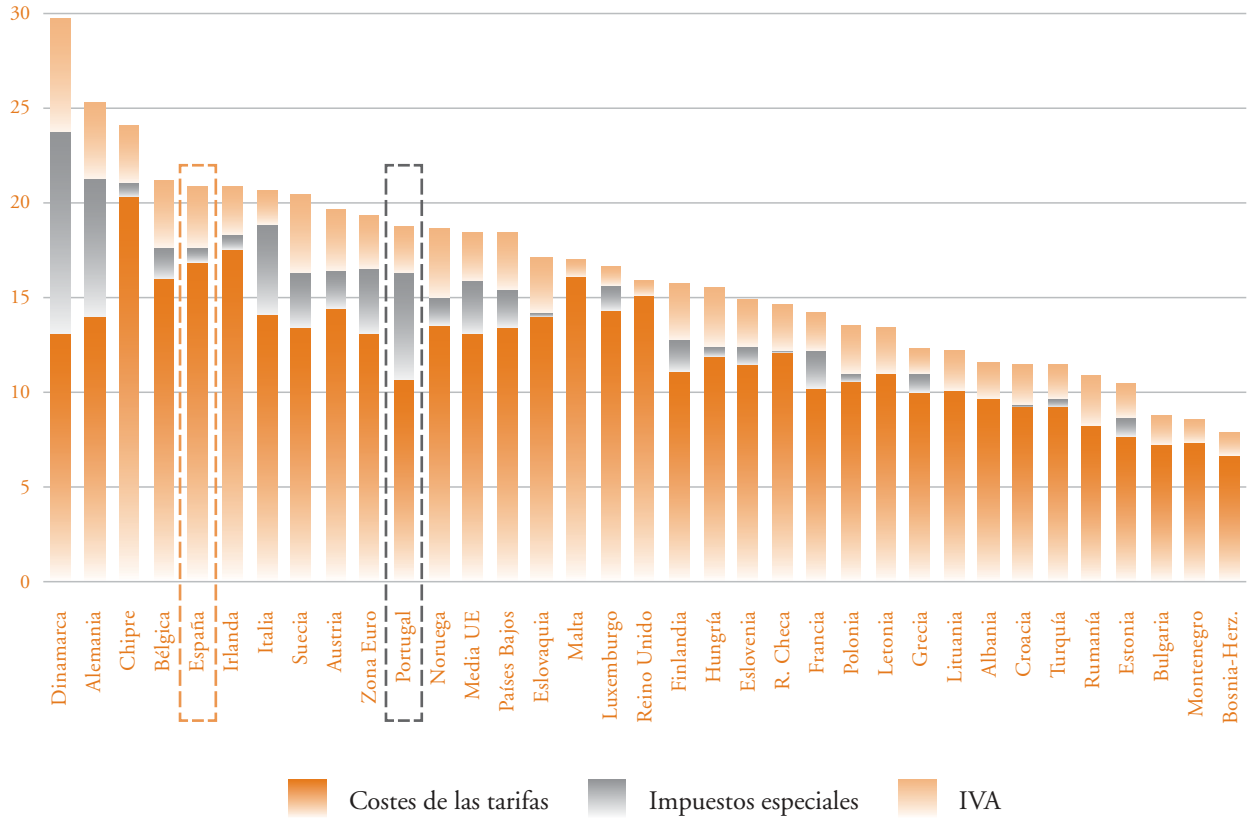
En 2013, por ejemplo, se prevé (2) que los peajes que pagan los consumidores recauden unos 14.000 millones de euros. A modo de contraste, el coste de las redes de transporte y distribución de electricidad es de únicamente 6.800 millones de euros, con lo que si los peajes reflejaran únicamente los costes de suministro, los peajes podrían reducirse a la mitad. Los otros costes imputados a las tarifas (por políticas industriales, territoriales y sociales) ascienden a 13.900 millones de euros.

Si el Gobierno español no incluyera estos otros costes en las tarifas eléctricas, y dado que el precio mayorista es similar en España y Portugal, las tarifas en España serían similares a las que se observan en Portugal (e.d. 11 c€/kWh en lugar de 17 c€/kWh) y los consumidores domésticos españoles disfrutarían de un precio final de la electricidad casi un 35% inferior al actual. Obviamente, el inconveniente desde la perspectiva del Gobierno sería que entonces tendría que financiar es-

Gráfico 2

Comparativa de los precios finales de la electricidad en Europa (€/kWh)

En cEUR/kWh



Fuente: Eurostat.

tas políticas a través de incrementos en impuestos tales como el IVA o el IRPF, incurriendo con ello en las incómodas críticas de la oposición y el desgaste político que ello conllevaría.

La comparación de las tarifas también se puede ver distorsionada por el hecho de que las mismas pueden no cubrir todos los costes que les imputa el Gobierno, como ocurre en España. Surge, de este modo, lo que se ha venido a denominar el *déficit tarifario*. Si las tarifas en España reflejaran todos los costes que el Gobierno ha decidido imputarles, el precio final de la electricidad en España sería incluso mayor.

Por lo tanto, la comparación de las tarifas o del precio final de la electricidad es efectista, pero no permite valorar si los costes del suministro eléctrico son razonables o excesivos. Para ello es necesario un análisis del funcionamiento del mercado en aquellas actividades abiertas a la competencia y un análisis de los costes en aquellas actividades sujetas a regulación.

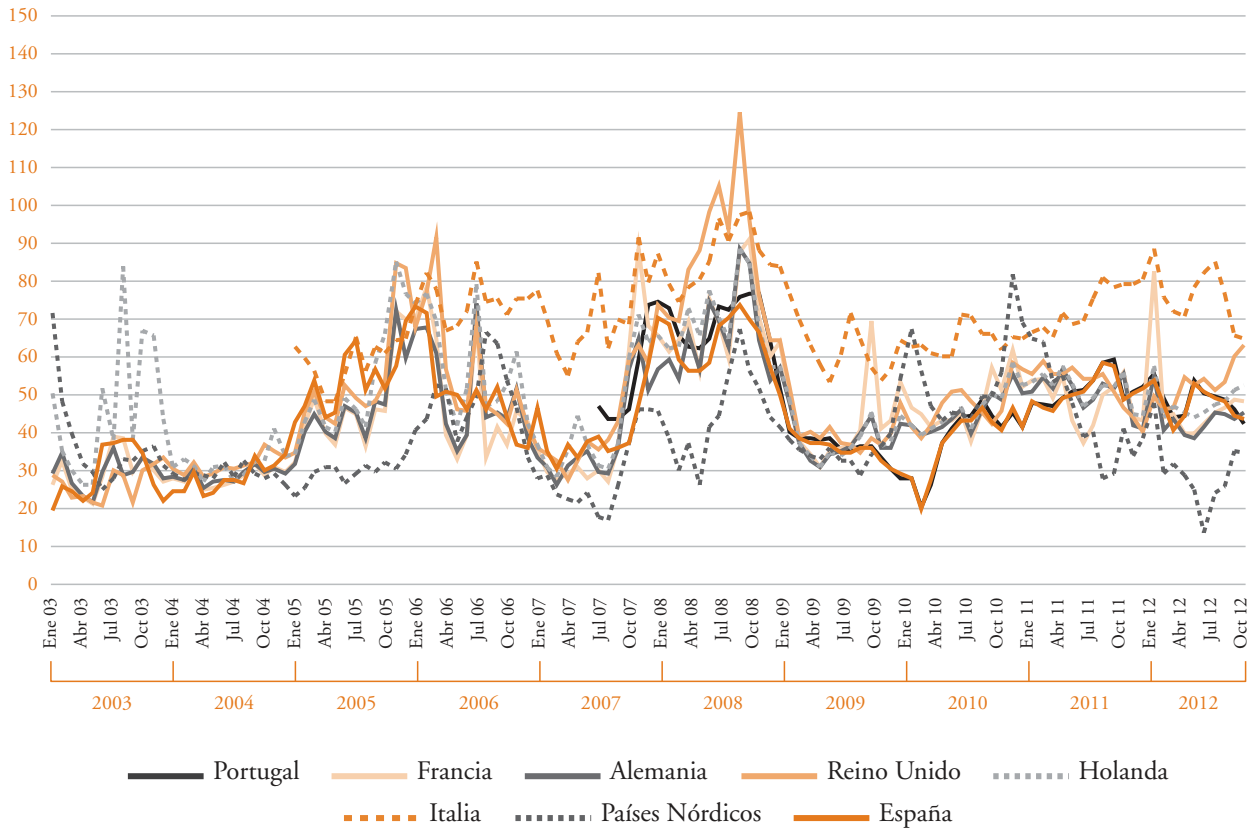
Precisamente una de las afirmaciones que con más frecuencia se repite es que el mercado eléctrico en España es un *oligopolio* y que no hay una competencia real o *de facto* (3). Por repetida, esta afirmación parece ser un hecho incontrovertido. Los datos, sin embargo, revelan una realidad bien distinta.

En la literatura académica no existe una definición del nivel de concentración a partir del cual se considera que un mercado es o no un *oligopolio*. Las directrices de la Comisión Europea, basadas en su experiencia acumulada, señalan que es improbable que existan

Gráfico 3

Comparativa del precio de los mercados diarios de generación en Europa

En €/MWh



Fuente: Bloomberg.

problemas de poder de mercado si la cuota de mercado individual de un agente no excede un 25% (no se considera que es probable que haya problemas hasta que la cuota exceda de un 40%), mientras que en el mercado ibérico las cuotas de mercado de los principales generadores se sitúan en un 20-21%. Las mismas directrices señalan que es improbable que existan problemas de poder de mercado si el índice Herfindahl-Hirschman (IHH) se sitúa por debajo de 2.000, mientras que en el mercado ibérico el IHH se sitúa en el entorno de 1.300-1.400.

Por otra parte, a lo largo de la última década, el precio del mercado de generación en España no solamente ha tenido un comportamiento similar al de mercados vecinos, sino que se ha situado por debajo del precio de la mayoría de dichos mercados, tal como se aprecia en el gráfico 3. Así, España se ha convertido en un país exportador de electricidad no solamente a Portugal, sino también al resto de Europa a través de Francia.

Resulta evidente que si el precio del mercado es inferior al de los países vecinos, difícilmente se sostienen las alegaciones referentes a la existencia de problemas de abuso de poder de mercado, una estructura oligopolista o beneficios excesivos.

En el mercado minorista la frustración de los consumidores proviene de la percepción de que existe un elevado nivel de concentración en el mercado y que salir de la tarifa de último recurso no permite ahorros significativos.

La aplicación mecánica del procedimiento habitual para medir la concentración en el mercado minorista

consiste en calcular las cuotas de mercado sumando (a) las ventas de las empresas comercializadoras a precio libremente negociado y (b) las ventas a la tarifa de último recurso (TUR). En realidad, sin embargo, este procedimiento arroja resultados sesgados. En efecto, los comercializadores de último recurso (CUR) no deciden el precio de la TUR, sino que este precio es calculado por el Gobierno sumando el precio a plazo de la energía según una subasta supervisada y validada por la CNE (4), y el precio de la tarifa de acceso que fija el mismo Gobierno. Por lo tanto, dado que los CUR no determinan el precio al cual venden la electricidad, sino que son obligados a venderla al precio que establece el Gobierno, las ventas bajo TUR deberían atribuirse al Gobierno y no a las empresas eléctricas (estas no pueden ejercer poder de mercado si no pueden fijar el precio).

En cualquier caso, con independencia de cómo se calcula el nivel de concentración, el hecho es que, de acuerdo con la información que proporciona el comparador de ofertas de la CNE (5), salir de la tarifa de último recurso permite un ahorro que no supera los 10-20 euros al año, lo que representa apenas un 2% de su factura eléctrica. Tan exigua diferencia parecería un síntoma de falta de competencia en el mercado minorista. Por ejemplo, las diferencias son mayores en el mercado de las telecomunicaciones. Sin embargo, en el mercado de telecomunicaciones hay una mayor diversidad de servicios y no hay costes variables de suministro, por lo que la diversidad de ofertas refleja distintas estrategias de recuperación de los costes fijos.

Por lo tanto, en un contexto de bajos costes fijos, la similitud en las ofertas igualmente puede ser síntoma de una elevada presión competitiva que lleva a las empresas a ajustar sus ofertas a los costes variables. En el caso concreto del suministro eléctrico, la forma en la cual el Gobierno fija la TUR ajusta la tarifa a los costes variables de suministro y no deja margen para descuentos adicionales por parte de los comercializadores. Por ello, los bajos ahorros que resultan de salir de la TUR no son reflejo de falta de competencia sino del hecho que la TUR ya está ajustada a los costes de suministro (6) y los comercializadores solamente pueden ofrecer descuentos vendiendo a pérdida.

Difícilmente se puede concluir que existe un problema de falta de competencia en el mercado minorista si la persistencia de la tarifa de último recurso hace que no sea posible conseguir clientes excepto incurriendo en pérdidas.

2. ¿Cuál es el origen del problema?

Como se ha visto, el problema de los altos precios finales de la electricidad o el déficit tarifario no es achacable al precio del mercado de generación, ya que este ha sido similar o inferior al de países vecinos (y estos otros países no han tenido problemas de déficit tarifarios). El problema tiene su origen en el incremento en los costes que el Ministerio ha decidido imputar a los peajes.

Como se aprecia en el gráfico 4, los costes de las actividades de transporte y distribución de electricidad han aumentado en los últimos años, pero dicho incremento es semejante al incremento experimentado en la demanda de electricidad y la inflación (ambos se han incrementado en un 50% cada uno desde 1998). Destaca, sin embargo, el rápido incremento en el coste del apoyo a las energías renovables (englobadas dentro del epígrafe *Primas RE* en el gráfico). Este apoyo a las energías renovables es la causa del incremento en los costes imputados a los peajes, mientras que la causa del déficit tarifario es la renuencia de los sucesivos gobiernos españoles a incrementar los peajes para financiar dichos costes.

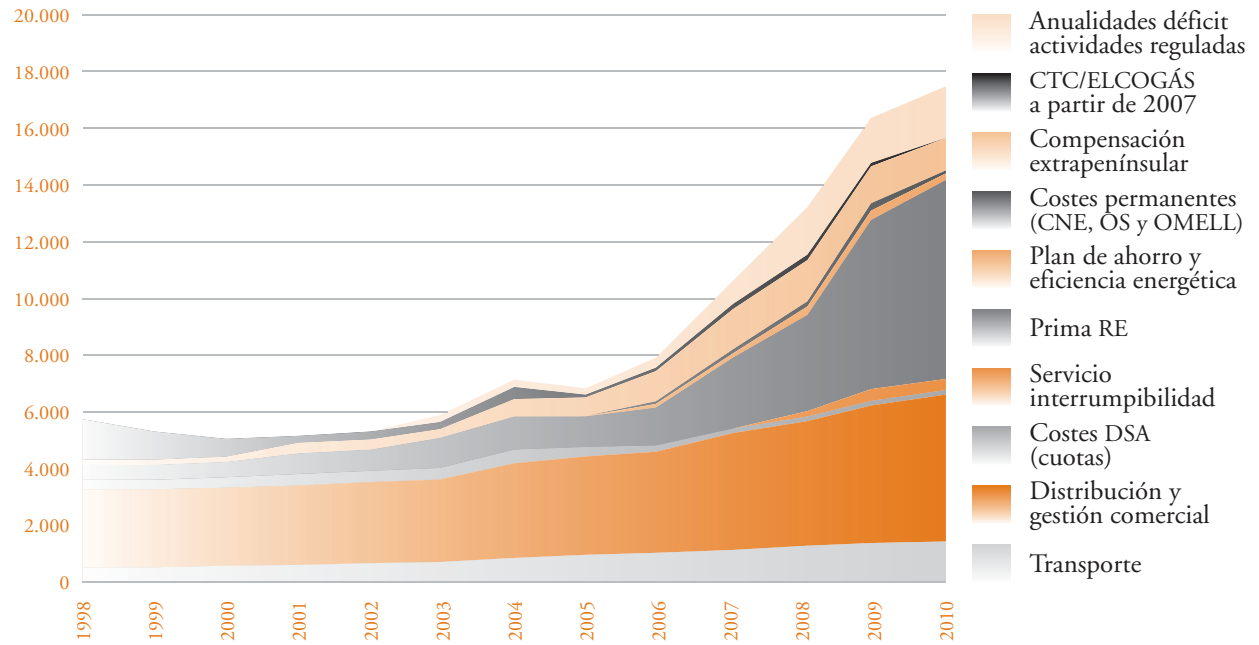
Sin las primas a las renovables (actualmente unos 9.000 millones de euros), los costes imputados a las tarifas de acceso se reducirían a la mitad, y no habría déficit tarifario (evitándose así otros casi 2.000 millones de euros por las anualidades de los déficits tarifarios acumulados).

El incremento en el coste de las energías renovables tiene, a su vez, dos causas. Por una parte, el crecimiento del volumen de energía renovable y, por otra parte, el fuerte crecimiento de fuentes de energías renovables aún inmaduras y necesitadas de subvenciones muy significativas, como es el caso de la energía solar. Por ejemplo, mientras que cada kWh de energía eólica tiene una prima de 2 c€/kWh, la energía termosolar

Gráfico 4

Evolución de los costes imputados a los peajes (1998-2010)

En millones de euros



Fuente: CNE, *Informe sobre el sector energético español Parte I. Medidas para garantizar la sostenibilidad económico-financiera del sistema eléctrico*, 7 de marzo de 2012.

recibe una prima de 28 c€/kWh y la solar fotovoltaica recibe una prima equivalente de hasta 44 c€/kWh (7).

El fuerte apoyo a las energías renovables tiene su origen inicialmente en los compromisos internacionales de desarrollo de las renovables. Sin embargo, otros países no han llegado tan lejos, ni incurrido en costes similares. El problema radica quizás en que España fue un país líder en el desarrollo de la energía eólica, y el anterior Gobierno vio en el apoyo a las renovables una oportunidad de subvencionar la creación de otras empresas líderes en la construcción de otras tecnologías renovables (particularmente, fotovoltaica y termosolar).

Sin embargo, el mero hecho de subvencionar una actividad no significa que se consiga una industria competitiva. Por ejemplo, el apoyo a la producción fotovoltaica simplemente redundó en importaciones de paneles fotovoltaicos de China y de Alemania, a precios superiores a su coste de fabricación a causa de la boyante demanda de paneles alimentada por las subvenciones en España.

Por otra parte, el apoyo a la producción termosolar ha llevado a la construcción de instalaciones termosolares que limitan su producción durante el día por debajo de 50 MW y realizan costosas inversiones para acumular parte del calor que reciben durante el día para producir electricidad durante la noche. Esta situación es absurda ya que estos generadores están desembolsando importantes cantidades de dinero para trasladar su producción a la noche, cuando el valor de dicha producción es menor. El motivo por el cual estas inversiones resultan rentables para los inversores en instalaciones termosolares en España es que de este modo pueden recibir subvenciones por un mayor volumen de electricidad (8). Por lo tanto, gracias a las subvenciones, España va a conseguir probablemente ser líder en esta tecnología, con el único inconveniente de que se trata de una tecnología que no tiene ningún interés comercial más allá del derivado de distorsiones regulatorias como las que existen en España.

El problema de las subvenciones es que representan un despilfarro de recursos que tienen mejores usos. Desa-

fortunadamente, en la actual situación de España, no faltan ejemplos de mejores usos posibles para los 9.000 millones de euros que anualmente se destinan a subvencionar las energías renovables.

3. ¿Cómo se ha enfrentado el Gobierno a estos retos en 2012?

Tal como se ha explicado, el problema al cual se enfrenta el sector eléctrico es el hecho de que la tarifa eléctrica tiene que soportar costes que son ajenos al suministro eléctrico, entre los cuales destacan los costes de apoyo a las energías renovables.

A lo largo de 2012, el Gobierno ha aplicado diversas soluciones para mitigar el problema, consciente de que existía la obligación legal de que en 2013 el déficit tarifario fuera nulo. Estas medidas han incluido las siguientes:

— Una *moratoria renovable*, de modo que no se construyan instalaciones renovables con derecho a prima más allá de las ya inscritas en el registro de preasignación. Sin embargo, el impacto inmediato de esta medida es reducido, ya que se permite la construcción de instalaciones ya inscritas en el registro.

— La reducción de la retribución a la actividad de distribución, sin haber llevado a cabo un análisis de los costes de esta actividad, de modo que el resultado será una caída en la inversión y en la calidad del suministro.

— La reducción de los pagos a los generadores del Régimen Ordinario en concepto de incentivo a la inversión, lo cual tendrá como consecuencia una reducción de la seguridad de suministro a medio y largo plazo.

— El incremento en los peajes que se imputan a los generadores, situándolos en el nivel máximo permitido por la Comisión Europea, lo cual incrementa el precio del mercado.

En esta misma línea, tras meses de anuncios y negociaciones, se aprobó también la Ley 15/2012, *de medidas fiscales para la sostenibilidad energética*, por la cual se introducen diversos impuestos a los generadores, incluidos los renovables. Así, nos encontramos con la paradójica situación de que el Gobierno impone impuestos sobre las renovables para financiar sus propias primas. Estos impuestos incrementarán además el coste de las centrales térmicas convencionales en unos 8-9 €/MWh (9), lo cual no es desdeñable cuando se considera que el precio del mercado mayorista se sitúa en el entorno de 50 €MWh.

Inicialmente, la capacidad de las centrales de ciclo combinado de trasladar esos impuestos a sus ofertas de generación dependerá de sus obligaciones de compra derivadas de contratos de gas con cláusulas *take-or-pay*. Ello se debe a que si estos generadores incrementaran sus ofertas por el monto íntegro de los impuestos, el resultado sería un incremento en las importaciones tanto desde Portugal como desde el resto de Europa. Esto reduciría la producción de las centrales de ciclo combinado, llegando incluso a incumplir sus obligaciones de compra de gas.

Por ello, es previsible que, como resultado de estos impuestos a los generadores, en 2013 España pase a ser un país importador de electricidad. Así, es probable que inicialmente el precio del mercado mayorista no se incremente por el importe íntegro de los impuestos, sino en una cuantía algo menor, siendo imposible de predecir o estimar su impacto. A medida que los generadores flexibilicen sus contratos de compra de gas y reduzcan sus compromisos de compra mínima, el precio del mercado se incrementará hasta reflejar casi íntegramente esos impuestos. Así, estos *impuestos a los generadores* se convertirán progresivamente en *impuestos a los consumidores*.

La Ley de *medidas fiscales para la sostenibilidad energética* se traducirá por lo tanto en un incremento en las importaciones de electricidad, perjudicando la balanza de pagos, y un incremento en el precio del mercado de electricidad, que incrementará los costes de los consumidores industriales, reduciendo su competitividad y fomentando la deslocalización.

El Gobierno prevé que los ingresos por aplicación de la ley de medidas fiscales se sitúen en el entorno de 3.000 millones de euros. Sin embargo, a pesar de estas medidas, la propuesta tarifaria remitida por el Gobierno a la CNE a final de 2012 preveía para 2013 un dé-

ficit tarifario de 2.300 millones de euros. En teoría, este déficit sería financiado a través de impuestos a los generadores y el traslado de costes a los Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, ante el escepticismo y las críticas de la CNE a dicha propuesta tarifaria, el Gobierno decidió simple y llanamente eliminar la obligación de que no hubiera déficit tarifario, a través del Real Decreto-Ley 29/2012, *de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social*. El año 2012 concluye así no solamente con una serie de impuestos que distorsionan gravemente el funcionamiento del mercado eléctrico (fomentando las importaciones) y la competitividad de los consumidores industriales, sino con el gobierno reconociendo su incapacidad para controlar el déficit tarifario.

4. Propuestas para la reforma del sector en 2013

Como se ha explicado, los problemas del sector tienen dos orígenes. En primer lugar, el incremento en los costes imputados a los peajes, principalmente por el incremento en el coste del apoyo a las energías renovables. En segundo lugar, la renuencia política a incrementar los peajes, por el coste político que supone aprobar dichos incrementos en una situación en la cual los consumidores dudan de que haya una competencia real entre las empresas eléctricas. Por ello, para ser efectiva, la solución debe abordar ambos problemas. Además, la solución debe ser eficiente, en el sentido de que no debe distorsionar el correcto funcionamiento del mercado, ni resultar en la deslocalización de los grandes consumidores industriales.

El primer paso consiste en abandonar el discurso fácil pero populista referente a la supuesta falta de competencia en el mercado eléctrico. Se trata de un discurso conveniente para el Gobierno porque de este modo puede justificar las medidas intervencionistas y expropiatorias, en lugar de incrementar los peajes para financiar los costes de diversas políticas que decide imputarles. Se trata también de un discurso conveniente para los generadores renovables, ya que en la medida que se culpabilice a los generadores convencionales, se reduce el riesgo de que el Gobierno reduzca las subvenciones a las energías renovables, causa fundamental de los incrementos en los peajes. Sin embargo, este discurso no hace sino fomentar intervenciones que impedirán el correcto funcionamiento del mercado, incrementando el coste y reduciendo la seguridad de suministro a medio y largo plazo, en perjuicio de los consumidores.

Como se ha explicado, tanto el mercado mayorista como el minorista funcionan correctamente. El mercado mayorista ha resultado en precios inferiores a los de la práctica totalidad de los mercados vecinos a lo largo de los últimos diez años (con la única excepción del mercado de los países nórdicos, de componente esencialmente hidroeléctrico). El mercado minorista ha mostrado la voluntad de los comercializadores de ofrecer contratos a precios ajustados a costes (a nivel similar o inferior al precio de la TUR). Por lo tanto, y con el fin de reducir la carga política asociada a las revisiones de los peajes y las tarifas, debe reducirse el alcance de la TUR, de modo que realmente cumpla su papel como *tarifa de último recurso*, en lugar de seguir siendo la tarifa de suministro habitual para la inmensa mayoría de consumidores domésticos, como ocurre en la actualidad.

Para ello, la tarifa de último recurso debe limitarse a los consumidores de menor tamaño (p. ej., los consumidores con potencia contratada inferior a 3 kW). Conviene establecer un período transitorio de seis meses, suficiente para que los consumidores escojan un comercializador, tras el cual se aplicará un recargo creciente en la TUR, de modo a asegurar que la TUR no interfiera con el correcto funcionamiento del mercado minorista (aunque asegurando al mismo tiempo que los consumidores siguen teniendo una opción de suministro temporal en caso de no haber seleccionado un comercializador). Los recargos que los consumidores paguen por este concepto pueden aplicarse a amortizar el déficit tarifario acumulado.

La importancia de que los consumidores escojan activamente su comercializador en lugar de simplemente pagar la TUR fijada por el Gobierno proviene de varios hechos. En primer lugar, solamente con un mercado minorista realmente liberalizado tendrán los comercializadores incentivos a ofrecer servicios de valor añadido y nuevas opciones a los consumidores. En segundo lu-

gar, en un mercado minorista competitivo los comercializadores podrán ofrecer a los consumidores compensaciones por las interrupciones en su suministro, y de este modo, a través de los comercializadores, se trasladará a los generadores señales sobre el valor que la seguridad de suministro tiene para los consumidores. La combinación de una demanda flexible con señales que son trasladadas a los generadores hace que deje de ser necesario que sea el Gobierno quien determine el margen de reserva necesario, sino que cada consumidor puede escoger el nivel de fiabilidad que desea y está dispuesto a pagar. En el caso de los grandes consumidores industriales cuya demanda sea flexible, el resultado será una reducción en el coste del suministro eléctrico y una mayor competitividad (con la consiguiente creación de empleo).

La liberalización del mercado minorista se enfrenta, sin embargo, al riesgo de un déficit de oferta de contratos a plazo. En efecto, los generadores del Régimen Especial no están expuestos a las fluctuaciones del precio del mercado *spot*, ya sea porque cobran una tarifa regulada o porque cobran una prima cuyo nivel está inversamente ligado al precio del mercado *spot*. Por lo tanto, estos generadores no tienen incentivos a ofrecer contratos a plazo. Para ilustrar la importancia de este problema, cabe recordar que el objetivo es que en 2020 un 43% de la electricidad sea de origen renovable. Descontando la energía de origen hidroeléctrico pero sumando la cogeneración, ese objetivo implica que en 2020 prácticamente un 50% de la electricidad provendrá de centrales del Régimen Especial. Esto implica que mientras que los comercializadores necesitarán cubrir básicamente el 100% de la electricidad que consumen los consumidores, solamente un 50% de los generadores tendrán incentivos a vender contratos a plazo.

Por lo tanto, el hecho de que los generadores del Régimen Especial cobren una tarifa regulada o una prima inversamente ligada al precio del mercado *spot* crea un déficit estructural de oferta de contratos en el mercado a plazo. Este déficit tenderá a hacer que se incremente el precio de los contratos a plazo y el precio para los consumidores en el mercado minorista. Por ello, para el correcto funcionamiento del mercado minorista es necesario que los generadores del Régimen Especial estén expuestos al precio del mercado *spot*. Para conjugar este objetivo con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de renovables, es necesario reconvertir el actual sistema de apoyo al Régimen Especial de modo que (a) solamente exista el sistema de primas, y no de tarifas, (b) las primas no estén ligadas al precio del mercado *spot*, aunque puede estar ligadas al precio del mercado a plazo, y (c) los generadores reciban primas durante un número de horas inferior al número de horas al que esperan funcionar (p. ej., unas 1.800 horas), de modo que el incentivo marginal sea igual al precio del mercado *spot*.

Con estas reformas se asegura que el mercado eléctrico funcione adecuadamente, de modo a despolitizar el proceso de determinación de los peajes, y que estos puedan efectivamente ajustarse a los costes que se les imputen.

Adicionalmente, existen diversas reformas que permitirían reducir el incremento necesario en los peajes (o incluso reducir los peajes con respecto a su nivel actual).

Un primer conjunto de reformas en este sentido serían aquellas orientadas a reducir las subvenciones incluidas en los peajes. Convendría, por ejemplo, reducir o eliminar las subvenciones a la quema de carbón nacional en las centrales de carbón (quema que reduce la seguridad de suministro ya que reduce el *stock* de carbón autóctono que estaría disponible para, en el futuro, hacer frente a eventuales problemas de importación de energía), o a los consumidores industriales (a través de pagos por interrumpibilidad que, incomprensiblemente, exceden los pagos en concepto de incentivo a la inversión en centrales de generación).

Otro conjunto de reformas son aquellas orientadas a incrementar la eficiencia del sistema, minimizando así los costes que deben soportar los peajes. En particular, debe diseñarse un calendario de penetración de las renovables que cumpliendo los compromisos internacionales, retrase al máximo la instalación de los nuevos generadores, de modo a aprovechar las reducciones de costes derivadas del proceso de aprendizaje en la construcción de renovables. En este sentido es especialmente destacable que determinadas energías renovables probablemente lleguen a ser competitivas antes de 2020 sin necesidad de subvenciones. Promover las energías renovables hoy permite adelantar el cumpli-

miento de los objetivos unos pocos años, pero a costa de tener que pagar primas a esos generadores durante las siguientes décadas.

En este mismo sentido, los apoyos que se concedan deberían concentrarse en aquellas tecnologías de menor coste. Los compromisos internacionales de penetración de las renovables no desglosan los objetivos por tecnología. Asimismo, y para evitar que la incorporación de producción renovable incremente de forma ineficiente los costes de operación del sistema, los generadores renovables deben soportar los costes que ocasionan al sistema, tales como los costes de reserva a subir y el coste de los desvíos. Mientras cada generador soporte los costes que ocasione al sistema, el mix de renovables será eficiente y de mínimo coste.

Otra reforma en el mismo sentido sería eliminar el actual límite máximo de potencia instalada aplicado a las instalaciones del Régimen Especial. En la actualidad, estas instalaciones están limitadas a una potencia máxima de 50 MW. Como ya se ha explicado, esto hace que los generadores termosolares lleven a cabo inversiones para producir electricidad durante la noche que podría ser producida durante el día, reduciendo así su valor, lo cual representa un obvio despilfarro de recursos e incrementa artificial e innecesariamente los costes que soportan los peajes y los consumidores.

Un tercer conjunto de reformas consistiría en aquellas orientadas a redistribuir los costes que actualmente soportan los peajes, de forma a reducir las distorsiones que la recuperación de dichos costes supone. Existen varias categorías de coste que caen en este apartado.

Una primera categoría de costes son las subvenciones al consumo de electricidad en los sistemas extrapeninsulares (conocidas como *compensaciones extrapeninsulares*). El consumo de electricidad por parte de los consumidores peninsulares no causa estos costes, por lo que no hay motivo para imputar estos costes, de política territorial, a los consumidores de electricidad en la península. De hecho, el anterior Gobierno había decidido trasladar estos costes progresivamente a los Presupuestos Generales del Estado. Una de las primeras decisiones del actual Gobierno fue volver a imputar estos costes a las tarifas, posiblemente pensando que ello no impediría la solución del déficit tarifario. Sin embargo, como ya se ha explicado, la realidad es que las medidas aplicadas en 2012 por el Gobierno han resultado insuficientes, por lo que debería restituirse el traslado de los costes extrapeninsulares a los Presupuestos Generales del Estado.

Otra categoría de costes son las subvenciones a los generadores renovables. En la actualidad el coste del apoyo a las energías renovables es soportado íntegramente por los consumidores de electricidad, a pesar de que el objetivo de renovables se define como un porcentaje del consumo de *energía* final, y no únicamente del consumo de electricidad. Esto implica que los consumidores de electricidad están soportando costes cuyo origen se encuentra en el consumo de gas y de productos petrolíferos (gasolina, diésel, etc.). Se obliga así a los consumidores de electricidad a subvencionar el consumo de gas y productos petrolíferos, lo que distorsiona las señales de consumo. Por ello, los costes del apoyo a las renovables deberían imputarse de forma proporcional al consumo de energía final, como un impuesto por unidad de energía consumida, igual para todas las fuentes de energía, y la recaudación así obtenida se destinaría a cubrir el coste de las subvenciones a las renovables (10).

Finalmente, como se ha explicado, los peajes actuales cubren ampliamente los costes de suministro (redes de transporte y distribución). Por lo tanto, el déficit tarifario representa aquella parte de los costes de las distintas políticas (industriales, territoriales, sociales) imputados a los peajes que los peajes no alcanzan a cubrir. El objetivo del Gobierno debe ser financiar estos costes de modo que se minimicen las distorsiones a las decisiones de los consumidores, minimizando así la pérdida de bienestar social. Asimismo, cabe señalar que los peajes no son un instrumento efectivo para discriminar entre consumidores de mayor o menor renta, ya que la residencia de familias con renta baja puede tener un mayor consumo que residencias de individuos con renta alta.

Por lo tanto, no existen motivos ni de eficiencia ni de equidad, que justifiquen aplicar estos costes a las tarifas eléctricas, más allá de que ello permite al Gobierno evitar tener que asumir la responsabilidad derivada de sus decisiones políticas y financiar estos costes a través

de impuestos. El problema es que imputar esos costes a las tarifas eléctricas distorsiona el correcto funcionamiento del mercado eléctrico y las decisiones de los consumidores, no solo de electricidad sino también de gas y de productos petrolíferos.

Este conjunto de medidas permitiría resolver el problema del déficit tarifario de forma eficiente, y haría innecesarias las medidas fiscales *para la sostenibilidad energética* aprobadas en la Ley 15/2012. Así mismo, se evitaría incrementar el precio de la electricidad en el mercado, evitando así la deslocalización y la pérdida de empleo en las grandes empresas consumidoras de electricidad, y que España se convierta artificialmente en un país importador de electricidad.

5. Resumen y conclusiones

El año 2012 ha sido testigo de diversos intentos por parte del gobierno de controlar el déficit tarifario, causado por las políticas de apoyo a las renovables y la renuencia del Gobierno a asumir el coste político que incrementar los peajes acarrearía, a causa de la desconfianza que existe entre los consumidores con respecto al nivel de competencia en el sector eléctrico. Por ese motivo, los intentos del Gobierno se han centrado en reducir los pagos a las empresas eléctricas por los servicios que proporcionan, y aplicarles nuevos o mayores cargos e impuestos, en lugar de incrementar los peajes.

Sin embargo, esta estrategia, y muy especialmente las medidas fiscales *para la sostenibilidad energética* aprobadas en la Ley 15/2012, va a tener como resultado importantes distorsiones en el funcionamiento del mercado eléctrico, convirtiendo a España en un país importador de electricidad y con precios mayoristas superiores a los de países vecinos. El resultado será una pérdida de competitividad y empleo, y la deslocalización de grandes empresas consumidoras de electricidad, por el importante incremento en los impuestos indirectos que van a tener que asumir.

La solución a este problema pasa por:

— Abandonar el discurso populista referente a la supuesta falta de competencia en el mercado eléctrico, que sirve para justificar la intervención del Gobierno, pero ocasiona desconfianza entre los consumidores e impide la adopción de las medidas necesarias para resolver el déficit.

— Reducir el alcance de la tarifa de último recurso, de forma que deje de ser la opción habitual de suministro para los consumidores eléctricos y se dinamice el mercado minorista.

— Revisar la retribución de las instalaciones renovables, evitando ajustar su prima de acuerdo con el precio del mercado *spot*, y limitando las horas con derecho a prima, para resolver el déficit estructural de oferta de contratos en el mercado a plazo.

— Retrasar el calendario de penetración de renovables y concentrar el apoyo en aquellas tecnologías que menos primas necesiten, y eliminar el tope de 50 MW aplicado actualmente a las instalaciones renovables del Régimen Especial.

— Aplicar el coste del apoyo a las renovables al consumo de todas las energías que influyen en la determinación del objetivo de penetración de renovables, con un recargo igual por unidad de energía aplicable a la electricidad, el gas, y los hidrocarburos líquidos (gasolina, diésel, etc.).

— Eliminar las subvenciones cuyo coste se carga a los peajes, o financiar sus costes, junto con el resto de costes ajenos al consumo de electricidad (compensaciones extrapeninsulares, déficit tarifario), a través de los Presupuestos Generales del Estado.

NOTAS

(1) El resultado de la comparación es distinto según el tipo de consumidor que se tome como referencia.

(2) Ver *Memoria justificativa de la propuesta de orden por la que se establecen los peajes de acceso a partir del 1 de enero de 2013 y determinadas tarifas y primas de las instalaciones del Régimen Especial.*

(3) Por ejemplo, la edición del periódico *ABC* de 30 de diciembre de 2012 publica una entrevista con el ministro de Industria, resaltando en su titular una afirmación del ministro de que *en el mercado eléctrico no hay competencia de facto.*

(4) Ver *Informe CNE en relación a la supervisión de la negociación en el mercado OMIP y en el mercado OTC y su efecto en la 15ª y 16ª subastas CESUR.*

(5) Ver http://www.comparador.cne.es

(6) De hecho, al fijar la prima de riesgo igual a cero, el Gobierno está fijando la TUR por debajo de costes, ya que los comercializadores están expuestos a un coste por diferencias entre el perfil de los contratos y su perfil de compras que a lo largo de los últimos años les ha supuesto unas pérdidas iguales al 2,5% del coste de la energía.

(7) Datos correspondientes al año 2012, dado que a la hora de redactar este artículo no se había aprobado aún la orden que regula para el año 2013 las primas renovables de actualización anual.

(8) La explicación radica en que el tamaño mínimo eficiente de este tipo de instalaciones es de varios cientos de MW pero la regulación establece un límite de 50 MW de capacidad máxima para tener derecho a primas. Por ello, estos proyectos optan por sobredimensionar su capacidad de captación de energía solar, limitar su producción diurna al límite legal de 50 MW y acumular la energía excedentaria para producir por la noche. Lógicamente, la acumulación implica un aumento de la inversión, la pérdida de parte de la energía solar captada y el consumo de energía, generalmente gas natural, para apoyar la acumulación de calor. Costes, todos ellos, que se financian con cargo a la tarifa y que se evitarían si la regulación no estableciera dicho límite de 50 MW.

(9) Los nuevos impuestos suponen unos 8-9 €/MWh de incremento en los costes de los generadores térmicos, pero estos costes minoran la cuantía a abonar en concepto de impuesto de sociedades.

(10) En este sentido, cabe señalar que los actuales impuestos especiales sobre la gasolina y el diésel apenas cubren el coste de las infraestructuras, por lo que cabe considerarlos como peajes por el uso de las infraestructuras.

La revista ECONOMISTAS COLEGIO DE MADRID está disponible en Internet

www.revistaeconomistas.com



Características

- Acceso a todo el histórico de la revista. ¡Desde el número 1!
- Búsqueda de artículos:
  - ✓ Por número de la revista
  - ✓ Por autor
  - ✓ Por texto
- Posibilidad de comentar artículos y contactar con sus autores.

Los colegiados podrán acceder a la versión on-line de la revista solicitando al Colegio la clave de acceso, si aún no la tienen.

Por otra parte, aquellos que en lo sucesivo no deseen recibir la revista en edición papel, deberán comunicarlo al Colegio por e-mail: cem@cemad.es, correo postal: Flora, 1. 28013 Madrid, o Fax: 91 559 29 16.

El Sistema Nacional de Innovación

Mikel Buesa
Catedrático de la UCM

RESUMEN

En este artículo se analiza la evolución reciente del Sistema Nacional de Innovación en España, destacándose que, como consecuencia de la crisis, se ha producido una contracción en los recursos que el país destina al sostenimiento de las actividades de creación de conocimiento. Se señala también que esa dinámica está dominada por el comportamiento de las empresas innovadoras, debido principalmente a que la crisis se ha saldado con la desaparición de cerca de la mitad de ellas. Asimismo se indica que, en los dos últimos años, ha habido una contracción del gasto en la investigación académica; y se destaca al respecto que, en el sector formado por las universidades y los centros y organismos públicos de investigación, subsisten importantes ineficiencias que deberían ser corregidas.

PALABRAS CLAVE

Sistema Nacional de Innovación, I+D, Innovación tecnológica, España.

El Sistema Nacional de Innovación (SNI) está constituido por el conjunto de las instituciones y empresas que participan en los procesos de creación del conocimiento científico y tecnológico, bien directamente, bien facilitando los recursos financieros que se requieren para hacer posible su desarrollo, bien ofertando servicios asociados a ellos. Desde la perspectiva estadística, no existe ninguna fuente completa acerca de los agentes y actividades que se integran en el SNI, aunque ofrecen una información fundamental la *Estadística sobre las actividades de I+D* y la *Encuesta sobre innovación en las empresas*, ambas elaboradas por el INE, cuyos datos se publican con aproximadamente un año de retraso, por lo que, en el momento de redactar este artículo, solo llegan hasta 2011.

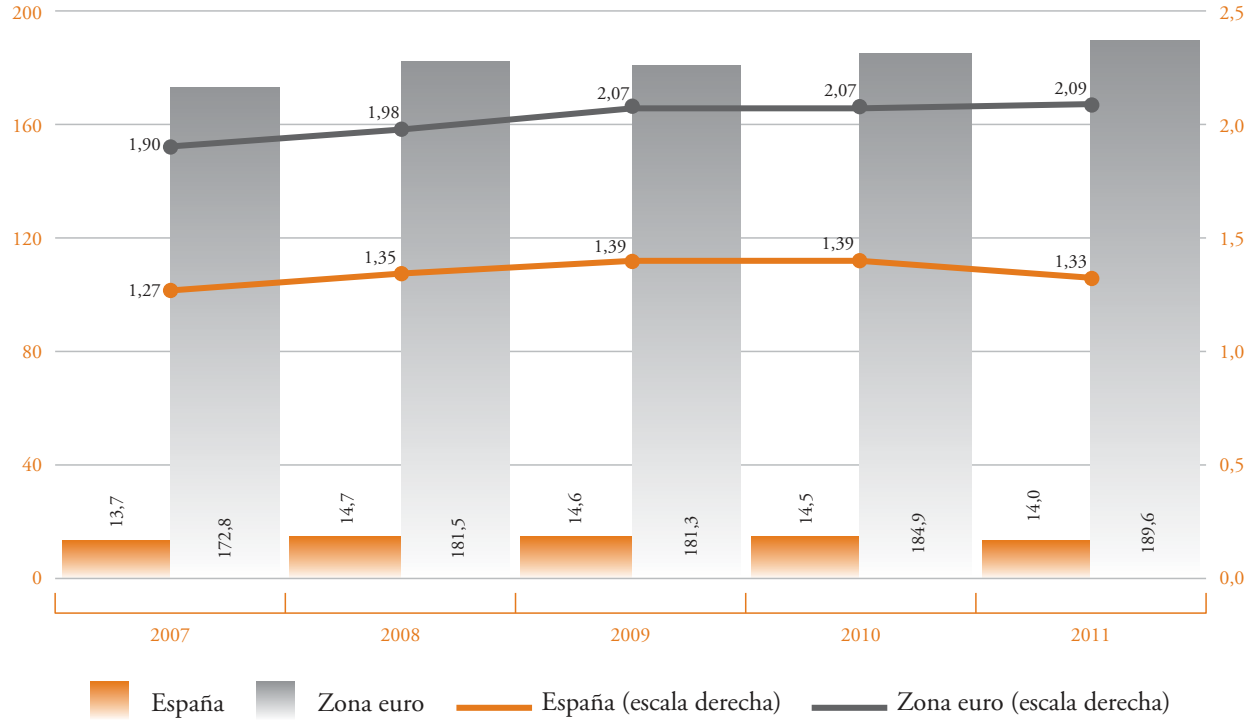
La evolución del SNI se refleja habitualmente en la de los indicadores que aluden a los recursos y a los resultados de las actividades de I+D e innovación. Las primeras, en lo que se refiere al gasto total que realizan las empresas, las universidades y los organismos y centros de investigación del sector público —a los que englobaré bajo la denominación de Organismos Públicos de Investigación (OPI)— se han reflejado en el gráfico 1, donde además aparecen los valores correspondientes al conjunto de los países de la zona euro. En él se puede apreciar que, por lo que concierne a España, el gasto en I+D ha experimentado un retroceso en el período reciente, una vez desencadenada la crisis económica y financiera internacional, lo que no obsta para que en 2011 su cuantía, expresada en términos reales, fuera algo mayor que la de 2007, el último año de la prosperidad. No obstante, es muy probable que cuando se disponga de las cifras de 2012 estas muestren un deterioro adicional que, finalmente, establezca un balance global negativo para el período de crisis. Es importante observar que la trayectoria española se ha apartado de la que muestra la zona euro, toda vez que en ésta el gasto en I+D ha ido aumentando, en términos reales, todos los años, con el único paréntesis de 2009.

El retroceso de las cifras españolas de gasto en I+D fue, hasta 2010, inferior al que reflejaron las del PIB, con lo que la proporción de las primeras sobre las segundas se mantuvo creciente hasta alcanzar el 1,39%. Pero en 2001 este último indicador dio marcha atrás, perdiendo seis centésimas. Y es muy posible que en 2012 haya ocurrido lo mismo. Tal dinámica contrasta con la europea, de manera que en

Gráfico 1

Gastos totales en I+D

En miles de millones de euros a precios de 2008 y porcentajes del PIB



Nota: Columnas: Gasto en miles de millones de euros. Líneas: Porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y Eurostat.

la zona euro el porcentaje del PIB destinado a la I+D ha ido aumentando todos los años, situándose en el último en un nivel del 2,09%. Es notorio, por tanto, que con la crisis se ha agrandado la brecha que separa a España de su entorno europeo en todo lo que atañe a la investigación y la innovación. Una brecha que, cuando se utiliza un amplio abanico de indicadores sobre el SNI —como los que se recogen en el *European Union Scoreboard* y se exponen en el recuadro 1—, se revela muy amplia y conduce a clasificar a España entre los países *innovadores moderados* de la Unión Europea.

Por otra parte, un panorama similar al que se acaba de describir es el que se desprende de las cifras referidas a los recursos humanos empleados en I+D. El gráfico 2 muestra, en efecto, que tanto el total de ocupados como el número de investigadores del SNI, que había crecido hasta 2010, se contrajo con posterioridad a esa fecha, siendo muy posible que haya continuado haciéndolo en 2012 a la vista de las noticias que se tienen acerca de la rescisión de contratos en las universidades y los OPI. Y de nuevo la trayectoria española se aparta de la europea, donde el empleo en I+D ha seguido creciendo durante la crisis. Anotemos adicionalmente que los indicadores que se acaban de comentar, cuando se tiene en cuenta la proporción de la población activa, muestran una menor distancia entre España y el promedio de la zona euro que los referidos al gasto relativo en I+D. Así, en el último año disponible, esa proporción se eleva hasta el 79% de la media europea, mientras que solo alcanza el 63% en el caso de las cifras de gasto.

Conviene profundizar en las causas que explican la caída de los indicadores sobre los recursos utilizados en la I+D española, pues el comportamiento de los distintos agentes que conforman el SNI no ha sido

Recuadro 1

España en el Cuadro de Indicadores de la Innovación en la Unión Europea

La Comisión Europea elabora una batería de indicadores sobre la innovación para todos los países de la UE, que se recogen actualmente en el European Union Scoreboard (IUS). En ellos se reúne información acerca de los factores potenciadores de la innovación, las actividades empresariales en este campo y sus resultados. El cuadro muestra los resultados del IUS 2011 para España.

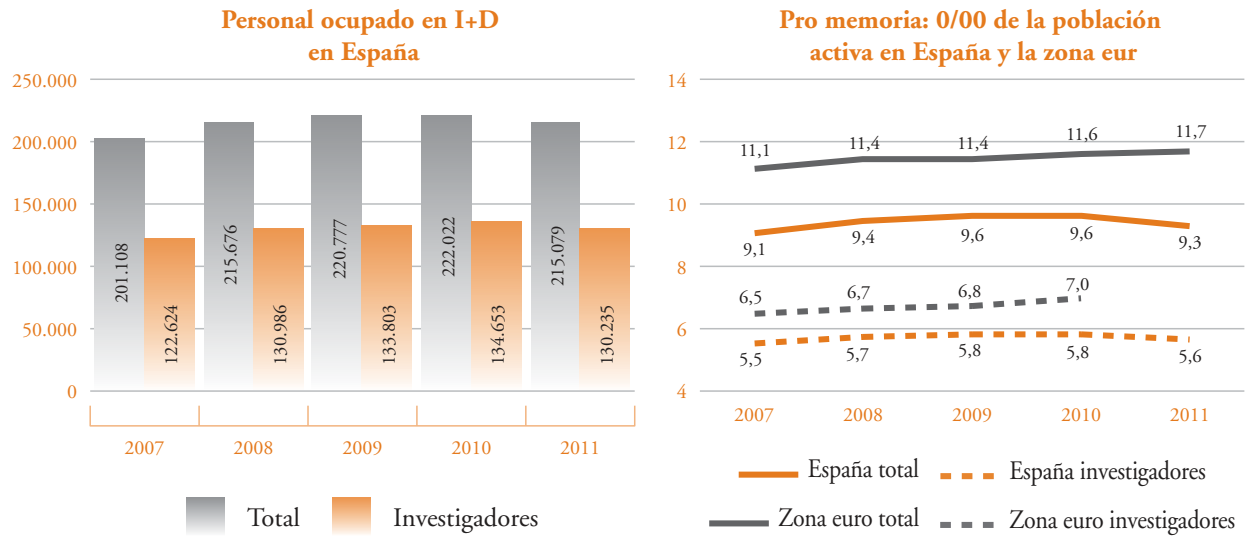
Indicadores del sistema nacional de innovación de España en el IUS 2011 (Base: UE = 100)

		Indicadores	España
Factores potenciadores de la innovación	1	Nuevos doctores por 1.000 personas entre 25 y 34 años	66,7
	2	Población con educación terciaria por 1.000 personas entre 30 y 34 años	120,8
	3	Jóvenes con educación secundaria superior por 1.000 personas entre 20 y 24 años	77,5
	4	Publicaciones científicas internacionales por millón de habitantes	177,4
	5	Publicaciones científicas entre el 10% de más citadas como porcentaje del total	88,7
	6	Estudiantes de doctorado fuera de la UE como porcentaje del total	89,1
	7	Gasto público en I+D como porcentaje del PIB	88,2
	8	Capital riesgo como porcentaje del PIB	60,0
Actividades empresariales de innovación	9	Gasto de las empresas en I+D como porcentaje del PIB	57,6
	10	Gasto en innovación distinta de la I+D como porcentaje de la cifra de negocio	64,8
	11	Pymes que realizan innovación interna como porcentaje del total de Pymes	72,8
	12	Pymes que innovan en cooperación con otras empresas como porcentaje del total de Pymes	47,8
	13	Publicaciones conjuntas público-privadas por millón de habitantes	43,9
	14	Solicitudes de patentes PCT por cada mil millones de PIB en euros y PPC	35,4
	15	Solicitudes de patentes PCT en sectores de futuro por cada mil millones de PIB en euros y PPC	46,9
	16	Marcas comerciales comunitarias por cada mil millones de PIB en euros y PPC	115,9
	17	Diseños comunitarios por cada mil millones de PIB en euros y PPC	71,1
Resultados innovadores	18	Pymes que introducen innovaciones de producto o proceso como porcentaje del total	80,5
	19	Pymes que introducen innovaciones organizativas o comerciales como porcentaje del total	77,6
	20	Empleo en actividades intensivas en conocimiento como porcentaje del total	85,2
	21	Exportaciones de productos de media y alta tecnología como porcentaje del total	101,9
	22	Exportaciones de servicios intensivos en conocimiento como porcentaje del total	61,4
	23	Ventas de innovaciones como porcentaje de la cifra de negocio	120,0
	24	Ingresos del exterior por licencias de patentes como porcentaje del PIB	11,8

Como se puede comprobar, con pocas excepciones, los valores españoles son bajos, en especial en lo que atañe a la actividad de las empresas innovadoras. No sorprende, por ello, que el Índice Sintético de la Innovación (ISI) que estima la Comisión agregando los anteriores indicadores sitúe a España en un nivel más bien mediocre. Dicho índice adopta un valor de 0,41 para España, siendo su máximo de 0,83 (Suiza) y su mínimo 0,21 (Turquía). El valor promedio de la UE es 0,54. De las cuatro categorías en las que el IUS clasifica a los países europeos —Líderes en innovación, Seguidores en innovación, Innovadores moderados e Innovadores modestos—, España aparece recogida en la tercera. El IUS 2011 señala, además, que, en la década de 2000, el incremento del ISI para España, lo mismo que para Grecia, ha sido más bien pequeño, separándose así del comportamiento de otros países de su misma categoría como Portugal, Malta, Hungría, Italia, República Checa, Polonia y Eslovaquia.

Fuente: Elaboración propia a partir de European Commission (2012).

Gráfico 2
Personal ocupado en I+D en España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y Eurostat.

homogéneo en estos años. Puede afirmarse a este respecto que el grueso de ese fenómeno recae sobre el sector de las empresas innovadoras, de manera que la crisis del sistema de innovación es, esencialmente, una crisis empresarial.

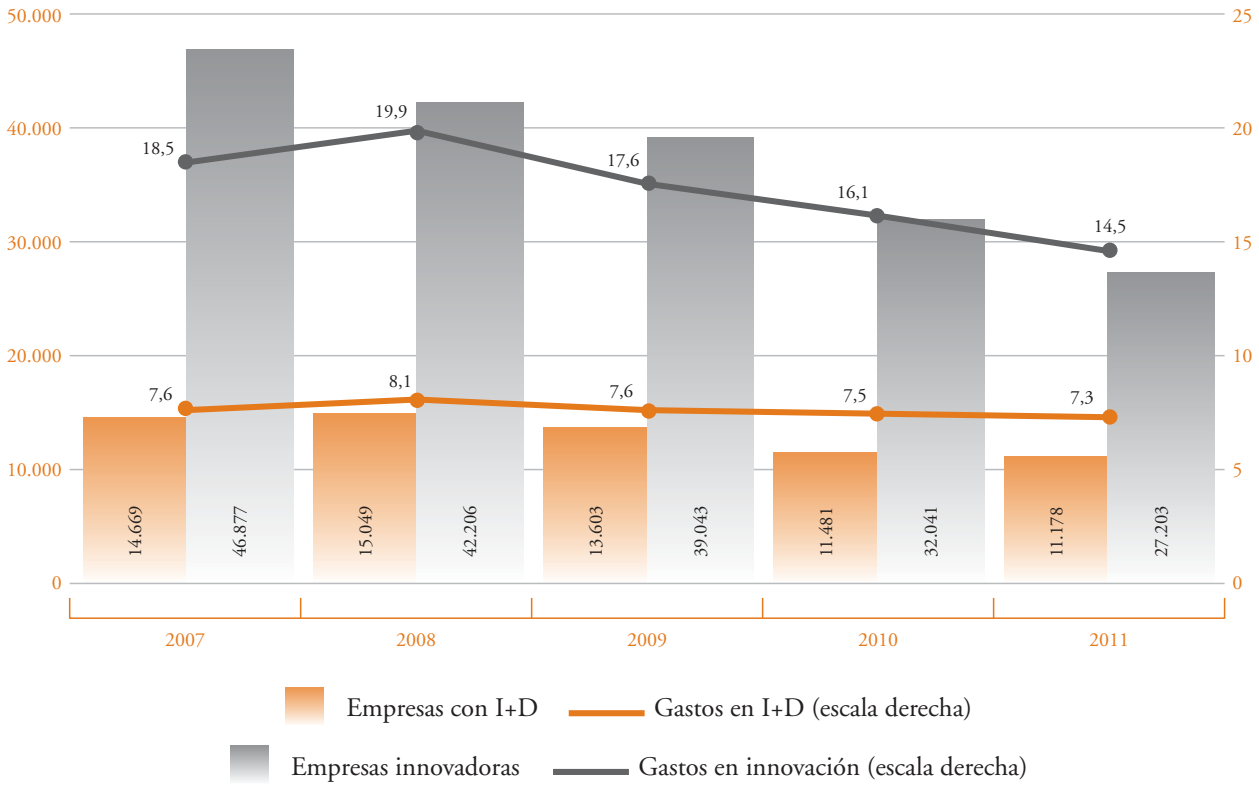
En efecto, según se muestra en el gráfico 3, en los últimos años se ha asistido a una auténtica debacle en el sector empresarial innovador de España, de manera que han desaparecido 19.674 empresas, casi la mitad de las existentes en el momento final de la anterior etapa de crecimiento. La reducción se ha extendido también, aunque con menos intensidad, al segmento de las que desarrollan actividades de I+D, de modo que en este caso se han perdido 3.871 unidades desde 2008, la cuarta parte de las existentes en dicho año. Ello muestra que la innovación, aunque sea un factor de competitividad, no garantiza el éxito de la empresa y menos aún su permanencia en el mercado, pues hay otros factores que inciden sobre su supervivencia (1). Pero lo relevante a los efectos que aquí se están analizando, no es otra cosa que ese proceso de cierre de empresas innovadoras ha dado lugar a una importante reducción de los gastos en I+D y de los gastos en innovación. Los primeros cayeron, desde 2007, a una tasa del 3,4% anual acumulativo en términos reales; y los segundos a otra del 3,1%. Dicha caída ha sido continuada desde que se desencadenó la crisis, de manera que en todos los años se han apuntado reducciones en las correspondientes cifras. Dado que los factores determinantes del gasto en I+D+i no solo reflejan las variables estructurales de las empresas y las condiciones de los mercados en los que operan, sino que también incluyen sus condiciones de financiación (2), esta dinámica no puede sorprender; y es muy probable que se haya mantenido durante 2012, añadiendo así un deterioro adicional al sistema español de innovación.

Por otra parte, debe señalarse que también se ha reducido el gasto que las universidades y los OPI realizan en investigación. Sin embargo, la variación de las cifras ha sido, en este caso, muy inferior a la anotada para las empresas. Para empezar, el gasto real de estas instituciones se mantuvo creciente hasta 2010 y solo experimentó un retroceso desde 2011, de manera que todavía en este último año su magnitud superaba a la anterior a la crisis. El tardío ajuste del sector público español explica este hecho, pues no en vano la mayor parte de las universidades españolas son públicas y los OPI tienen, por su propio origen, esa misma naturaleza. Y dado que ese ajuste se ha extendido a 2012, con mayor intensidad incluso que en el ejercicio anterior,

Gráfico 3

Actividades de I+D+i en las empresas

Número de empresas con I+D e innovadoras y gasto en I+D e innovación
En miles de millones de euros a precios de 2008



Nota: Columnas: Número de empresas. Líneas: Gasto.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

es segura la caída que mostrarán las cifras de I+D de dicho año, en estos sectores, cuando se publiquen los datos correspondientes.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que la reducción de los recursos disponibles en universidades y OPI ha suscitado la protesta de los grupos de presión académicos, representados en las sociedades científicas, cuyos portavoces han desarrollado un discurso catastrofista en el que se alude a que *estamos en una situación límite* y a que *con estos presupuestos* —en referencia a los presentados por el gobierno para 2013— *caeremos en el hoyo o seguiremos bordeando el precipicio* (3). Las sociedades científicas han acuñado también un lema con el que envolver su reclamación de una mayor financiación: *Sin I+D+i no hay futuro*.

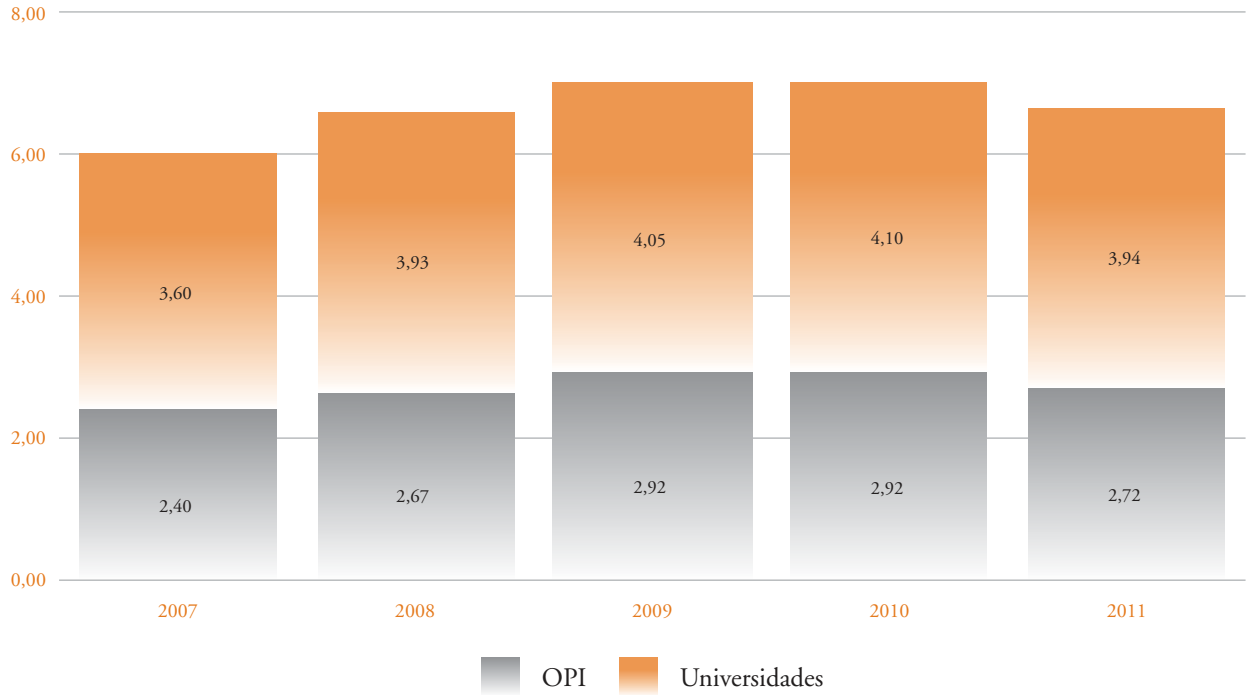
Desde mi punto de vista el tremendismo que muestran los *lobbies* académicos está fuera de lugar por varios motivos. El primero es que el nivel que alcanza la financiación pública de la I+D es ya muy elevado y, en todo caso, equiparable por su dimensión relativa al de los otros países de la zona euro (gráfico 5). El segundo se refiere al hecho de que los ajustes presupuestarios, incluso en lo referido a la investigación, son habituales en los países de nuestro entorno. Y el tercero alude al hecho de que, en España, son posibles ahorros muy importantes de costes si se corrigen las ineficiencias que asolan al sector público investigador.

Esto último merece un comentario adicional. Si se analiza con detalle la evolución de la productividad

Gráfico 4

Gasto en I+D de las Universidades y OPI

Miles de millones de euros a precios de 2008

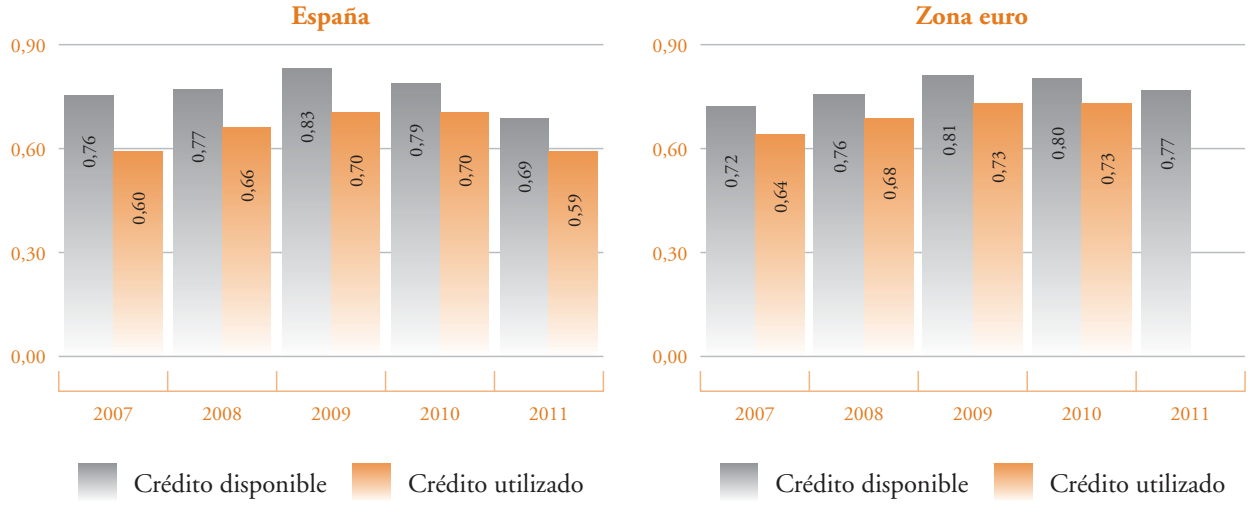


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Gráfico 5

Créditos presupuestarios disponibles y efectivamente utilizados para la financiación de la I+D

En porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y Eurostat.

científica española durante la última década, se comprueba un avance global de los indicadores disponibles (4). Por ejemplo, los investigadores académicos han incrementado en un 38% sus publicaciones académicas internacionales entre 2000 y 2010. Pero este avance se debe exclusivamente a la actuación de los profesores universitarios —entre los que el referido incremento fue del 69%—, pues los investigadores de los OPI perdieron productividad —en concreto, con un retroceso del 35%—. Aun así, las ineficiencias en las universidades persisten, de manera que una cuarta parte del profesorado no justifica, a través de sus resultados, su función investigadora (5). Y en los OPI es probable que, dada la caída de su productividad investigadora, sean mucho más amplias, aunque no se dispone de ningún estudio que las haya evaluado. Por tanto, sería deseable que las instituciones de investigación aprovecharan su relativa estrechez presupuestaria en estos tiempos de crisis para eliminar ineficiencias y justificar así el gasto que realizan con cargo a los impuestos que pagan los ciudadanos.

NOTAS

(1) He estudiado la relación entre innovación y competitividad, en el plano microeconómico, en Buesa (2008). Las vinculaciones entre la supervivencia y la innovación se reflejan en Segarra y Teruel (2007). Véase también Segarra (2009).

(2) Véase, para el caso español, Saiz Briones (2010).

(3) Véanse las declaraciones de Carlos Andradas, presidente de la COSCE, recogidas por la Agencia EFE el 12 de noviembre de 2012 y publicadas en varios medios, por ejemplo *El Confidencial* [http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2012/11/12/las-cientificos-le-declaran-la-guerra-a-los-recortes -3589/].

(4) Véase, para el detalle, Buesa (2012).

(5) Las ineficiencias en las universidades van más allá de su función investigadora y se extienden también al área docente. Un estudio detallado es el de Hernández Armenteros y Pérez García (2011).

BIBLIOGRAFÍA

Buesa, M. (2008), «Innovación y competitividad en las empresas»; incluido en Cañibano, C.; Encinar, M-I. y Muñoz, F. F. (coordinadores): *Economía del conocimiento y la innovación*, Ed. Pirámide, Madrid.

Buesa, M. (2012), «El Sistema Nacional de Innovación en España: un panorama», *Información Comercial Española*, núm. 869, diciembre.

European Commission (2012), *Innovation Union Scoreboard 2011*, European Union, Bruselas. Disponible en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf

Hernández Armenteros, J. y Pérez García, J. A. (2011), «Problemas de eficiencia del sistema universitario público español»; incluido en Fundación CYD: *Informe CYD 2010*, Fundación Conocimiento y Desarrollo, Barcelona.

Sáiz Briones, J., *Factores determinantes de la inversión financiera en innovación*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, Madrid.

Segarra A. (2009), «Dinámica empresarial e innovación: la incidencia del espacio», *Investigaciones Regionales*, núm. 15.

Segarra A. y Teruel, M. (2007), «Creación y supervivencia de las nuevas empresas en las manufacturas y los servicios», *Economía Industrial,* núm. 363.

El sector servicios: algunas luces y bastantes sombras

Juan R. Cuadrado-Roura
Instituto de Análisis Económico y Social y Departamento de Economía y Administración de Empresas, UAH

RESUMEN

El artículo centra la atención en tres aspectos del comportamiento del sector servicios. El primero es que en 2012 el sector ha confirmado su cada vez mayor ajuste a los movimientos cíclicos de la economía, diluyéndose la idea de que operaba como estabilizador. El segundo, que los ajustes del sector público en términos de empleo, junto con la caída de la ocupación en el sector privado, han jugado en 2012 un papel protagonista en relación con el aumento del paro en España. Y el tercero, más positivo, que los precios de los servicios han evolucionado en favor de un IPC relativamente estable. El artículo trata del sector servicios en su conjunto, pero también incluye referencias a las ramas más destacables. Los datos del año van acompañados de referencias comparativas sobre ejercicios anteriores.

PALABRAS CLAVE

Sector servicios,
Comportamiento *contra-cíclico*,
Empleo, Precios.

Uno de los hechos que está teniendo lugar en la economía española como consecuencia de la crisis y de su dispar impacto en los sectores productivos es que los servicios, en cuanto conjunto, han incrementado su peso en la estructura económica del país debido a la mayor caída de la industria y la construcción. El sector servicios representaba ya a finales de 2011 el 69% del PIB, utilizando los datos que ofrece la Contabilidad Nacional, base 2008, y el peso de su empleo ha pasado a ser el 75,2% de la población ocupada, cuando en 2007 era el 66,3% del empleo, lo que supone 9 puntos porcentuales de aumento de su participación en el total de ocupados.

Este artículo centrará su atención en tres aspectos que han sido, en opinión del autor, particularmente relevantes en cuanto al comportamiento del sector en 2012, como son: i) el hecho de que se haya confirmado el mayor ajuste del sector al ciclo; ii) la fuerte contribución de los servicios al aumento del paro en España en 2012, especialmente gracias a la contribución de los servicios de no mercado; y iii) el buen comportamiento relativo de los precios de los servicios como componente del IPC.

Dado que, como casi siempre ocurre en economía, no se trata de hechos que hayan irrumpido de forma brusca o inesperada en la realidad económica, al exponer y tratar de explicar —siquiera someramente— dichos hechos tendremos en cuenta las tendencias observadas en los ejercicios anteriores al 2012. Quede también a salvo la idea de que al cerrar este artículo no disponemos todavía de la información estadística completa del año.

1. El carácter *contra-cíclico* atribuido a los servicios se diluye

Son bastante numerosos los trabajos de investigación sobre diversos países que concluyeron que los servicios han mostrado casi siempre un comportamiento *contra-cíclico* en relación con las fluctuaciones de las respectivas economías. En otras palabras, los análisis realizados sobre la economía norteamericana y para algunos países europeos permitieron constatar empíricamente que, en general, el sector servicios tiende a crecer con menor intensidad que otros sectores en las fases expansivas de la economía, tanto en términos de VAB como de empleo, mientras que cuando las tasas de expansión caen o la economía entra en recesión los

servicios retroceden también menos que la economía en su conjunto. La aplicación de un filtro como el de Hodrick-Prescott u otro similar a largos períodos de evolución de las economías ha refrendado empíricamente esta tesis, al permitir despejar el componente cíclico de la evolución de los grandes sectores económicos y comprobar que, en el caso de los servicios, dicho componente cíclico era muy inferior al que mostraban la industria y, por supuesto, el sector construcción.

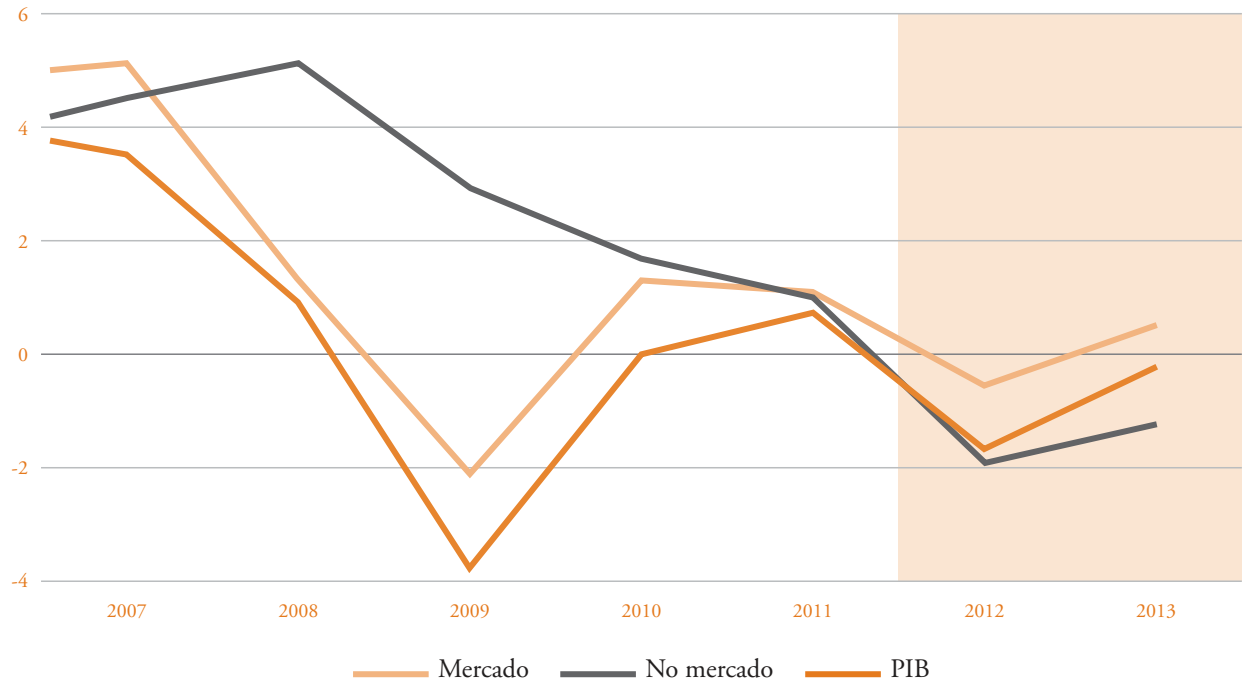
Varias causas se postularon como factores explicativos de este comportamiento. Una de ellas es la fuerte presencia del *sector público* en el conjunto de los servicios (desde las Administraciones Públicas, como tales y a sus diversos niveles, hasta los demás servicios de *no mercado*) (1), cuyo empleo y actividad apenas se ven afectados —o lo son de manera inferior— por las fluctuaciones cíclicas del resto de la economía. Otra causa a la que también se ha asignado cierta capacidad explicativa es que los servicios *de mercado* han demostrado que no reaccionan de forma rápida a las fluctuaciones económicas, tendiendo a mantener el empleo y la actividad en las fases regresivas y a no expandirse luego con intensidad cuando la economía vuelve a crecer más. Los servicios han mostrado, así, un comportamiento mucho más suave que el de las manufacturas o la construcción. Y, por último, el hecho indicado puede deberse también, en algunos casos, a que el peso de determinadas actividades de servicios —como por ejemplo las vinculadas al turismo— registran fluctuaciones que no siempre se ajustan a las que muestran los demás sectores, contribuyendo así a que la volatilidad del conjunto de los servicios sea, en bastantes casos, inferior al conjunto de la economía en cuestión. En el caso de España, este último hecho ha sido bastante frecuente a partir de la década de los setenta.

La menor *volatilidad* de los servicios se había constatado ya en España en el pasado (2) y al inicio de la actual crisis parecía que continuaría ocurriendo de igual forma. De hecho, en 2009, cuando la economía española registró una tasa negativa del –3,9% en el PIB, el sec-

Gráfico 1

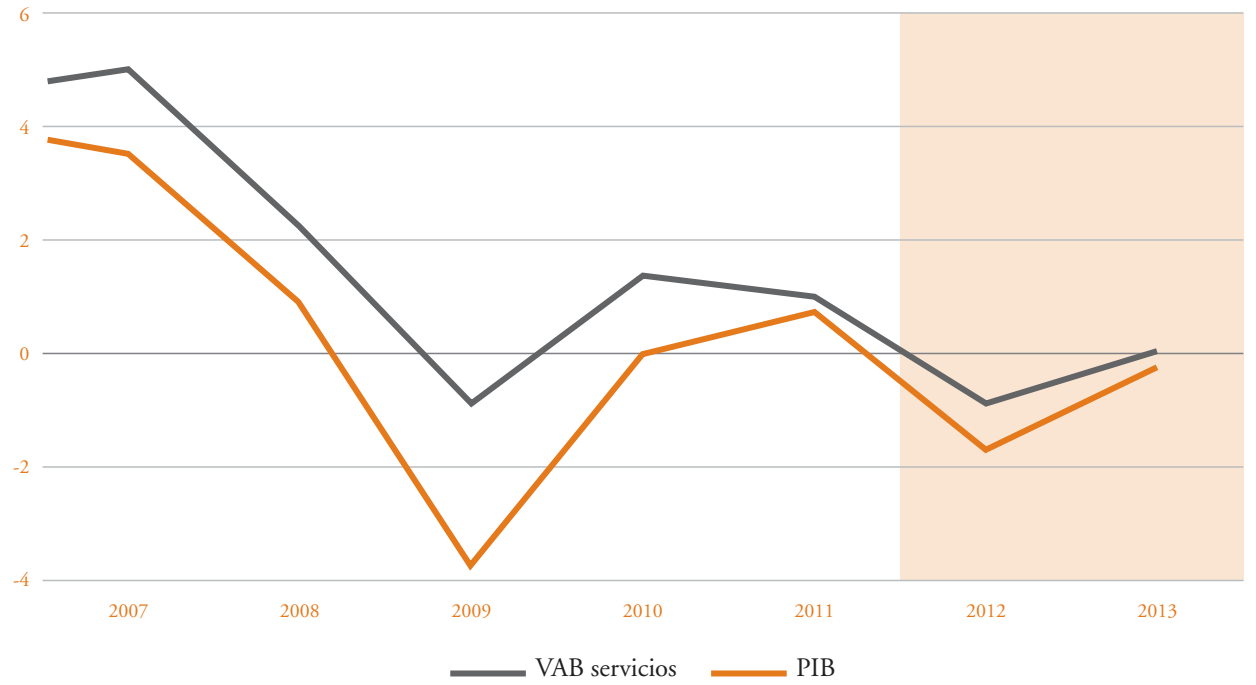
PIB y VAB de los servicios 2007-2012 y previsiones 2013

Tasas medias anuales de crecimiento



Fuente: BIAM, UC3M.

Gráfico 2
PIB y VAB de servicios 2007-2012 y previsiones 2013
Tasas anuales medias de crecimiento



Fuente: BIAM, UC3M.

tor servicios cayó bastante menos que el resto, ya que su VAB solamente disminuyó ligeramente por debajo del 1% en términos reales, frente al –11% de la industria y el –8% de la construcción. Al propio tiempo, en ese mismo ejercicio 2009 los servicios registraron una pérdida de empleo comparativamente moderada, llegando incluso a que el sector crease empleo en los últimos meses de 2010 y en el primer semestre de 2011, cuando el resto de la economía continuaba destruyendo intensamente el empleo.

Esta evolución empezó a truncarse a mediados de 2011 y ha proseguido sin duda en el ejercicio 2012, en el que el sector ha mostrado ya una creciente debilidad motivada, en buena parte, por los ajustes que el sector público ha llevado a cabo a diversos niveles, junto al relativo mal comportamiento de algunas actividades de mercado, como el comercio, los transportes, las actividades financieras y otros. Solo la mejor evolución que experimentó el turismo ha permitido que las ramas de hostelería, restauración y otras vinculadas al mismo obtuvieran en 2012 unos resultados bastante aceptables, mejores por supuesto que los del 2011.

Todo indica que en 2013 el sector servicios puede seguir mostrando síntomas de debilidad, alimentada por los ajustes que seguirá realizando el sector público y por la propia caída generalizada del consumo y de la actividad económica. Los datos disponibles (gráficos 1 y 2) permiten afirmar que, al menos en estos momentos, el *carácter contra-cíclico* del sector servicios se está diluyendo, aunque su actuación durante el período 2007-2011 permitía pensar que se podría mantener dicha calificación, tradicionalmente aceptada como válida.

2. Claro empeoramiento del empleo en los servicios

En los primeros cuatro años —2008-2011— desde que se inició la crisis, la ocupación en el sector servicios tuvo un comportamiento que hay que calificar

Cuadro 1
Evolución del empleo
En tasas de variación interanual

	2009	2010	2011	2012-III TR.
Total de ocupados en España	**–6,8**	**–2,3**	**–1,9**	**–4,6**
Ocupados en Servicios	**–2,5**	**–0,3**	**0,0**	**–3,6**
Servicios de mercado (*)	–5,1	–1,4	–0,7	–2,7
Servicios de no mercado (*)	4,4	2,6	1,6	–5,7

(*) Los servicios de no mercado incluyen las ramas de Administración Pública y Defensa, Seguridad Social Obligatoria, Educación, Actividades Sanitarias y Servicios Sociales. El resto forman parte de lo que convencionalmente se entiende por servicios de mercado.

Fuente: EPA (INE).

como comparativamente bueno en relación con lo que estaba ocurriendo en los demás sectores. En 2008, cuando la crisis ya estaba muy presente en la economía española, las actividades de servicios todavía crearon empleo, mientras que en los restantes sectores productivos el paro crecía con notable intensidad. En 2009, el empleo en los servicios cayó de forma importante (cuadro 1), pero lo hizo a una tasa interanual negativa mucho más moderada (–2,5%) que el resto gracias a que los servicios de *no mercado* aumentaron el empleo (+4,4%), ignorando el ajuste que habría sido ya necesario poner en práctica, frente a un retroceso del –5,1% en los servicios de mercado. Todavía en los últimos meses de 2010 (como antes se ha mencionado y ¡de nuevo gracias al empleo generado por el sector público!) y en los dos primeros trimestres de 2011 el conjunto de los servicios recuperaron empleo, pero la caída de la ocupación en la segunda mitad de este último año compensó dicha tendencia hasta dejar en valor cero la tasa de variación interanual del empleo del sector en su conjunto. Este último resultado se debió, en buena medida, a que el empleo en los servicios de no mercado creció todavía +1,6%, mientras que los servicios de mercado seguían cosechando tasas negativas (–0,7% en 2011), como consecuencia de los ajustes que la crisis estaba imponiendo a las actividades terciarias privadas. Entre ellas: en el sector comercio, en los transportes por carretera y las mudanzas, en las actividades financieras, en los servicios personales y en los demás servicios prestados a las empresas.

Lo que ha ocurrido en el sector en 2012 es lo que todo indicaba que debía suceder. Cuando se redacta este artículo solo disponemos de los datos correspondientes al tercer trimestre del año, pero ya podemos constatar que la ocupación en el sector servicios ha empeorado dramáticamente (tasa de variación interanual del –3,6%). Los servicios de *no mercado* han sido los que han contribuido sustancialmente a ello, con una tasa interanual del –5,7%, producto de los ajustes que se vienen llevando a cabo en todas sus ramas. De hecho, más de la cuarta parte del descenso interanual del empleo en el tercer trimestre de 2012 correspondió a la caída en los asalariados del sector público (–7,1%), retroceso que se concentró, sobre todo, en las comunidades autónomas (–7,1%) y en la Administración local (–13,1%), afectando en particular a los empleados con contrato temporal

El descenso de la ocupación en los servicios de *no mercado* ha estado acompañado también por los servicios *de mercado* (tasa negativa del –2,7% en el tercer trimestre de 2012), donde el sector financiero se ha convertido en uno de los principales protagonistas —como resultado de la *reconversión* de las cajas de ahorros y de algunos bancos—, acompañado por los sectores de distribución, los servicios de ocio y personales y los servicios prestados a las empresas, todos ellos con tasas negativas en su ocupación superiores al –2,5% interanual.

Cuando se cierre 2012, la cifra con que probablemente habrán contribuido los servicios al incremento del paro en España durante el año se aproximará o superará las

285.000 personas y el total de desempleados asignados al sector servicios en el momento de cerrar el ejercicio puede acabar siendo superior a 1.650.000 personas, de un total de 5.850.000 que podrían sumar ya los parados del país. Nada indica, hasta ahora, que esta negativa evolución del desempleo del país pueda empezar a suavizarse en el primer semestre de 2013, aunque en el tercer trimestre del año podría registrarse una mejora, principalmente gracias al turismo. De hecho, todas las estimaciones apuntan a que, en España, el desempleo seguirá aumentando el año próximo, a pesar de que la población activa continuará disminuyendo por razones demográficas. Los servicios van a contribuir, sin duda, a que el paro siga aumentando, particularmente como consecuencia de lo que cabe esperar que ocurra en el bloque de los servicios de *no mercado*.

3. La aportación de los servicios al moderado incremento de los precios en 2012

No todo lo referente a lo que ha sucedido en el sector servicios durante la actual crisis puede calificarse como negativo. En definitiva, algunos de los ajustes que se están produciendo en muchas de sus actividades en los últimos años están impulsando la eliminación de muchas *grasas* —permítaseme esta expresión— que se habían acumulado en el conjunto del sector desde hace años, y muy especialmente en la fase expansiva que precedió a la actual crisis, tan llena de euforias que hoy calificamos como una clara irresponsabilidad, particularmente al estudiar el comportamiento de todas las Administraciones Públicas. El duro ajuste que están viviendo las ramas de servicios —comercio al por mayor y menor, transportes en sus distintos modos, finanzas y seguros, servicios personales, servicios profesionales y a las empresas, las Administraciones y los servicios sociales— está induciendo a que se produzcan mejoras en la eficiencia de las empresas, así como a que tengan lugar innovaciones tecnológicas y organizativas y que, en definitiva, mejore la capacidad competitiva de las empresas que operan en el mercado, todo ello acompañado por una importante revisión de la dimensión de las AA.PP.

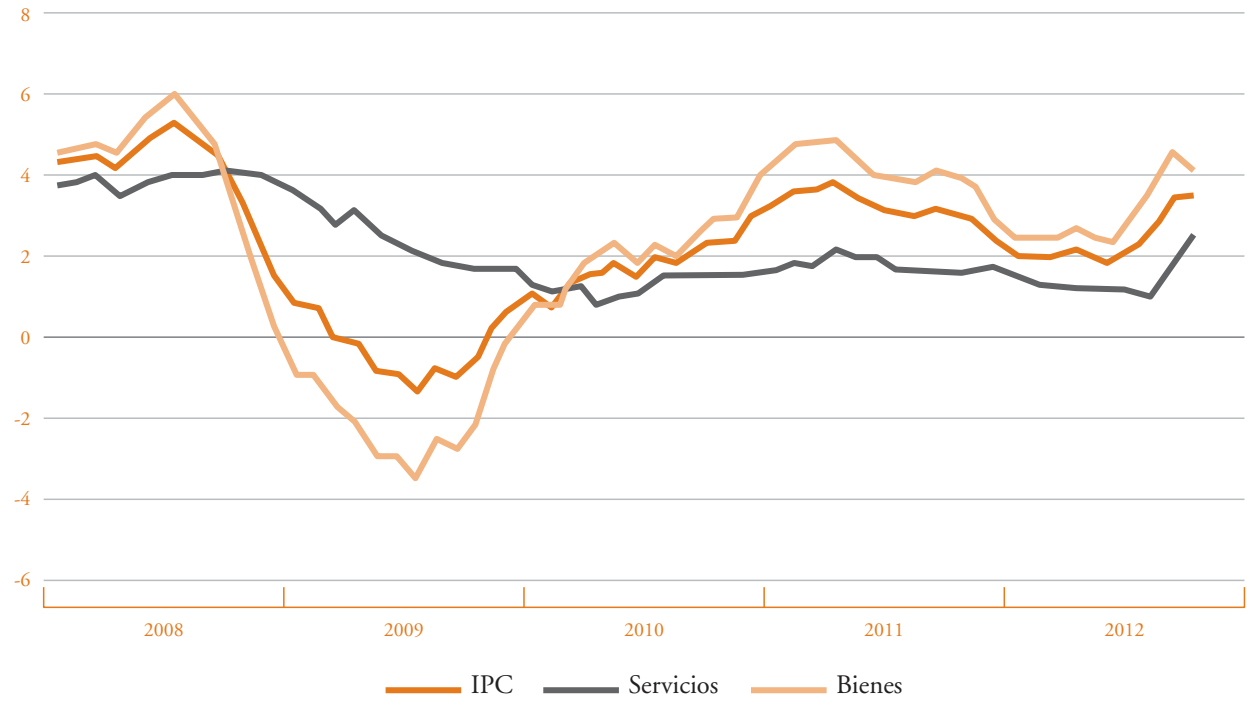
Pero, con independencia de los aspectos *positivos* que la crisis puede estar aportando al sector, hay un ámbito —el de la evolución de los precios— en el que los servicios han tenido un comportamiento bastante positivo en 2012, como ya había ocurrido en algunos ejercicios anteriores.

A los servicios se les ha aplicado con frecuencia el calificativo de *inflacionarios* debido a distintos factores bien conocidos, como su baja productividad (3), el carácter cuasi monopolista que está presente en la prestación de algunos servicios, los aumentos en los costes de producción (retribuciones y beneficios empresariales), la existencia de regulaciones que impiden la competencia, etc. No hace tanto tiempo que en España se hablaba de la existencia de una *inflación dual*, tratando de subrayar que el componente de los precios de los servicios en el IPC era siempre inflacionista

El gráfico 3 recoge la evolución del IPC en tasas de variación interanuales, y las de los precios de los bienes y los servicios. Como se puede comprobar, hasta principios de 2010 los precios de los servicios se resistían a la baja, algo que fue particularmente manifiesto en 2009, cuando la economía española registró, precisamente, la tasa negativa del PIB más alta de la actual crisis (–3,7/–3,8%). Sin embargo, a partir de 2010 los precios de los servicios se han mantenido siempre por debajo de los bienes y del IPC en su conjunto, con tasas de variación que con frecuencia han estado bastante por debajo del 2%.

Esta tónica ha continuado en 2012, si bien el pasado mes de octubre se produjo un claro repunte al alza al producirse un incremento del 2,6% interanual en los precios de los servicios en el IPC, es decir, 0,8 puntos porcentuales más que en septiembre. Este salto se ha atribuido a dos factores: en primer lugar, al aumento de las tasas universitarias; y, en segundo lugar, por la traslación del incremento del IVA a los precios de bastantes servicios. Lo normal es que este último incremento se diluya en los próximos meses. Y lo que en todo caso es innegable es que los servicios, en su conjunto, han hecho una aportación *bastante positiva* al comportamiento del IPC en 2012, contribuyendo en alguna medida a su contención. Hay que tener en cuenta que los servicios tienen una participación en el IPC próxima al 40% y que, por tanto, si su evolución es al alza repercute muy directamente en la

Gráfico 3
Índices de precios
Tasas de variación interanuales



Fuentes: INE y BdE.

elevación de dicho índice de precios. Las previsiones sobre noviembre y diciembre, meses sobre los cuales no disponemos de datos al cerrar este artículo, no hacen temer cambios de importancia. De hecho, las estimaciones sobre la inflación subyacente sitúan la tasa *media* anual de aumento de los precios de los servicios en el 1,6%.

4. Notas finales a retener

Tres son las notas finales que cabe subrayar a partir de lo expuesto en este artículo. La primera es que, al menos por ahora, el carácter *contra-cíclico* que generalmente se ha atribuido a los servicios parece que se está diluyendo. Los datos de 2012 han confirmado este hecho, que se inició ya en 2010 y 2011. La reducción del peso de los servicios públicos o de *no mercado*, por una parte, y el mayor ajuste al ciclo de los servicios *de mercado*, por otra, están haciendo que la volatilidad del sector aumente. Al menos esto es lo que está sucediendo en esta fase depresiva de la economía española, si bien todavía con algún retraso en relación con otros sectores, como las manufacturas y, por supuesto, la construcción.

La segunda nota a destacar es que 2012 se ha convertido en el ejercicio en el que las tasas de variación interanual del empleo han sido más negativas, contribuyendo con ello, y de forma muy significativa, a incrementar el paro del país. Recordemos que en el caso de los servicios de mercado dicha tasa ha sido la *más negativa* desde que se inició la crisis (–3,6% para el conjunto del sector en el tercer trimestre). Los servicios de *no mercado* —y en particular las Administraciones Públicas— son los que más han contribuido al desempleo, con una tasa interanual del –5,7% en el citado tercer trimestre de 2012.

Por último, es preciso subrayar que, dejando a un lado otros posibles *beneficios* que el sector puede estar acumulando gracias a la crisis, a los cuales hemos

hecho ya referencia, uno de los hechos a destacar positivamente está siendo, sin duda, la *baja contribución* que han tenido los precios de los servicios en la evolución del IPC desde 2010 hasta la fecha. La profundidad de la crisis, y en particular el débil pulso de la demanda de las familias (y también de las empresas), constituye la lógica explicación de este hecho, si bien habría que examinar con más profundidad el comportamiento de los precios políticos (p. ej., en algunos transportes y suministros), cuya revisión se ha pospuesto o no ha tenido lugar, así como las políticas de descuentos que están aplicando muchas empresas de servicios. Todo ello sin excluir que la introducción de una creciente competencia en ciertas actividades de servicios (telefonía, algunas modalidades de transportes, los servicios profesionales…) está dando lugar a que la aportación del sector servicios a la inflación sea bastante más moderada que en el pasado.

El balance del año en cuanto a los servicios presenta, pues, un conjunto de luces y sombras y gran interés, si bien dentro de un contexto en el que la tónica dominante es la grave situación en la que sigue inmersa la economía española.

NOTAS

(1) Se incluyen en este bloque, como es sabido, las ramas de Administraciones Públicas y Defensa, la Educación y la Sanidad públicas, los Servicios Sociales y la Seguridad Social Obligatoria. Las restantes ramas de actividad se consideran *servicios de mercado*, al estar sujetas a las fluctuaciones de oferta y demanda.

(2) Puede verse, p. ej.: Cuadrado-Roura y Ortiz V.-Abarca (2001). También E. Gordo, J. Jareño y A. Urtasun (2006) hicieron referencia a este rasgo de los servicios en España.

(3) Esta idea está claramente en crisis. Véanse: Maroto, A. y Cuadrado, J. R. (2009), y Cuadrado, J. R. y Maroto, A. (2012), entre otros.

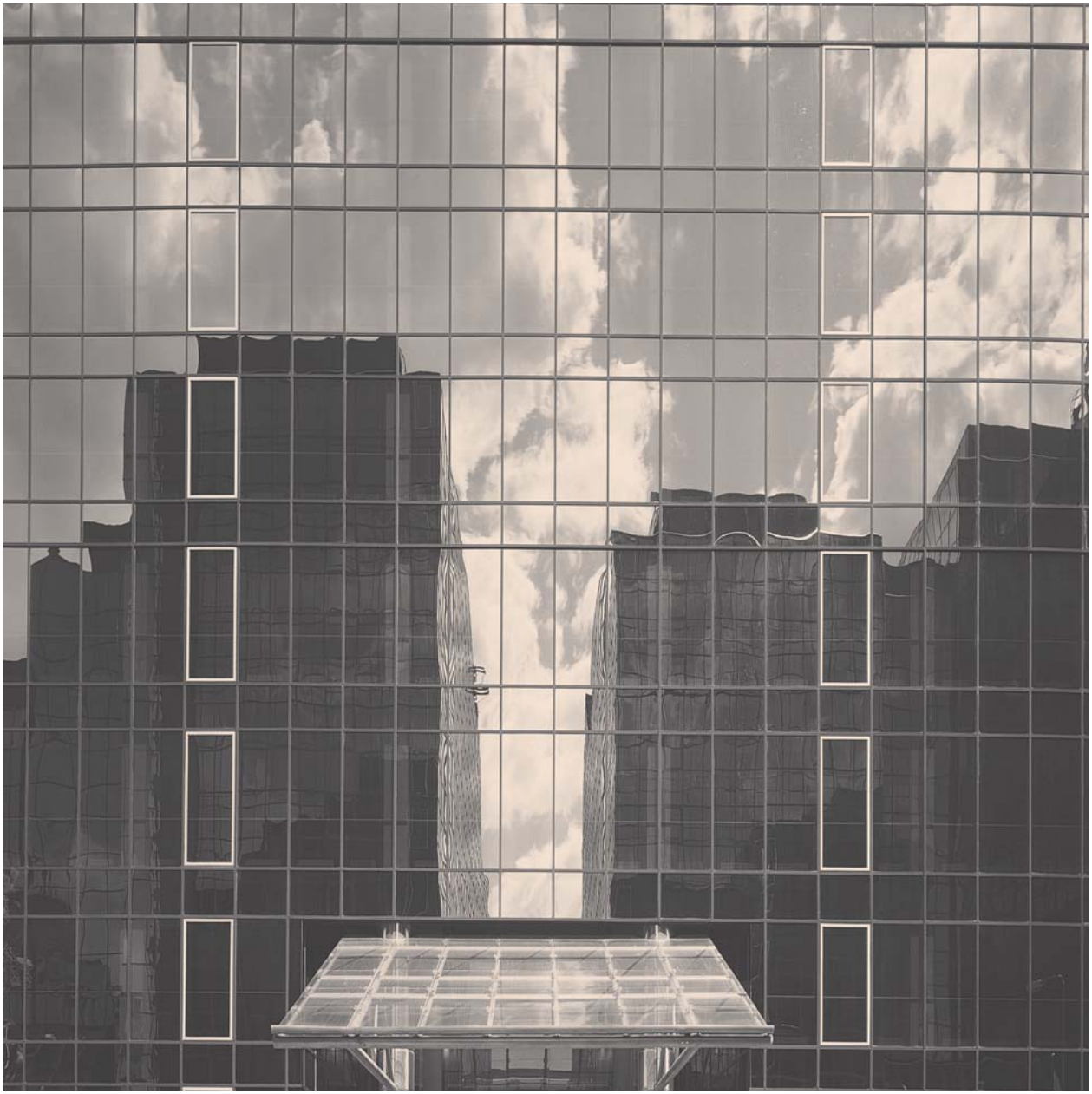
BIBLIOGRAFÍA

Cuadrado-Roura, J. R. y Ortiz V.-Abarca, A. (2001), «Business Cycle and Service Industries: General Trends and the Spanish case», en: *The Service Industries Journal*, 21(1):103-122.

Cuadrado-Roura, J. R. y Maroto-Sánchez, A. (2012), *El problema de la productividad en España: Causas estructurales, cíclicas y sectoriales*; Madrid, Funcas, pág. 309.

Gordo, E.; Jareño, J. y Urtasun, A. (2006), «Radiografía del sector servicios en España»; Doc. Ocasionales, Banco de España.

Maroto-Sánchez, A. y Cuadrado-Roura, J. R. (2009), «Is tertiarization an obstacle to productive growth? A comparative analysis», en: *Structural Change and Economic Dynamics*, 20(4): 254-265.



SISTEMA FINANCIERO

Coordinador

Jaime Requeijo

Catedrático Emérito de Economía Aplicada, UNED

El año del saneamiento, recapitalización e inicio de la reestructuración definitiva del sistema bancario español

Pedro Pablo Villasante
Secretario General de la Asociación Española de Banca

RESUMEN

Durante el año 2012 las autoridades españolas han adoptado exigentes y profundas reformas estructurales para ayudar a corregir cuanto antes los desequilibrios macroeconómicos acumulados por nuestra economía, y entre estas importantes medidas se encuentra la reforma financiera. De tal manera que el ejercicio 2012 hay que entenderlo como el año del saneamiento, recapitalización e inicio de la reestructuración definitiva del sistema bancario español.

PALABRAS CLAVE

Análisis agregado *(top-down)*, Análisis desagregado *(bottom-up)*, BCE, EBA, Eurogrupo, FMI, FROB, Ley 8/2012, Ley 9/2012, Mecanismo de Estabilidad Europeo, Mecanismo de Supervisión Única, MoU, RDL 2/2011, RDL 2/2012, Recapitalización, Reestructuración, Reforma financiera, Resolución, Saneamiento, Sareb, Sociedad de gestión de activos, Unión bancaria, Valoración del sistema bancario.

1. Entorno económico y financiero

Durante el ejercicio 2012 las autoridades españolas han adoptado exigentes y profundas reformas estructurales (laboral, presupuestaria, fiscal y financiera) para ayudar a corregir cuanto antes los desequilibrios macroeconómicos acumulados por nuestra economía, tales como el abultado déficit fiscal, la elevada dependencia de la financiación exterior, la recapitalización y reestructuración de algunas antiguas cajas de ahorros, y la necesaria mejora de nuestra competitividad. Todas estas reformas facilitarán la recuperación económica, sentando las bases de un crecimiento sostenible y equilibrado a medio plazo que ayudará a reducir el inaceptable nivel de desempleo que tenemos.

Las anteriores reformas se han llevado a cabo en medio de una severa y prolongada contracción de la economía española y también de la zona euro, con los mercados financieros mayoristas e interbancarios europeos cerrados y con un elevado coste diferencial que paga nuestra deuda soberana con respecto al de Alemania, cuando se financia en euros a los mismos plazos. A pesar de que la prima de riesgo se redujo antes del pasado verano, tras alcanzar máximos desde que España se integrara en la zona euro, el elevado coste de financiación está resultando muy gravoso para la recuperación de la economía española.

En el año 2012 la economía española y de la zona euro han vuelto al crecimiento negativo (doble recesión en tres años), con un hundimiento del PIB previsto para España de –1,5%, debido a la contracción de la demanda interna (tanto en el consumo como en la inversión) y a los efectos depresivos de la política de austeridad presupuestaria aplicada, a lo que hay que añadir una fortísima destrucción de empleo, un elevado déficit público y el incremento de la deuda y del coste de su financiación.

En el plano financiero, la importantísima inyección de liquidez a tres años y a bajo coste del Banco Central

Europeo (BCE) hizo posible que 2012 comenzase con menor tensión en los mercados mayoristas que al término del año anterior. No obstante, la inestabilidad se instaló a lo largo del primer semestre, motivada no solo por la posible salida de Grecia del euro, tras un segundo rescate de su deuda pública en manos de acreedores privados con una quita nominal del 52%, sino también y en especial por sus efectos contaminantes en otros países periféricos vulnerables, entre los que se encuentran España e Italia, con economías con importante peso relativo en la eurozona y en la Unión Europea.

El éxito de las subastas del BCE en la solución del acuciante problema de refinanciación de la banca de los países periféricos se ha visto sin embargo ensombrecido por el mayor sesgo doméstico que ha adoptado la financiación de la deuda pública de cada Estado y la reducción de las posiciones transfronterizas de los inversores institucionales, remarcando la fragmentación por países del mercado financiero e interbancario europeo.

El Banco Central Europeo a lo largo del año 2012 continuó facilitando a los bancos de la zona euro toda la financiación que estos no obtenían en los mercados, y ante la práctica paralización del mercado financiero mayorista, en parte por el riesgo de ruptura del euro, por primera vez se manifestó claramente sobre su determinación y capacidad para que la moneda única sea irreversible, eliminando gran parte de la tensión financiera que se estaba acumulado antes del verano por las dudas que circulaban sobre el futuro del euro.

Adicionalmente, con la finalidad de romper el círculo vicioso deuda pública/deuda bancaria que estaba impidiendo la transmisión de su política monetaria, el BCE adoptó en septiembre pasado una nueva medida no convencional sobre Operaciones Monetarias de Compraventa, conocida por sus siglas en inglés como OMT, consistente en un programa de compra ilimitada de deuda pública en el mercado secundario a corto plazo de los países que soliciten ayuda al Mecanismo de Estabilidad Europeo y cumplan con la condicionalidad macroeconómica que el Eurogrupo les imponga. De esta manera, en caso de solicitud de rescate, ya sea en su modalidad de asistencia preventiva o de un programa de ajuste macroeconómico completo, el Fondo de Estabilidad Europeo suscribiría deuda pública del país solicitante en el mercado primario y el BCE compraría sin límite en el secundario, rebajando el coste de la misma.

Entre las importantes reformas estructurales acometidas durante 2012 cabe destacar las medidas financieras para el saneamiento, capitalización e inicio de la reestructuración definitiva del sistema bancario español.

2. Saneamiento

En la coyuntura macroeconómica y financiera adversa anteriormente descrita, la desconfianza sobre la economía española se instaló a principio del año en el mercado, con elevadas primas de riesgo de nuestra deuda pública. Asimismo, esta desconfianza también se extendió al sistema financiero español, con dudas sobre la valoración de sus activos, especialmente los inmobiliarios ligados a la financiación a la construcción y promoción, que ocasionaron fuertes rebajas en la cotización de los bancos y dificultó significativamente a las entidades la obtención de financiación en los mercados mayoristas.

Nos encontrábamos por tanto en un momento clave, muy delicado, en el que no solo era necesario recuperar cuanto antes la confianza de los mercados en el potencial de crecimiento a medio plazo de nuestra economía y en su capacidad para poder cumplir con los objetivos de reducción del déficit fiscal, sino que también era necesario disipar cuanto antes las dudas que infundadamente se extendían sobre la totalidad del sistema bancario español, al generalizar los problemas de inviabilidad de algunas entidades concretas al resto de las entidades sanas del sistema.

Para la reestructuración del sistema bancario español, la Asociación Española de Banca (AEB) ha defendido siempre, desde el inicio de la crisis financiera, la necesidad de distinguir entre las entidades viables y las que no lo son por sus propios medios, entidades estas últimas que deberían ser resueltas cuanto antes mediante su saneamiento público y absorción por parte de otras entidades que por su solvencia y buena gestión aseguren su viabilidad futura. De no hacerlo así, se pondría en duda al sistema en su conjunto y se perjudicaría a las

entidades solventes y viables, retrasando o incluso impidiendo la pronta recuperación de nuestra economía.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en su reciente análisis sobre el sistema financiero español (Financial Sector Assessment Program, FSAP), publicado en mayo de 2012, ratificaba esta opinión al señalar que a menos que las entidades con problemas de viabilidad sean resueltas, seguirá la penalización regulatoria y de coste de la financiación mayorista para la banca sana, lo que conlleva el riesgo de retrasar la reanimación del crecimiento de crédito a la economía y, por tanto, de la recuperación económica.

En sus conclusiones, el FMI opina asimismo que la mayor parte del sistema bancario español es solvente y que los grandes bancos están suficientemente capitalizados y cuentan con diversificación y rentabilidad para hacer frente a un mayor deterioro de la economía. Estima que en un escenario desfavorable, los bancos más grandes estarían suficientemente capitalizados para resistir nuevos deterioros, en tanto que varias entidades, que de alguna forma se encuentran ya en procesos de reestructuración, necesitarían incrementar su capital en alrededor de 40.000 millones de euros, en términos agregados, para cumplir con el *Common Equity Tier 1* (CET1) del 7% previsto en Basilea III.

El FMI señala que *el sistema financiero español se ha visto golpeado por una sucesión de* shocks. *La capacidad de resistencia de las entidades a estos* shocks *ha variado mucho de un caso a otro, en gran medida debido a los diferentes modelos de negocio adoptados y a las diferencias en las filosofías de calidad de la gestión y control del riesgo*. En su opinión, la mayor vulnerabilidad se focaliza en el sector de las cajas de ahorros, y las que presentan problemas ya han recibido ayudas públicas del FROB en forma de capital o bien están intervenidas o se encuentran nacionalizadas.

Para acometer la reestructuración del sistema financiero las autoridades españolas han optado sucesivamente por una aproximación generalizada para todo el sistema, primero en el año 2011 con el incremento del nivel de recursos propios mediante el RDL 2/2011, de 18 de febrero, para el Reforzamiento del Sistema Financiero, que introdujo el nuevo concepto de capital principal del 8%, o del 10% para aquellas entidades que no hayan colocado títulos representativos de capital a terceros por al menos un 20% y que además presenten una ratio de financiación mayorista superior al 20%; y posteriormente, ya en 2012, exigiendo primero el máximo saneamiento contra la cuenta de resultados de los préstamos y activos adjudicados relacionados con la construcción y promoción inmobiliaria de las entidades de crédito y la ulterior recapitalización en la medida en que se precise, bien sea con los propios medios de las entidades o con recursos públicos del FROB si fuera necesario.

En esta línea va, por una parte, el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de Saneamiento del Sector Financiero, sobre los activos inmobiliarios, tanto los considerados problemáticos (adjudicados, dudosos y subestándar) como los clasificados contablemente en la inversión crediticia normal y, por otra parte, la Ley 8/2012, de 30 de octubre (antiguo Real Decreto-Ley 18/2012), donde se exigen requerimientos de cobertura adicionales a los establecidos en febrero sobre las financiaciones vinculadas a la actividad inmobiliaria clasificados como en situación normal, mediante la constitución de más provisiones generales hasta alcanzar el 30% a fin de tener en cuenta la posible migración futura de la cartera normal a la de riesgos problemáticos.

Estas provisiones se deben constituir contra la cuenta de resultados, fundamentalmente durante el ejercicio 2012, por todas las entidades de crédito, y en algunos casos podrían ser superiores a las requeridas por las normas internacionales de contabilidad, poniendo en cuestión la adecuada valoración y clasificación contable de los balances de todas las entidades de crédito españolas, con independencia de la realidad concreta de cada una de ellas.

El mecanismo elegido ha pretendido poner en evidencia a las entidades con problemas, señalando inequívocamente a las entidades que no son viables por sí mismas y deben ser reestructuradas, aunque esta vía suponga imponer una carga adicional a los bancos sanos y sin problemas de viabilidad. Además, los bancos españoles ya vienen haciendo, simultáneamente, un esfuerzo adicional de fortalecimiento de la capitalización de sus balances, para cumplir con las duras exigencias de recursos propios impuestas por las autoridades na-

cionales (capital principal) y europeas, y alcanzar el 9% de CT1 demandado por la Autoridad Bancaria Europea a las mayores entidades de crédito, ratio en la que se incluye, por primera vez y con carácter extraordinario, un consumo de recursos propios por la exposición de las entidades al riesgo de crédito soberano europeo, incluido el español.

Nuestras autoridades estimaron que el saneamiento demandado por el RDL 2/2012 y la Ley 8/2012 elevaría en el año 2012, para el total sistema, el nivel de las coberturas constituidas en unos 66.000 millones de euros y que cuando estas provisiones se hubieran dotado, los saneamientos acumulados por el sistema bancario español desde el año 2007 a 2012 para sus negocios en España ascenderían a más de 200.000 millones de euros, en torno al 20% del PIB nacional.

Los bancos españoles asociados a la AEB informaron, cuando se publicó la normativa con los nuevos saneamientos, que iban a desplegar todos los esfuerzos necesarios para cumplir con estos nuevos y extraordinarios requerimientos de provisiones por sus propios medios, sin solicitar ayudas públicas.

3. Recapitalización

No obstante el importantísimo saneamiento a realizar durante 2012, nuestras autoridades financieras consideraron necesario adoptar nuevas medidas adicionales para hacer frente, de forma definitiva, a la incertidumbre de los mercados financieros sobre la situación del sistema bancario español.

De esta manera el Gobierno español acordó realizar en el mes de mayo un ejercicio de máxima transparencia, consistente en la elaboración, por parte de firmas privadas internacionales de consultoría, de dos análisis independientes de valoración del sistema bancario (uno global agregado del sistema, o *top-down*, llevado a cabo por Roland Berger y Oliver Wyman, y otro individualizado desagregado, entidad por entidad, o *bottom-up*, elaborado por Oliver Wyman) con el fin de evaluar la resistencia del sistema ante un severo deterioro adicional de la economía española en el que se examinarían las carteras crediticias y los activos inmobiliarios adjudicados en los negocios en España de los 14 principales grupos bancarios, que representan en torno al 90% del sistema financiero español.

Estos ejercicios analizarían, por una parte, la resistencia del sistema bancario considerando dos entornos macroeconómicos diferentes: uno de ellos denominado *base*, de mayor probabilidad de ocurrencia con severas estimaciones consideradas como prudentes, y otro denominado *adverso*, muy improbable (menos del 1%, en términos estadísticos) que asume un fortísimo deterioro adicional del cuadro macroeconómico español con caídas del PIB del 4,1, 2,1 y 0,3% en los años 2012, 2013 y 2014, respectivamente. Además, en paralelo al segundo ejercicio, se realizaron también auditorías a cada entidad con un análisis pormenorizado de sus sistemas internos para clasificar, provisionar y valorar los riesgos de sus carteras crediticias, auditorías llevadas a cabo por las cuatro principales firmas internacionales que operan en España. Junto a esta revisión, seis sociedades de tasación independientes, nacionales y extranjeras, realizaron valoraciones independientes de los activos inmobiliarios de cada una de las entidades, comprobando la bondad de los importes que figuran contabilizados en los balances de sus activos inmobiliarios adjudicados.

Ambos ejercicios están interrelacionados y se llevaron a cabo bajo la coordinación del Banco de España y de un comité de dirección en el que estaban representados, además el Ministerio de Economía y Competitividad, el BCE, la Comisión Europea y el FMI.

Hay que señalar que este extraordinario ejercicio de transparencia sobre la situación del sistema financiero español realizado por consultores y auditores privados independientes, se produce con posterioridad al análisis del FMI (*Financial Sector Assessment Program*, FSAP), publicado en mayo de 2012, que ya incluía un test de estrés.

Posteriormente, el pasado mes de junio el Gobierno español, ante la parálisis de los mercados financieros mayoristas y de la presión existente sobre la deuda soberana española, solicitó al Eurogrupo poder obtener financiación de los Fondos Temporales y Permanentes de Estabilidad de la eurozona (Fondo Europeo de Estabilidad y Mecanismo Europeo de Estabilidad), a través del FROB y con garantía del Estado español, por un máximo de hasta 100.000 millones de euros, con el

fin de eliminar la incertidumbre sobre la capacidad de financiar el coste de la reestructuración de las entidades de crédito españolas no viables. El importe máximo solicitado incluye un importante margen adicional sobre la cuantía que se estimaba necesaria, cuya cifra definitiva se fijaría cuando se conociese el resultado del ejercicio de transparencia que se estaba realizando y al que anteriormente me he referido.

La condicionalidad de esta asistencia financiera externa europea recogida en el Memorando de Entendimiento (MoU) firmado con las autoridades europeas en julio de 2012, se centra en las reformas a acometer por el sistema financiero (la necesidad de presentar, tras el ejercicio de estrés, planes de capitalización y de reestructuración para las entidades que recibiesen ayuda pública, así como la obligación de constituir una sociedad de gestión de activos a la que transferir obligatoriamente los riesgos y activos problemáticos, una vez saneados, a cambio de deuda avalada por el Estado), aunque, tal como en el propio MoU se señala, el FMI seguirá con atención el cumplimiento del compromiso de España para reducir su déficit fiscal excesivo así como el desarrollo del programa de reformas estructurales que a esa fecha había anunciado el Gobierno, y la ejecución de las medidas ya adoptadas de saneamiento de los activos adjudicados y préstamos a la construcción y promoción inmobiliaria.

A principios del mes de julio se conoció el resultado del análisis agregado *(top-down)* que arrojó unas necesidades de recapitalización para el conjunto de las entidades de entre 16.000 y 26.000 millones de euros en el escenario base, para mantener una ratio de capital CT1 del 9%, y de entre 51.000 y 62.000 millones en el escenario adverso, para una ratio de capital CT1 del 6%. Ya con este análisis se observó que los grandes bancos españoles internacionales se encontraban bien capitalizados y con capacidad para superar severos deterioros adicionales de la economía española.

Desde el mes de julio hasta finales de septiembre Oliver Wyman realizó el análisis desagregado por entidades que se caracterizó, además de por contemplar en sus hipótesis escenarios muy conservadores, por la exhaustividad de la información analizada, con acceso a las bases de datos de cada entidad y a la información existente en el Banco de España, así como por el riguroso seguimiento y control de la ejecución del ejercicio por las autoridades internacionales en la que participaron de forma activa la Comisión Europea, el BCE, la Autoridad Bancaria Europea (EBA) y el FMI.

El resultado del análisis individualizado concluyó que en el escenario base solo las entidades ya participadas por el FROB necesitaban capital adicional para cumplir con la ratio de capital mínima del 9% CT1. En el escenario adverso, siete grupos, que representan el 62% de la cartera crediticia analizada, no necesitaban capital adicional y las necesidades de capital estimado para el resto de entidades ascendieron a 59.000 millones de euros, sin tener en cuenta efectos impositivos y el impacto de los procesos de integración en curso.

Hay que señalar que el 86% de las necesidades puestas de manifiesto en el escenario adverso corresponden a cuatro entidades en las que el FROB ya tiene una participación mayoritaria. Para el resto, sus necesidades definitivas se establecieron a finales de 2012, después de un análisis detallado de los planes de recapitalización y de reestructuración presentados a las autoridades financieras nacionales y aprobados por la Comisión Europea en el marco de la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado.

Por otra parte, también hay que destacar que, tras la ampliación de capital culminada con éxito por el Banco Popular de 2.500 millones de euros a finales de 2012, ninguno de los bancos asociados a la AEB necesita recurrir a ayudas públicas de capital y están suficientemente capitalizados para afrontar incluso el improbable escenario adverso contemplado en el ejercicio de Oliver Wyman.

Confiamos en que el resultado de este intenso y transparente ejercicio de estrés realizado al sistema financiero español sirva para despejar definitivamente las dudas que injustamente se estaban extendiendo al conjunto del sistema, ya que el análisis realizado ha sido severo y muy riguroso, ha contemplado escenarios adversos con un 1% de posibilidad de ocurrencia y ha permitido aclarar la situación de solvencia del sistema bancario con conclusiones claras: *a)* en su mayor parte el sistema bancario español está bien capitalizado, y *b)* las entidades con necesidades de capital están perfectamente identificadas.

La cantidad que finalmente las autoridades españolas han solicitado al Mecanismo de Estabilidad Europeo alcanza los 42.000 millones de euros, cifra muy inferior a los 100.000 millones de euros disponibles, y muy inferior también a la valoración de necesidades de capital, 59.000 millones, que estimó Oliver Wyman en su análisis *bottom-up*, ya que algunas de las entidades con necesidades de capital lo han obtenido por sus propios medios acudiendo al mercado, se han rebajado necesidades al transferir activos inmobiliarios a la sociedad de gestión de activos y se van a realizar acciones de gestión de instrumentos híbridos compartiendo el coste de las necesidades de capital con los tenedores de participaciones preferentes y de deuda subordinada.

Una vez que los planes de capitalización y reestructuración fueron aprobados por el Banco de España y por los servicios de competencia de la Comisión Europea, se recibieron a final de año, a través del FROB, los fondos europeos para la recapitalización pública procedentes del Mecanismo de Estabilidad Europeo.

Asimismo, a finales del ejercicio 2012 se estaba realizando la segregación de los activos problemáticos en las entidades que iban a recibir ayudas públicas para su recapitalización y su transferencia, una vez saneados, a una sociedad de gestión de activos independiente creada al efecto, que los pagará mediante la emisión de deuda avalada por el Estado.

El régimen jurídico de esta sociedad de gestión de activos (que se ha denominado Sareb) se establece en el RD 1559/2012, de 13 de noviembre, señalando que contará con mayoría de capital privado y participación minoritaria significativa del FROB. Las entidades que transfieran activos no serán accionistas de la Sareb. Tendrá un tamaño que no podrá exceder de 90.000 millones de euros, aunque con la información disponible actualmente podrá rondar los 60.000 millones.

Los precios de transmisión supondrán un recorte de valoración medio con respecto a valores contables brutos del 63% para los activos adjudicados y del 46% para los préstamos inmobiliarios problemáticos. Solo se traspasarán los activos adjudicados con valor contable neto superior a 100.000 euros y los préstamos a promotores inmobiliarios y participaciones accionariales de control vinculadas al sector inmobiliario cuyo valor contable neto sea superior a 250.000 euros.

Por último, comentar que dentro de las condiciones impuestas en el MoU, además del ejercicio de estrés y la obligación de constituir la sociedad de gestión de activos, figura también la adopción, durante el año 2012, de una serie de medidas para el reforzamiento de nuestro sistema financiero, entre las que por su importancia caben destacar las expuestas en la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito, que se constituye en pieza fundamental de la normativa bancaria española al establecer un marco robusto y eficaz de gestión de crisis bancaria, otorgando a los poderes públicos instrumentos adecuados para la reestructuración y, en su caso, la resolución de las entidades de crédito que atraviesen dificultades que comprometan su viabilidad. La ley tiene en cuenta los elementos fundamentales para el régimen de resolución efectivo de instituciones financieras establecido en noviembre de 2011 por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) y anticipa algunas de las medidas contempladas en la propuesta de directiva presentada por la Comisión Europea en junio de 2012, sobre rescate y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios financieros, señalando que se adaptará al texto final de la nueva directiva cuando esta sea acordada.

4. Más Europa. Medidas hacia una mayor integración europea

En Europa, una de las consecuencias de la crisis económica y soberana ha sido la evidente y destructiva fragmentación del mercado financiero único, debido al resurgimiento de los sentimientos nacionalistas como resultado del uso de los presupuestos nacionales en el saneamiento bancario de cada país. Por su parte, en la zona euro la crisis ha puesto de manifiesto que la unión monetaria se asienta sobre bases inestables e incompletas, requiriendo para su fortalecimiento la necesidad de profundizar en una mayor integración financiera, fiscal, económica y política de los países miembros.

Con este objetivo, a principios del pasado mes de junio el presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, en colaboración con el presidente de la Comisión

Europea, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo, presentó el informe titulado: *Hacia una genuina Unión Económica y Monetaria*, que contiene cuatro bloques independientes pero que se apoyan entre sí, con propuestas para alcanzar un marco financiero integrado (Unión Bancaria), un marco presupuestario integrado (Unión Fiscal), un marco integrado de política económica (Unión Económica) y un incremento de la legitimidad y control democrático (Unión Política).

La Unión Bancaria, bloque que se considera más factible a corto plazo, propone a su vez un supervisor único europeo (Mecanismo de Supervisión Único), una regulación única, un esquema europeo de resolución bancaria y un esquema común europeo de garantía de depósitos.

El Consejo Europeo de 29 de junio de 2012 respaldó las ideas presentadas por el informe de Van Rompuy y solicitó a los servicios técnicos de la Comisión Europea que presentaran una propuesta con carácter de urgencia, que con el nombre de *Ruta hacia la Unión Bancaria* se empezó a discutir dentro del Consejo Europeo, y que consiste en una propuesta de reglamento comunitario para que el BCE se convierta lo antes posible en el supervisor bancario de al menos todos los bancos de los Estados que comparten el euro como moneda común. Se presenta igualmente otra propuesta que enmienda el reglamento que regula la creación de la Autoridad Bancaria Europea.

A finales de diciembre el Consejo Europeo aprobó avanzar en esta propuesta y convertir al BCE en el supervisor bancario de la zona euro, con efectividad desde marzo de 2014 y mientras tanto avanzar también en el marco de la resolución bancaria europea con la directiva europea de rescate y resolución bancaria y creando un fondo de resolución europeo que debe ser capitalizado mediante la aportación de fondos por todas las entidades de crédito europeas.

Los bancos miembros de la Asociación Española de Banca respaldan sin reservas avanzar con celeridad en este proyecto europeo de Unión Bancaria, designando al BCE como supervisor de todos los bancos de la zona euro al considerarlo el primer paso imprescindible para poder superar la actual espiral perversa existente entre la deuda bancaria y la deuda soberana, que, además de contribuir a prolongar el clima de incertidumbre financiera, está dificultando y retrasando la salida de la crisis económica y soberana en la que actualmente nos encontramos.

BIBLIOGRAFÍA

(2012), «Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero», *Boletín Oficial del Estado*.

(2012), «Real Decreto Ley 9/2012, de 16 de marzo, de simplificación de las obligaciones de información y documentación de fusiones y escisiones de sociedades de capital», *Boletín Oficial del Estado*.

(2012), «Real Decreto Ley 18/2012 de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero», *Boletín Oficial del Estado*.

(2012), «Bank of Spain Stress Testing Exercise», *Oliver Wyman*.

(2012), «Stress Testing Spanish Banks. Final Report», *Roland Berger*.

(2012), «Towards a genuine economic and monetary union. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy», *Consejo Europeo*.

(2012), «European Council 28/29 June 2012. Conclusions», *Consejo Europeo*.

(2012), «Spain: Financial Stability Assessment», *International Monetary Fund*.

(2012), «Technical features of Outright Monetary Transactions», *Banco Central Europeo*.

(2012), «Asset quality review and bottom-up stress test exercise», *Oliver Wyman*.

(2012), «Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions», *Comisión Europea*.

(2012), «Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards its interaction with Council Regulation (EU) No.../... conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions», *Comisión Europea*.

(2012), «Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A roadmap towards a Banking Union», *Comisión Europea*.

(2012), «Real Decreto Ley 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos», *Boletín Oficial del Estado*.

(2012), «Informe de Estabilidad Financiera» 11/2012, Banco de España.

(2012), «Council agrees position on bank supervision», *Consejo de la Unión Europea*.

(2011), «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions», *Financial Stability Board*.



Revista Española del Tercer Sector

Toda la ***información*** para conocer en profundidad los ***temas actuales*** del **Tercer Sector**.

- Artículos y textos inéditos de investigadores y expertos del sector.
- Temas sociales con un enfoque multidisciplinar (económico, social, político, gestión…)
- Dirigida a profesionales, entidades sociales y empresas con interés en la inclusión social, la igualdad, la economía social...
- Una visión internacional, un panorama hispanoamericano y europeo.
- Una publicación con periodicidad cuatrimestral

Suscripción online: **gratuita**
Inscripción impresa: **25€ (3 números)**
Más información en: **fundacionluisvives.org/rets**
tlf.: 91 540 08 78

UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo
Invierte en tu futuro

Fundación **Luis Vives**

El proceso de reestructuración del sector bancario

Rafael Pampillón
Catedrático de la Universidad CEU San Pablo y profesor del IE Business School

Blanca Navarro
Jefa del Servicio de Estudios del ICO

RESUMEN

Durante 2012 el sector bancario español ha seguido perjudicado por el estallido de la burbuja inmobiliaria y de la construcción, y por la consiguiente recesión económica. Esta situación ha tenido efectos negativos sobre los balances bancarios, acumulando activos problemáticos. Prueba de ello es que ha seguido aumentando la morosidad, alcanzando máximos históricos. Por ello las autoridades españolas decidieron poner en marcha un proceso de reforma del sistema financiero, en el que aún estamos inmersos y que tiene como objetivo mejorar la confianza en las entidades de crédito impulsando su saneamiento y la traslación del crédito necesario a empresas y familias. Desgraciadamente por ahora el objetivo no se ha cumplido, ya que no se ha conseguido romper el vínculo vicioso entre el sistema bancario y la deuda soberana. Como respuesta a esta dificultad de transmisión de los flujos de crédito a los hogares y a las empresas, el BCE continuó adoptando medidas no convencionales que respaldaron el funcionamiento del mecanismo de transmisión de liquidez. Si bien es cierto que estas actuaciones de política monetaria no restablecen las bases para el crecimiento a largo plazo ni de España ni de la zona del euro, sí que al menos está permitiendo que se gane tiempo en el proceso de ajuste.

PALABRAS CLAVE

Sistema financiero, Burbuja inmobiliaria, Recesión económica, Política monetaria, Supervisión bancaria, Mercados de deuda.

1. El sistema financiero en España en 2012

La economía española durante la última fase expansiva del ciclo (1997-2007) basó su crecimiento en el auge de la demanda interna, alimentada por una oferta de crédito barata que animaba a las familias y a las empresas a acometer proyectos que aumentaban paulatinamente su endeudamiento, por lo que se acumularon grandes desequilibrios internos y externos (burbuja inmobiliaria, ingresos fiscales muy ligados al ciclo y déficit exterior).

El proceso de ajuste de estos desequilibrios está pasando a la economía española una elevada factura en términos de recesión, desempleo, pérdida de valor de los activos financieros y desconfianza de los inversores nacionales y extranjeros. En este contexto, la aversión al riesgo, predominante a lo largo de 2012, propició que los inversores se refugiaran en activos de alta calidad, como la deuda alemana o estadounidense, dando lugar a sensibles descensos de sus respectivos tipos de interés. Por contra, los tipos de interés de la deuda pública española y el diferencial con el bono alemán aumentaron de forma notable. Así, la deuda pública española a 10 años alcanzaba su máximo rendimiento el 24 de julio con un 7,63% y con una prima de riesgo que rozaba los 640 puntos básicos. Sin embargo, a 31 de diciembre (cinco meses después) cotizaba al 5,25% con una prima de riesgo de 325 puntos básicos.

En lo que al sistema bancario se refiere, durante 2012 el sector bancario español ha seguido estando perjudicado por el estallido de la burbuja inmobiliaria y de la construcción, y por la consiguiente recesión económica. Esta situación ha tenido efectos negativos sobre los balances bancarios, acumulando activos problemáticos y provocando un clima de desconfianza que ha llevado

a los bancos españoles a perder el acceso en condiciones favorables a los mercados mayoristas de financiación, pasando a depender en gran medida de la financiación del Banco Central Europeo (BCE). Esto a su vez ha repercutido en unas muy estrictas condiciones que los bancos han exigido a la hora de otorgar créditos, también porque la solvencia de los que pedían esos créditos (clientes de activo) fue disminuyendo.

A lo anterior se une el hecho de que la demanda de fondos por parte de las empresas y familias disminuyó, a la vez que aumentaba la del sector público como consecuencia de la posición cíclica de la economía. Así, a lo largo de 2012 el crédito al sector privado residente ha seguido disminuyendo, en línea con el necesario proceso de desendeudamiento que tuvieron que acometer, mientras que las necesidades de financiación de las Administraciones Públicas (AA.PP.) se mantuvieron en niveles tan elevados que el crecimiento del nivel de deuda ha mostrado un comportamiento expansivo por encima del crecimiento del PIB, repercutiendo en un aumento de la ratio de endeudamiento de las AA.PP. y de su carga financiera.

Sin embargo y a pesar de que el proceso de desapalancamiento tanto de empresas como de familias continuará en este año 2013, se sigue percibiendo un elevado grado de presión financiera. Prueba de ello es que el aumento de la morosidad sigue alcanzado máximos históricos y que, como era de esperar, ha tenido su máxima expresión en los sectores de construcción y promoción inmobiliaria. Esta presión financiera ha tenido consecuencias sobre la evolución de los depósitos bancarios de los hogares y empresas, que han reducido su volumen al tiempo que han cambiado la recomposición de la cartera hacia valores bancarios como los pagarés (1), con mayor remuneración que los depósitos a consecuencia de la ley que penalizaba a las entidades que ofrecían depósitos de alta remuneración (norma que fue derogada en agosto 2012). Como consecuen-

Gráfico 1
Inversión residencial
En porcentaje del PIB; media móvil 4 períodos

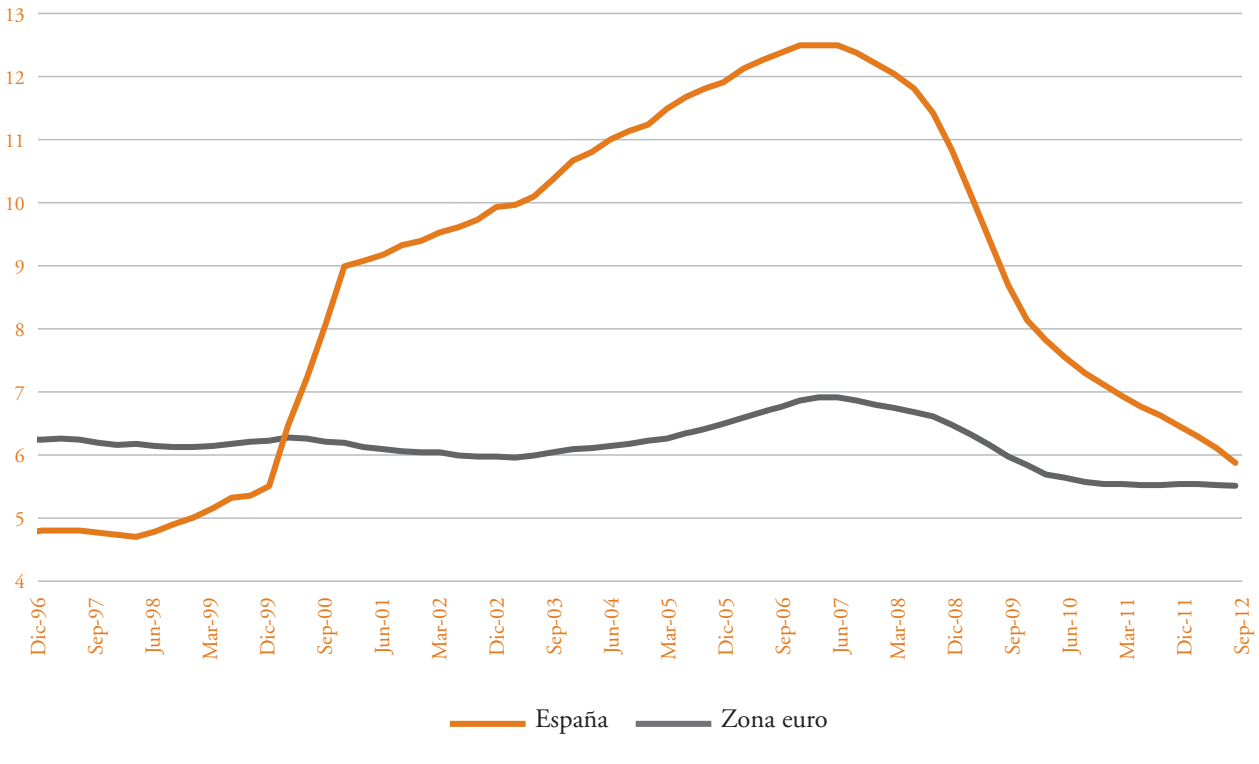
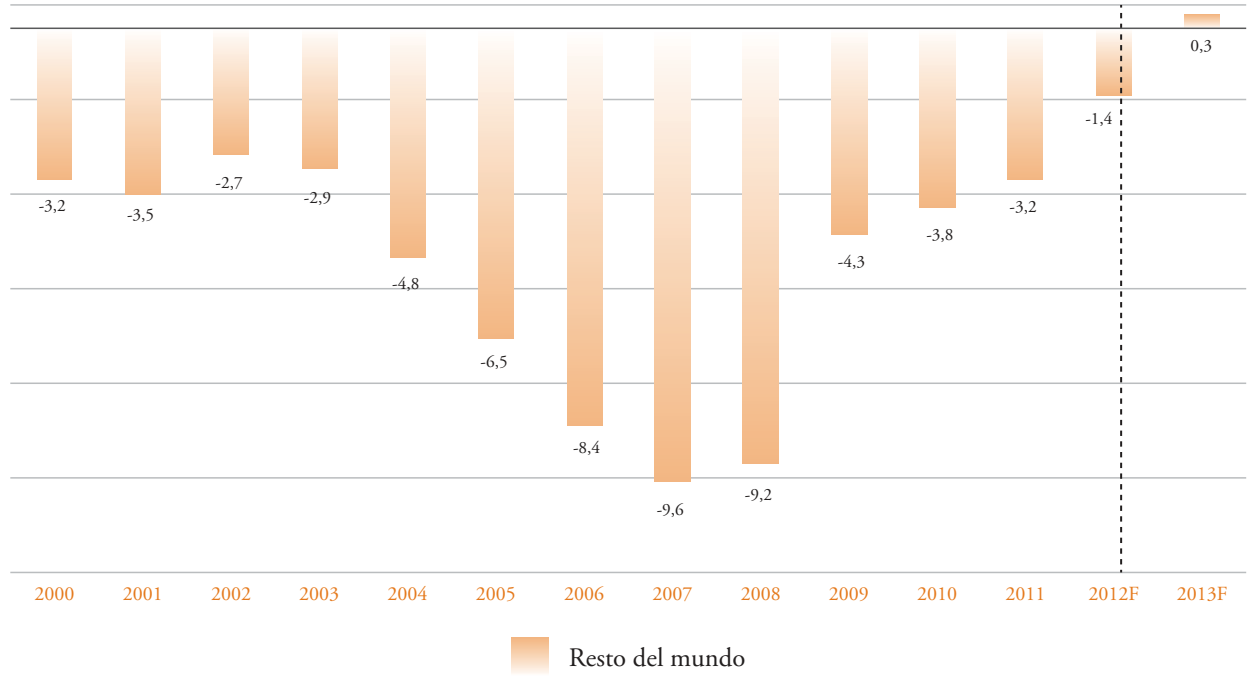


Gráfico 2
Necesidad de financiación
En porcentaje del PIB



Fuente: FMI.

cia, la evolución del mercado financiero español en 2012 ha estado condicionada por el desarrollo de la crisis de la deuda soberana en la zona del euro, que llevó a rebajas en las calificaciones crediticias de la deuda pública y privada española.

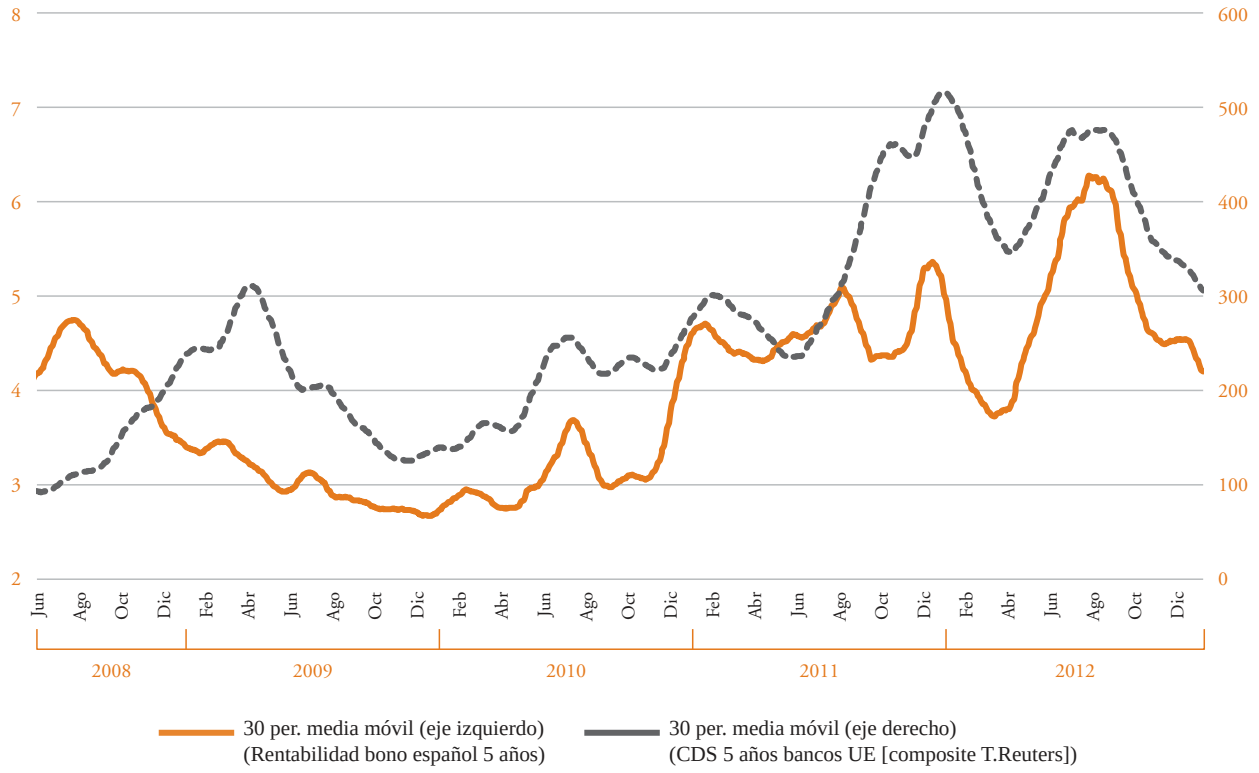
2. La respuesta del BCE ante la crisis financiera

Es muy difícil entender la evolución de la economía española y del sistema financiero español en 2012 sin un análisis, aunque sea breve, de las políticas del BCE. Como casi todos los bancos centrales en esta crisis, el BCE está desempeñando un papel capital como incentivador del crecimiento y como garante de la liquidez del sistema financiero y de la estabilidad financiera. Ello se debe a que, como es sabido, en la zona euro la política monetaria es única pero en cambio las condiciones y estructuras financieras de los países que la integran no. De ahí que durante 2012 el BCE haya tenido un papel comprometido.

Además, a lo largo de la crisis las condiciones de financiación en el mercado interbancario fueron cada vez más restrictivas como consecuencia del deterioro de la confianza de las entidades de crédito en sus contrapartes, por lo que el BCE intensificó gradualmente su función de intermediación entre entidades de crédito. La menor disposición a prestar entre entidades transfronterizas impedía la transmisión de liquidez al sector financiero y en consecuencia a los hogares y empresas. El mercado financiero español fue uno de los más afectados, en tanto que las finanzas públicas se habían deteriorado sustancialmente y los vínculos existentes entre las entidades y los emisores soberanos era creciente.

Debido a esta segmentación de los mercados financieros, el mecanismo de transmisión de las políticas convencionales del BCE no podía ser tan efectivo (de hecho, en 2012 el BCE solo realizó una rebaja de 0,25% del tipo de interés de intervención el 5 de julio de 2012 hasta situarlo en el 0,75%). En cambio y en respuesta a la dificultad de transmisión de los flujos de crédito

Gráfico 3
Riesgo soberano *vs* riesgo bancario



Fuente: Datastream.

a los hogares y a las empresas, el BCE continuó (2) adoptando medidas no convencionales que respaldaron el funcionamiento del mecanismo de transmisión de liquidez.

Así, en el terreno de las medidas no convencionales puestas en marcha en 2012, el BCE redujo las condiciones para admitir temporalmente otros préstamos como garantía para conceder crédito a los bancos, y en febrero implementó la segunda (3) operación de financiación a tres años con adjudicación plena (LTRO). Como consecuencia, el uso de las facilidades de financiación aumentó de manera espectacular ampliando sustancialmente el balance del BCE.

El saldo deudor o acreedor de los pagos transfronterizos efectuados por pagos comerciales a través de TARGET 2 (4) refleja las tensiones de financiación que ha registrado el sector bancario español.

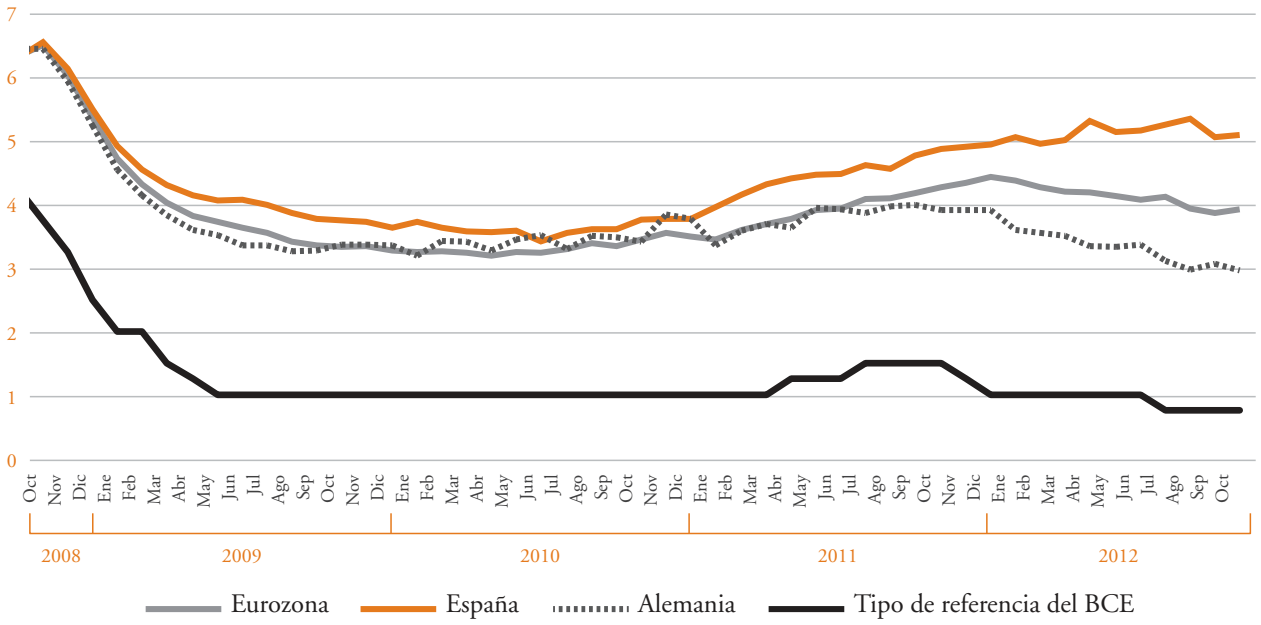
Durante el verano de 2012 la agudización de la crisis de la deuda pública introdujo dudas sobre la irreversibilidad del euro, lo que afectó de forma excepcional a la prima de riesgo de países como España. En estas circunstancias el presidente del BCE, Mario Draghi, marcó un punto de inflexión con las palabras pronunciadas el 26 de julio de 2012 en Londres: *Dentro de nuestro mandato, el BCE está preparado para hacer lo que haga falta para preservar el euro. Y, créanme, será suficiente*.

La concreción de estas medidas no convencionales se realizó en el Consejo de Gobierno del BCE celebrado el 6 de septiembre. En él se expusieron los detalles del nuevo programa de compra de deuda pública que había sido anunciado en agosto, denominado Operaciones Monetarias de Compraventa (*Outright Monetary Transactions*, OMTÓ). Esta medida sustituía el programa anterior, SMP, con el que el BCE había realizado compras de deuda pública entre mayo de

Gráfico 4

Tipos de interés

Nuevos préstamos a empresas hasta un año y €1M

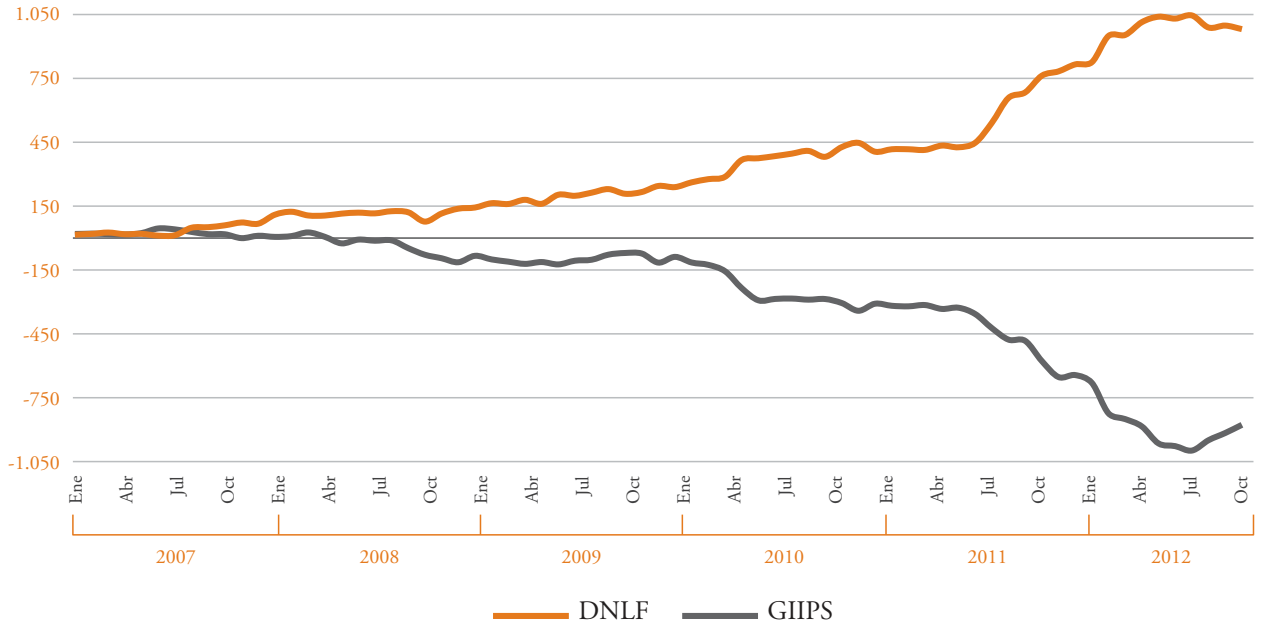


Fuente: Datastream.

Gráfico 5

Balance con el Eurosistema/Target

En billones de euros



Nota: DNLF: Alemania, Holanda, Luxemburgo y Finlandia. GIIPS: Grecia, Italia, Irlanda, Portugal y España.

Fuente: Euro Crisis Monitor; Economic Research Onabrück University.

Cuadro 1
Operaciones monetarias de compraventa *(Outright Monetary Transaction)*

El programa de Operaciones Monetarias de Compraventa (OMC) establece la posibilidad de que el BCE adquiera bonos soberanos a corto plazo en los mercados secundarios, respetando la prohibición de financiación monetaria del artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Las compras se concentrarán exclusivamente en instrumentos con vida residual entre uno y tres años, cuyas rentabilidades están más vinculadas al tono de la política monetaria, siendo además en este segmento del mercado donde las distorsiones habían sido más severas.

Para reforzar su eficacia, la posición acreedora del BCE resultante de las OMC tendrá igualdad de trato con la del resto de tenedores privados. El programa no establece límites cuantitativos ex ante, si bien el BCE ha anunciado que —como en el caso del SMP— procederá a esterilizar íntegramente la liquidez que se genere.

Se han establecido modalidades específicas para la ejecución de las OMC a fin de maximizar su efecto positivo en el funcionamiento del mecanismo de transmisión de la política monetaria. La efectividad de las OMC está relacionada con la adopción necesaria y oportuna por parte de los Estados miembro de medidas macroeconómicas, estructurales, fiscales y financieras, dirigidas a restablecer y mantener sus fundamentos macroeconómicos. Por tanto, la ejecución por parte del Eurosistema de OMC en el mercado de bonos soberanos de un Estado miembro se basa en el cumplimiento de ese Estado de los compromisos y plazos que haya asumido en el marco de la gobernanza económica que rige en la zona del euro. Será imprescindible una condicionalidad estricta y efectiva contenida en un programa adecuado de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) o del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que incluya la posibilidad de que la FEEF o el MEDE realicen compras en el mercado primario, al tiempo que se procurará la participación del FMI. El Consejo de Gobierno tendrá discrecionalidad absoluta para decidir sobre el inicio, la continuación o la suspensión de la OMT en función de la política monetaria que defina.

Las modalidades operativas de las OMC han sido diseñadas por el Consejo de Gobierno con plena independencia del BCE.

El corto plazo de los valores adquiridos facilitará la aplicación de la condicionalidad y contribuirá, también, a limitar el balance del Eurosistema.

2010 y febrero de 2012 —unos 200.000 millones de euros de saldo vivo—.

3. Medidas no convencionales del BCE

Si bien es cierto que las actuaciones de política monetaria no convencionales no son suficientes para restablecer las bases para el crecimiento de la zona del euro a largo plazo, sí que ganan tiempo en el proceso de ajuste. La efectividad de estas actuaciones requerirá que las autoridades nacionales continúen con el proceso de consolidación fiscal y de reformas estructurales, y a nivel global que se mantenga en el horizonte la consecución de una unión política.

Las medidas y sus efectos sobre el sistema financiero han sido las siguientes:

— El BCE optó por modificar el procedimiento de las subastas, y pasó al denominado *full allotment* (adjudicación total), mediante el cual se adjudican todas las peticiones a un tipo determinado (mayo 2009). En este sentido, el Consejo de Gobierno del BCE, en su reciente reunión del 6 de diciembre, mantuvo el compromiso de proseguir la política de plena adjudicación a tipo de interés fijo todo el tiempo que fuera necesario y al menos hasta julio de 2013.

— *Securities Market Program* (SMP 2010): consistió en una transferencia parcial al Eurosistema del riesgo derivado de la tenencia de deuda de algunos emisores soberanos, lo cual suavizó la caída del precio de los bonos y, por tanto, ha limitado el efecto de valoración adverso para las entidades de crédito titulares de dichos bonos.

— LTRO (a 3 años) —diciembre de 2011 y febrero de 2012—, ha mitigado los riesgos de refinanciación asociados a la deuda bancaria.

— Ampliación de los activos de garantía del Eurosistema: facilitan la refinanciación de activos relativamente ilíquidos.

— OMC: si bien no se ha activado como tal este mecanismo, el mero hecho de haber sido anunciado redujo los diferenciales de la pública española, principalmente en los plazos más cortos. Las condiciones se han estabilizado también en la deuda corporativa y bancaria, provocando un cambio de tendencia en los mercados financieros que ha permitido a empresas y Gobierno financiar el final de sus programas de emisión anual a tasas más moderadas.

4. La respuesta del Gobierno ante la crisis financiera

A lo largo de 2012 las medidas que pusieron en marcha las autoridades españolas han ido orientadas a apoyar la liquidez de las entidades, favorecer la consolidación y reestructuración de las entidades más frágiles, y aumentar los niveles de capital y provisiones especialmente para cubrir riesgos derivados del sector inmobiliario. Como consecuencia se ha ganado en credibilidad y transparencia, y sería deseable que en 2013 se rompiese el vínculo vicioso entre el sistema bancario y la deuda soberana, favoreciendo el flujo de crédito a la economía e impulsando el crecimiento económico.

Como hemos expuesto anteriormente, la situación de crisis de la deuda en el área del euro se intensificó en 2012. A la crisis de deuda pública del conjunto de Europa se sumaba la situación del sistema financiero español, consecuencia del pinchazo de la burbuja inmobiliaria y la incorrecta valoración del precio de los activos que tenían los bancos en sus balances. Esta situación obligó al desapalancamiento financiero con el fin de restablecer tanto la solvencia de las entidades de crédito (mediante reducciones de sus activos ponderados por riesgo para contrarrestar la disminución de su ratio de capital regulatorio) como la liquidez bancaria (reduciendo la cantidad de los activos objeto de financiación).

Por todo ello, las autoridades españolas decidieron poner en marcha un proceso de reforma del sistema financiero en el que aún estamos inmersos y que tiene como objetivo mejorar la confianza en las entidades de crédito impulsando su saneamiento y la traslación del crédito necesario a empresas y familias.

a) Entre las reformas acometidas, en febrero de 2012 se aprobaba el *Real Decreto Ley 2/2012, de saneamiento del sector financiero*. En esta ley se pretendió poner en marcha un proceso de saneamiento de los activos inmobiliarios (problemáticos y no problemáticos). Se establecieron nuevas provisiones y mayores exigencias de recursos propios para cubrir el deterioro de las financiaciones y de los activos adjudicados o recibidos en pago de deudas relacionados con el suelo para promoción inmobiliaria y con las construcciones o promociones inmobiliarias (activos especiales) existentes a final del año 2011 (sin afectar a los nuevos créditos que se otorgaran durante 2012). Estos saneamientos se valoraron en 54.000 millones de euros.

b) Como segundo paso de esta reforma, *el 11 de mayo de 2012 se aprobaba el RDL 18/2012* en el que se ampliaban las coberturas para los activos inmobiliarios clasificados como no problemáticos. Las nuevas dotaciones que parecían necesarias a lo largo de 2012 se valoraron en 30.000 millones de euros.

c) A pesar del impulso regulador, las dos medidas anteriores (*a* y *b*) no fueron suficientes para atenuar la presión de los mercados, que continuaron desconfiando de la calidad de los activos en los balances bancarios y del nivel de solvencia de las entidades. De ahí que el Consejo de Ministros encomendaba en mayo al Ministerio de Economía y Competitividad la elaboración por parte de un valorador externo de una prueba de resistencia al sector bancario ante un severo deterioro adicional de la economía. Dichas pruebas consistirían en un primer análisis *top-down* que se presentó el 21 de junio, seguido de un análisis posterior y más detallado *bottom-up* presentado el 28 de septiembre de 2012.

d) Aunque se había puesto en marcha el proceso de análisis del sector financiero español (descrito en el párrafo anterior), las presiones sobre la deuda española no se relajaron. El 8 de junio el FMI adelantaba su informe sobre el sistema financiero español (FSAP) en el que advertía que las necesidades de capital del sistema financiero podían superar finalmente los 40.000 mi-

llones de euros. Esto llevó al Gobierno de España a solicitar el 9 de junio asistencia financiera externa en el contexto del proceso en curso de restructuración y recapitalización de su sector bancario.

e) El 23 de julio se firmaba Memorando de Entendimiento (MoU) en el que el Eurogrupo acordaba una línea de crédito que se otorgaría al FROB con destino al sector financiero español de hasta 100.000 millones de euros proveniente del Mecanismo Europeo de Estabilidad (EFSF o/y ESM) en condiciones *pari passu* con el resto de deuda contraída (esta cifra suponía un colchón de seguridad frente a las necesidades publicadas por el análisis *top-down* del 21 de junio: unos 60.000 millones de euros). El plazo de devolución sería 15 años, con 5 de carencia y tipos variables. Los fondos se desembolsarían en varios tramos con anterioridad a las fechas de recapitalización previstas y podrían hacerse tanto en efectivo como en forma de pagarés ordinarios del mecanismo de asistencia (EFSF o/y ESM) (6).

f) Con la intención de asumir los primeros compromisos del MoU se aprobó el *RDL 24/2012 de 31 de agosto*, en el que se fijaba el marco de reestructuración y resolución de entidades, junto con nuevas competencias que se le atribuyeron al FROB, y se modificaron determinadas normas financieras para otorgar nuevas facultades a las Autoridades Europeas de Supervisión (7).

g) Como se requería en el Memorando de Entendimiento (MoU), el 28 de septiembre se presentaban los resultados *bottom-up* en los que se medía la resistencia de la banca española desagregada por entidad ante escenarios de estrés. Con estos resultados se obtenía una banda alta respecto a la ayuda que cada entidad requería, dando evidencias de que a niveles agregados los requerimientos bancarios difícilmente alcanzarían la línea de 100.000 millones de euros aprobada, ya que en el escenario adverso no se llegaría a 60.000 millones de euros.

La ayuda pública que las entidades recibirán será fijada por el Banco de España y la Comisión Europea tras examinar los planes de recapitalización. Las necesidades finales dependerán del resultado de las acciones que dichas entidades acometan, entre las que se pueden resumir:

— Enajenación de activos a disposición de las entidades.

— Transmisión de activos a la Sociedad de Gestión de Activos (SGA).

— Realización de ejercicios de asunción de pérdidas por los tenedores de instrumentos híbridos (voluntarias o impuestas por las autoridades) —en el marco del RDL 24/2012—.

— Captación de capital que pudieran obtener de manera privada en los mercados.

La norma fijó que los planes de recapitalización deberían estar aprobados antes de diciembre de 2012 (aquellos participados por el FROB) y antes del comienzo de 2013 para el resto de bancos. Adicionalmente, los bancos que reciban ayudas públicas transferirían de manera obligatoria parte de sus activos dañados a una Sociedad de Gestión de Activos independiente (SGA) e incorporarían en sus planes de reestructuración ejercicios de asunción de pérdidas sobre algunos instrumentos de deuda (8).

h) Durante los meses de octubre y noviembre de 2012 se fueron presentando los planes de restructuración y recapitalización. En noviembre se aprobaron esos planes para aquellos bancos del Grupo 1 y en diciembre los bancos del Grupo 2 (ver nota 8). En líneas generales, las necesidades de capital se cubrirán mediante: acceso al mercado de capital, venta de activos y/o trasferencia a la Sociedad de Gestión de Activos. Los planes de reestructuración contemplan una serie de ejercicios de responsabilidad subordinada, la transferencia de algunos activos y préstamos tóxicos a una sociedad de gestión de activos (Sareb) —de la que hablaremos más adelante— y otras acciones de gestión, que reducen las necesidades de capital de los bancos y las adaptan a los nuevos requisitos obligatorios de solvencia de España a partir del 1 de enero de 2013.

Hasta este momento se conocen las necesidades de asistencia pública por entidades del G1: 17.960 millones de euros en BFA-Bankia; 9.080 millones en Catalunya Banc, 5.425 millones en NCG Banco; y 4.500 millones en Banco de Valencia (según OW las necesidades de estos bancos alcanzaban 46,2 M€ y finalmente están en torno a 37 M€).

El 20 de diciembre se conocieron las necesidades definitivas de las entidades del Grupo 2: 124 millones de euros en el caso de Liberbank, 407 millones de euros para Caja 3, 730 millones de euros para BMN y 604 millones de euros para Banco CEISS. En conjunto, los fondos del programa destinados a estos cuatro bancos ascenderán a 1.865 millones de euros, lo que representa menos del 30% de los 6.248 millones de euros de necesidades de capital constatadas en la prueba de resistencia.

Respecto de los bancos de los Grupos 1 y 2 (ver nota 8), el apoyo público se ha concedido una vez la Comisión Europea ha aprobado los planes de reestructuración correspondientes. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM en inglés) transfiere al FROB los fondos correspondientes utilizando pagarés descontables en el BCE que son inyectados en las entidades concretas a cambio de los títulos que se determinen (acciones ordinarias o bonos convertibles).

A cierre de 2012 la cifra total de capital público que recibirán las entidades bancarias que han requerido de ayuda pública, integradas en los Grupos 1 (9) y 2 (10), fue de 38.833 millones de euros, sensiblemente inferior a los 52.454 millones identificados en la prueba de resistencia de OW. Esta disminución se debe fundamentalmente al ejercicio de gestión de instrumentos híbridos y, en menor medida, a la transmisión de activos a la Sareb y a la realización de plusvalías por parte de las entidades.

Respecto a los bancos del Grupo 3 (ver nota 8) se distinguen dos casos:

1. A los bancos del Grupo 3 que *proyecten un aumento importante de capital equivalente o superior al 2% de los activos ponderados por riesgo* se les exigirá, como medida cautelar, que emitan bonos convertibles (COCO) con arreglo al plan de recapitalización, a más tardar en diciembre de 2012, a fin de satisfacer sus necesidades de capital. El FROB, utilizando los recursos del programa, suscribirá dichos bonos, que podrán recomprarse hasta el 30 de junio de 2013 si los bancos logran obtener el capital necesario de fuentes privadas. En caso contrario, serán recapitalizados mediante la conversión total o parcial de los bonos en acciones ordinarias. Los bancos deberán presentar planes de reestructuración.

2. Los bancos del Grupo 3 que tengan previsto un *aumento de capital más limitado*, menos del 2% de los activos ponderados por riesgo, tendrán de plazo hasta el 30 de junio de 2013 para llevarlo a cabo. En caso de no lograr su objetivo, serán recapitalizados por medio de ayuda estatal y deberán presentar planes de reestructuración.

Los bancos del Grupo 3 que a 30 de junio de 2013 sigan beneficiándose del apoyo público en virtud de este programa, deberán contemplar en sus planes de reestructuración la transferencia de sus activos deteriorados a la SGA, y los ejercicios voluntarios u obligatorios de asunción de pérdidas por parte de los tenedores de instrumentos híbridos de capital, salvo que pueda demostrarse, en el caso de los bancos que requieran menos del 2% de los activos ponderados por riesgo en ayuda estatal, que resultan menos costosos otros medios para lograr la plena segregación de dichos activos (véase cuadro 2).

5. Pasos futuros: la unión bancaria europea

La evolución de la economía y del mercado financiero español en 2012 ha estado condicionada por el desarrollo de la crisis de la deuda soberana en la zona del euro y que llevó a rebajas en las calificaciones crediticias de la deuda pública y privada española. Durante los tres primeros trimestres de 2013 se espera que el crecimiento económico continúe en tasas negativas. Estas previsiones se basan en: un mayor deterioro del mercado de trabajo, la continuidad en el proceso de desapalancamiento del sector privado, la consolidación fiscal y unas condiciones crediticias exigentes, todo en un contexto de continuidad de la crisis en el área euro y con unas previsiones de demanda externa más débil.

En este entorno, el Estado y los poderes supranacionales tienen la responsabilidad tanto de minimizar el impacto que la crisis tiene sobre el bienestar de los ciudadanos como de asentar las bases para una sólida recuperación. En lo que a los riesgos derivados del sector financiero se refiere, el BCE, como agente con poder sobre la política monetaria, y el Estado, como organismo interno con poder legislativo, están trabajando para mitigar este impacto. El objetivo a perseguir es restablecer el mecanismo de transmisión de crédito a

Cuadro 2
Banco Malo, Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria Externa (SAREB)

Como se ha comentado anteriormente, en la hoja de ruta del MoU se incluía la necesidad de segregar en una Sociedad de Gestión de Activos los activos dañados de los bancos que precisan apoyo público. El RDL 24/2012 (Ley 9/2012 de 14 de noviembre) y el RD que lo desarrolla de 15 de noviembre, sientan las bases jurídicas sobre las que se constituye. Objetivos de la Sareb:

— Saneamiento de las entidades con necesidad de ayuda pública, reduciendo incertidumbre sobre la viabilidad de dichas entidades y facilitando la gestión de los activos dañados.

Perímetro	El único fin de la Sareb es adquirir y gestionar los activos problemáticos mediante un plan de reestructuración y recapitalización para los bancos más duramente afectados por la crisis financiera y que hayan recurrido a ayudas públicas (Grupo 1 y 2). Los activos elegibles serán: —Bienes inmuebles adjudicados: Valor neto contable >100.000 €. — Préstamos a promotores inmobiliarios: clasificados como normales, subestándar y dudosos. VNC >250.000 €. — Participaciones accionariales vinculadas al sector inmobiliario.
Estructura capital	Los recursos propios de la Sareb serán aproximadamente un 8% sobre el porcentaje de activos totales (parte puede estar instrumentada por bonos subordinados). La participación pública no podrá ser superior al 50% del capital y el resto será propiedad de inversores privados. A 17 de diciembre, los socios privados de Sareb (todas las principales entidades financieras y grupos aseguradores de España, y también accionistas internacionales) habían aportado 524 mill €, mientras que el FROB había contribuido con 431 millones, cantidades que se incrementarán en una segunda fase. Dichas entidades privadas, junto con otros inversores, suscribirán deuda subordinada emitida por Sareb y aportarán los recursos necesarios para cerrar hasta un importe máximo de 3.800 millones de euros en fondos propios previstos en la primera fase y que estarán compuestos en un 25% por capital y en un 75% por deuda subordinada.
Las instituciones públicas no podrán tener una exposición al riesgo importante	Las instituciones públicas retendrán menos del 50% de la exposición al riesgo según el plan de negocio en forma de capital y deuda subordinada de la Sareb.
Activo	Inferior a 90.000 €; el volumen total dependerá de la trasferencia de activos del G1 y G2.
Estructura financiera	Fuentes de financiación: — Deuda senior avalada por el Estado que emitirá la Sareb como contrapartida por los activos recibidos por los bancos. — Deuda subordinada y capital ordinario suscritos por inversores privados y por FROB.
Valor de transferencia	El precio de transmisión representa aproximadamente un descuento del 63% con relación al valor bruto en libros para los activos adjudicados y del 45,6% en préstamos.
Plan de negocio	Vida limitada a 15 años. Se considera la capacidad de absorción de mercado por tipo de activo y región de localización, y se espera una rentabilidad (RoE) en torno al 14-15%.

Cuadro 3
Unión bancaria europea: objetivos e instrumentos

Objetivos	
— Restablecer el mecanismo de transmisión de política monetaria — Reducir la segmentación de los mercados financieros	
Instrumentos	
Medidas BCE: convencionales y no convencionales	
Unión bancaria	1) Supervisión
	2) Resolución bancaria
	3) Seguro de depósito
	4) Respaldo fiscal

los sectores con mayor capacidad de dinamismo y de impulso de la actividad económica, como serían el exportador o las empresas de nueva creación.

Ante la segmentación de los mercados financieros dentro de la eurozona y la restructuración del sistema bancario en algunos países (como se está produciendo en España y antes en Irlanda) es imprescindible que las autoridades supranacionales apuntalen estos esfuerzos internos.

La recuperación de la confianza de los inversores privados en la zona euro es un elemento esencial para el proceso de estabilización de la misma. Las autoridades europeas han hecho esfuerzos importantes durante los últimos meses para mejorar dicha confianza, mediante diferentes acciones políticas que muestran un claro compromiso con el aumento del nivel de integración de la zona euro.

En este sentido, el Consejo de Ministros de Finanzas de la Unión Europea alcanzó el 14 de diciembre un acuerdo sobre un proyecto de supervisión bancaria del BCE que estará circunscrito a la zona del euro y cuyo objeto de supervisión serán aquellas entidades de mayor tamaño, además en dicho Consejo se avanzaron en propuestas sobre un mecanismo único de liquidación de entidades y de una directiva de garantía de depósitos que se espera que esté puesta en marcha antes de junio de 2013.

El supervisor bancario único quedará incluido en el BCE, si bien estará separado de la política monetaria que este ejerce, y en él participarán todos los supervisores nacionales. Su principal objetivo es restablecer la confianza en la supervisión de los bancos de la zona euro. El Parlamento Europeo será quien garantice el control democrático del supervisor.

Mediante el mecanismo supervisor único el BCE adquirirá responsabilidad directa sobre decisiones tan fundamentales como la autorización para que una entidad pueda conceder crédito, controlará el cumplimiento de los requisitos de capital, liquidez y apalancamiento y supervisará los conglomerados financieros. El BCE tendrá autoridad suficiente para intervenir y exigir medidas correctivas sobre entidades que incumplan o estén en alto riesgo de incumplir los requisitos establecidos.

El supervisor bancario único es un paso determinante para que los países del euro adquieran confianza total en la calidad e imparcialidad del sistema de supervisión bancario. Con esta confianza se permitirá que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM) pueda recapitalizar directamente bancos que no son capaces de conseguir capital en los mercados. Los préstamos asociados a dicha recapitalización no contribuirían a aumentar la deuda soberana del país, evitando con ello una escalada en la presión de los mercados sobre dicha deuda. Por tanto, se rompería el círculo vicioso entre el sector bancario y los emisores soberanos, que tanto amenaza a la estabilidad financiera de la zona euro.

Con todo, el supervisor bancario único es solo el primero de los elementos conducentes al objetivo más ambicioso que la Comisión Europea propone: la unión bancaria. Esta se compondría, además del supervisor, de un sistema común de gestión y resolución de crisis bancarias, y de un sistema uniforme de protección de los depósitos bancarios (fondo de garantía de depósitos). Mediante estos dos últimos mecanis-

mos se busca evitar que los contribuyentes y ahorradores se vean afectados por dichas crisis.

La unión bancaria persigue así mismo la restauración de la efectividad de la política monetaria del Banco Central Europeo en cuanto a su repercusión en los flujos de crédito hacia la economía real.

En definitiva, con la creación de la unión bancaria se enviaría un mensaje firme de confianza hacia nuestros socios e inversores: la convicción de que el euro es irreversible.

NOTAS

(1) En junio de 2011 y con el fin de ajustar las contribuciones exigidas a los riesgos asumidos, el RD 771/2011 quintuplicó las aportaciones obligatorias que las entidades de depósito debían realizar a los fondos de garantía, para todos aquellos depósitos cuya remuneración superase los tipos de interés de referencia establecidos por encima de unos determinados umbrales. Adicionalmente, en diciembre de 2011, el RDL 19/2011 elevó la aportación general al nuevo fondo de garantía de depósitos de entidades de crédito hasta el 2‰ de la base de cálculo. Ambas medidas reducían el interés relativo, para las entidades de crédito, de los depósitos frente a otros instrumentos, como los valores, no sujetos a dichas contribuciones, lo que explica el interés de estas en promocionar una cierta sustitución de unos por otros. Dicho efecto se habría atenuado con la eliminación en agosto de este año (RDL 24/2012) de la penalización sobre los depósitos de alta remuneración, por lo que cabría esperar una cierta reversión de este fenómeno de sustitución de depósitos por pagarés durante los próximos meses.

(2) En mayo de 2010 el BCE ya había empezado a comprar deuda pública de algunos países directamente en el mercado secundario, en el marco de su programa para los mercados de valores (SMP), actuando en los mercados más ilíquidos.

(3) La primera se realizó en diciembre de 2011 ante la necesidad de ampliar los mercados de financiación de las entidades de crédito.

(4) Liquidación bruta en tiempo real del Eurosistema.

(5) En este segundo RDL se contemplaba que aquellas entidades que tras este segundo saneamiento presentaran déficit de recursos propios o de capital principal, tendrían que capitalizarse en el mercado o, si no les fuera posible, solicitar al FROB la suscripción de bonos convertibles contingentes *COCO* o de capital para fortalecer su balance. En este sentido todas aquellas entidades que recurrieran al FROB debían presentar un plan de reestructuración. Con este nuevo RDL se situaba al sector financiero en disposición de enfrentarse a un empeoramiento del sector financiero sin que se viera afectada su solvencia. Consecuencia de esta nueva norma, durante 2012 las entidades financieras eran obligadas a reubicar su cartera de activos adjudicados en una sociedad gestionada de forma independiente antes del 31 de diciembre de 2012 (el 31 de diciembre de 2013 para las que han estado en proceso de fusión), con la intención de delimitar de forma clara y precisa el riesgo promotor del sector financiero.

(6) Dicha línea tenía las siguientes condiciones: *a)* recapitalización, reestructuración y/o resolución ordenada de bancos débiles, sobre la base de planes que abordaran los déficit de capital detectados en la prueba de resistencia; *b)* segregación de los activos dañados de los bancos que precisaran apoyo público para su recapitalización y transferencia a una sociedad de Gestión de Activos (SGA —*banco malo*—); *c)* venta de activos; *d)* política de dividendos y de remuneración; *e)* convertir al Estado en responsable final y aceptada la supervisión europea.

(7) La norma incluyó: *a)* Un nuevo marco reforzado de gestión de situaciones de crisis de entidades de crédito que permita su reestructuración eficaz y la resolución ordenada en caso necesario. Esto adelanta en la normativa española algunos de los aspectos recogidos en el borrador de la futura Directiva Europea de Resolución de Crisis. Se establecen tres tipos de medidas: intervención temprana (dificultades leves), reestructuración (debilidades transitorias que pueden resolverse mediante la inyección de fondos públicos) y resolución ordenada (entidades inviables); *b)* Una nueva regulación del FROB que delimita sus competencias y refuerza significativamente las herramientas de intervención en todas las fases de gestión de crisis. Se le dota presupuestariamente y podrá financiarse con terceros con un límite que para 2012 se fija en 120.000 millones de euros; *c)* Reparto de los costes de la reestructuración de entidades estableciendo el mecanismo por el que los titulares de instrumentos híbridos de capital (participaciones preferentes y deuda subordinada) podrán verse obligados a asumir parte de las pérdidas de una entidad en crisis. Se trata con ello de reducir lo máximo posible el coste para el contribuyente de la reestructuración, tal como estipula la normativa europea de ayudas de Estado. De acuerdo con esta regulación, el FROB podrá imponer un ejercicio de canje determinado, si considera que la absorción de pérdidas por parte de los acreedores ha sido insuficiente; *d)* Un marco legal para la constitución de una Sociedad de Gestión de Activos (SGA, ver cuadro 2); *e)* Un sistema de reparto entre el sector público y privado del coste de los procesos de reestructuración derivado de la intervención en las entidades; *f)* Otros aspectos como el refuerzo de los requerimientos de capital que deben tener las entidades (9% para todas las entidades a partir del 1 de enero de 2013). No solo se modificó el nivel de exigencia de capital principal, sino también su definición para adaptarla a la empleada por la Autoridad Bancaria Europea; *g)* Nuevos límites a la remuneración de directivos de entidades con ayudas y el traspaso de competencias al Banco de España.

(8) Tras la prueba de resistencia y tras llevarse a cabo los planes de recapitalización, los bancos se clasificarían en cuatro grupos:

El Grupo 0: formado por los bancos en los que no se haya detectado déficit de capital y que no requieran la adopción de otras medidas adicionales (según Oliver Wyman: Santander, BBVA, CaixaBank, Banco Sabadell, Kutxabank, Unicaja y Bankinter).

El Grupo 1: lo componen los bancos en los que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) tiene una participación en capital (BFA/Bankia, Catalunya Caixa, NCG Banco y Banco de Valencia).

El Grupo 2 incluirá los bancos con déficit de capital, según la prueba de resistencia, y que no puedan afrontar dicho déficit de forma privada y sin ayuda estatal. Banco de España y CE coinciden en que Banco Popular e Ibercaja serán capaces de cubrir las necesidades de capital por sus propios medios, siguiendo los términos previstos en el MoU, para finales de 2012. El resto de entidades bancarias —Banco Mare Nostrum, Caja3 (se integra con Ibercaja), Ceiss y Liberbank— se espera que recurran a ayudas públicas en el marco de sus procesos de recapitalización.

El Grupo 3 estará integrado por los bancos con déficit de capital, según la prueba de resistencia, pero que cuenten con planes fiables de recapitalización y puedan afrontar dicho déficit sin recurrir a la ayuda del Estado. Al igual que en el caso anterior, su configuración definitiva se realizará tras el análisis de los correspondientes planes de recapitalización.

(9) El 26 de diciembre finalizaba la recapitalización de las cuatro entidades participadas mayoritariamente por el FROB —BFA-Bankia, NCG Banco, Catalunya Banc y Banco de Valencia— mediante las correspondientes resoluciones para la inyección de fondos. Estarán así recapitalizadas a finales de 2012 y junto con los ejercicios de gestión de instrumentos híbridos, cumplirán con los requisitos de 9% de capital de máxima calidad. Las inyecciones de capital se ejecutarán mediante las correspondientes operaciones de reducción y ampliación de capital en NCG Banco, Catalunya Banc, Banco de Valencia y BFA. En el caso de Bankia, la recapitalización se realizará mediante la emisión de obligaciones convertibles contingentes suscritas por BFA que se transformarán en capital después de la operación de reducción de capital que tendrá lugar a principios de 2013.

(10) Banco Popular e Ibercaja no han requerido de ayudas, al tener capacidad para cubrir las necesidades por sus propios medios.

ÉTICA Y POLÍTICA FINANCIERA EN UNA ECONOMÍA EN CRISIS

José Alberto Parejo Gámir y Antonio Calvo Bernardino
Catedráticos de Economía Aplicada, Universidad CEU San Pablo

RESUMEN

La crisis actual ha pasado a un primer plano el conflicto entre libertad y regulación en el sector financiero. Si bien en el funcionamiento de este deben prevalecer las reglas del mercado, también es verdad que un cierto control es necesario para que su servicio a la colectividad se desempeñe con la máxima eficacia. Sin embargo, cuando no se da un adecuado equilibrio entre libertad y regulación, aparecen conflictos éticos muy significativos y acrecentados en la actualidad por el comportamiento de todos los que se encuentran implicados en este sector.

Se precisa, pues, de una nueva arquitectura reguladora a nivel nacional e internacional para que el sistema financiero vuelva a cumplir sus objetivos frente a las necesidades del sector real.

PALABRAS CLAVE

Política financiera, Ética financiera, Crisis económica y financiera, Supervisión macro y microprudencial.

1. Funciones de la política financiera

Si entendemos la política financiera como el manejo por parte de las autoridades monetarias y financieras de un país (sobre todo su Banco Central) de una serie muy diversa de instrumentos financieros, de naturaleza en gran medida cualitativa, estructural y microeconómica, dirigido al logro de los grandes objetivos últimos de la política macroeconómica (menor inflación, más empleo, etc.), a través del fomento del ahorro y la inversión productiva, de una más eficaz distribución de los recursos financieros disponibles, del mantenimiento de una elevada estabilidad monetaria y financiera y de un funcionamiento satisfactorio del sistema financiero que le sirve de marco institucional (1), estamos destacando ya, al definirla así, que son tres sus funciones esenciales, y por tanto los de todo sistema financiero.

La primera de ellas, sin orden de prelación, consiste en *garantizar una eficaz asignación de los recursos financieros*, lo que significa que el sistema financiero ha de proporcionar al sistema económico los recursos financieros que este precisa, apropiados no solo en su volumen o cuantía, sino también en su naturaleza, plazos y costes, distribuyéndolos adecuadamente entre sus diversos sectores y actividades. Una segunda función básica que debe cumplir el sistema financiero es la de *contribuir al logro de la estabilidad monetaria y financiera* (2), *y permitir, a través de su estructura, el desarrollo de una política monetaria activa por parte de la autoridad monetaria*, entendiendo por estabilidad ausencia de crisis importantes en los diversos grupos institucionales integrantes del sistema (bancos, cajas de ahorros, etc.), así como consecución de una evolución estable de las principales macromagnitudes monetarias y financieras (3). Y la tercera función esencial de todo sistema financiero es *fomentar el ahorro y la inversión productiva*.

En términos generales, se suele reconocer que la mejor forma de desempeñar estas funciones es permitir, con ciertas matizaciones, que en el funcionamiento del sistema financiero prevalezcan las reglas del mercado, es decir que opere con una amplia libertad y transparencia, sin que eso suponga defender en este un liberalismo a ultranza.

En efecto, aunque se reconozca que el mercado es el mejor sistema para lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de las funciones del sistema financiero, eso no

implica renunciar al necesario control que deben ejercer las autoridades financieras, tanto para vigilar que se cumplen las reglas de funcionamiento como para lograr que su servicio a la colectividad se desempeñe con la máxima eficacia y con un coste mínimo tanto en términos monetarios de intermediación como de riesgo para los usuarios de dicho servicio.

Por otra parte, el cumplimiento de lo antes señalado no significa adhesión incondicional a principios de carácter absoluto. Existen otros objetivos de la política económica, tales como la estabilidad de precios, o el empleo y el crecimiento económico (4), a los que las autoridades no pueden renunciar, que hacen necesario, a veces, intervenir en los mercados financieros tratando de controlar a nivel macroeconómico el precio o la cantidad de dinero, y de regular las operaciones llevadas a cabo por las distintas instituciones y/o el acceso a dichos mercados (5).

Y, además, hay que tener en cuenta también en este sentido que el mayor y mejor cumplimiento de las funciones de un sistema financiero está condicionado por su grado de desarrollo, y por su propia estructura, los cuales a su vez han sido determinados por factores de tipo histórico e institucional, por lo que en ocasiones, las autoridades económicas han de intervenir en él llevando a cabo vigorosos procesos de reforma para tratar de conseguir que cumpla sus principales objetivos, sobre todo la transformación con la máxima eficiencia de los recursos financieros procedentes del ahorro en inversión productiva, generadora de desarrollo y bienestar para la colectividad (6).

Y en todos estos ámbitos, la política financiera está llamada a jugar un importante papel que se justifica también, como a continuación veremos, por razones éticas y no solo por motivos de eficacia y estabilidad.

2. Ética y sistema financiero en una economía en crisis

En definitiva, a la vista de lo anteriormente expuesto, el sistema financiero de un país, y por tanto el nuestro, debe estar al servicio de la actividad real por un lado, y por otra parte, a favor del bienestar conjunto y no solo del individual (7).

Sin embargo, respecto a lo primero, en los últimos años, los sistemas financieros, incluido el español, se han alejado en gran medida de su papel en favor de las necesidades del sector real; es más, desde hace ya tiempo, los flujos financieros superan con creces las necesidades de financiación de la actividad económica (8), lo que implica que hoy en día existe una clara subordinación del sector real respecto al financiero, de manera que hay un gran volumen de transacciones especulativas en los mercados financieros nacionales y mundiales que no contribuyen al logro de los objetivos señalados al sistema financiero, sino que responden solo a la búsqueda de beneficios individuales.

Además, respecto a la segunda de las anteriores afirmaciones, hay que tener en cuenta que en el ámbito del sistema financiero, por sus propias peculiaridades, hay mayores posibilidades de que determinadas actuaciones sobrepasen lo éticamente aceptable. Y así, en él (9), el sistema bancario actúa como fuente primaria de liquidez para la economía mediante el proceso de creación de dinero bancario; es el principal garante del adecuado funcionamiento del sistema de pagos; lleva a cabo un seguimiento continuo del riesgo crediticio, lo que le permite controlar la morosidad y que esta se propague al resto de la economía; canaliza la política monetaria y financiera; y la confianza en su funcionamiento es un elemento esencial para asegurar un adecuado flujo de recursos para las demás actividades productivas. Todo ello refuerza su dimensión ética, porque en general cuando el sistema financiero tiene problemas, el resto de la economía se resiente y es la sociedad entera la que sufre (10).

Así pues, por las razones apuntadas (sobre todo, que el sistema financiero es un sector fundamental para toda economía nacional, al afectar su evolución de forma trascendental a todos los demás (11), de naturaleza peculiar y que está basado más que ningún otro en la confianza que todos depositamos en él), las actividades financieras están sometidas a conflictos éticos muy diversos, que, para tratar de reducir o de eliminar sus efectos perniciosos sobre el conjunto de la sociedad, deben someterse a una regulación por las autoridades, aunque esa regulación no sea suficiente, puesto que aparte de que la actividad financiera suele ir por delante de su propia regulación, la complejidad de

esa actividad hace que puedan eludirse con una cierta facilidad las obligaciones contraídas. Se hace pues necesario además una autorregulación en los agentes participantes en estos mercados, bien dentro de las propias instituciones financieras, mediante la creación de códigos éticos o el cumplimiento de una responsabilidad social corporativa, o incluso antes, mediante una adecuada formación.

Todo lo antes dicho resulta especialmente relevante en países como España y en épocas como la actual, de profunda y duradera crisis, en cuyos orígenes y desarrollo encontramos relevantes problemas éticos, como los siguientes (12): en primer lugar, sin orden de prelación, una regulación financiera muy cuestionable, que ha permitido el desarrollo de productos no suficientemente conocidos por la clientela de las entidades financieras y con un escaso control por parte de las autoridades, así como una actividad crediticia sin un adecuado control del riesgo; en segundo, unos fuertes incentivos para generar beneficios a corto plazo, dada la ya destacada vinculación de las retribuciones de los agentes a los resultados obtenidos, sin preocupar el nivel de riesgo asumido y los posibles efectos negativos que se puedan generar a medio y largo plazo; en tercero, una ideología imperante basada en la atracción por enriquecerse en poco tiempo y por un consumo desmedido; por último, la codicia y la corrupción de muchos de los agentes financieros, a los que, con independencia de que hubiese existido un incentivo para ganar mucho dinero, no se les debe eximir de una actuación ética, prudente y sincera, informando de los auténticos riesgos que tienen los productos financieros vendidos.

Desde la perspectiva de la responsabilidad de la situación de la actual crisis financiera, tenemos que subrayar entonces que muchos de los participantes, en mayor o menor medida, han seguido unos comportamientos poco éticos (13): desde las instituciones financieras y las personas que las integran, de forma más evidente por las razones anteriormente apuntadas, pero también por no valorar adecuadamente los riesgos en los que incurrían y por el pago desorbitado de bonus a sus directivos, incluso durante la propia situación de crisis; hasta los Bancos Centrales, que con sus políticas monetarias muy expansivas han mantenido unos tipos de interés artificialmente bajos y una gran liquidez, que han fomentado un crédito excesivo y la burbuja económica y financiera; pasando por los demás organismos reguladores, que no han sido capaces de establecer, y adaptar, unos principios y unas normas de control y de supervisión que hayan previsto y evitado, o al menos minimizado, el impacto de la crisis; las agencias de calificación, por no haber sido capaces de valorar adecuadamente los riesgos de los nuevos productos financieros, ofreciendo una información engañosa a los inversores, y poniendo además en entredicho su independencia respecto a las entidades cuyas emisiones califican; y los propios inversores, que se han hecho partícipes de todos esos errores, llevando su endeudamiento a unos niveles insostenibles (14).

3. Conclusiones: hacia una nueva política financiera

Insistimos pues en lo que señalábamos hace ya algún tiempo (15) (reforzado por lo sucedido en los últimos años) en el sentido de la necesidad de *una nueva política financiera*, basada *sobre todo, en políticas de control y solvencia de las entidades financieras, (…) pues desgraciadamente, fenómenos como el empleo de información privilegiada en las operaciones financieras, la especulación egoísta en los mercados financieros, el blanqueo de dinero procedente de operaciones ilegales, la financiación ilegal de los partidos políticos cuando no la corrupción político-financiera, forman parte de nuestra realidad cotidiana y ponen de manifiesto la necesidad de contar con un conjunto de normas que regulen satisfactoriamente estas situaciones, que las prevengan y sancionen, recogiendo las grandes líneas de la ética en materia económica o empresarial en general y financiera en particular.*

Una política financiera, añadimos ahora, a la vista de lo sucedido en los últimos años, que corrija las carencias puestas de manifiesto en el terreno de la tradicional regulación y supervisión microprudencial, definiendo además un nuevo área específica de política económica y financiera de carácter macroprudencial, dirigida a garantizar la estabilidad del conjunto del sistema financiero y a minimizar los riesgos que plantea al sistema económico real, con una orientación eminentemente preventiva (16).

Una política financiera que, en el primero de los ámbitos citados, entre otras actuaciones (17), sustituya la desregulación por una mayor y mejor regulación; aumente y equipare las exigencias de solvencia para las entidades financieras, incremente y mejore el control y la supervisión de las instituciones y mercados financieros (potenciando los servicios nacionales de vigilancia, aumentando la coordinación nacional e internacional de los organismos supervisores y reguladores, creando entidades de control supranacionales, prestando una especial atención a los grupos financieros internacionales y a las *entidades sistémicas*, aumentando la transparencia de los intermediarios financieros con su clientela y la protección de esta, armonizando e incluso unificando las legislaciones nacionales en este campo…); reforme la actual arquitectura financiera internacional, fortaleciendo la financiación multilateral, creando un nuevo marco institucional para ella, etc.; y arbitre las medidas precisas para propiciar el mejor sistema posible de prevención y rescate para los sistemas financieros en crisis (ayudas diversas, recapitalizaciones, fusiones, transformaciones de entidades…).

Y que en el segundo de esos ámbitos, el macroprudencial (18), trate adecuadamente la naturaleza procíclica del comportamiento del sector financiero, y en particular del crédito, dado que el optimismo de los prestamistas y prestatarios en la fase alcista del ciclo económico tiende a infravalorar los riesgos y a relajar las condiciones crediticias, provocando con ello desequilibrios macroeconómicos y un crecimiento excesivo del crédito y del precio de los activos que hay que evitar con diversas medidas de política financiera (provisiones dinámicas que reconozcan el riesgo en las carteras antes de que se materialice, restricciones en los términos de los contratos de préstamos, etc.) (19).

Y además, por último, una política financiera que (20) además de incluir disposiciones explícitas que aseguren la estabilidad financiera y la gestión de las crisis, para llevar a cabo todas sus funciones, resumidamente expuestas al comenzar este artículo, se complemente y coordine con una política monetaria orientada fundamentalmente a la estabilidad de precios y con una política fiscal sólida que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas, además de con las necesarias reformas estructurales.

NOTAS

(1) Véase A. Fernández Díaz y otros (2011, p. 166).

(2) Vid. en este sentido, por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley 5/2005, de 22 de abril, que destaca que «la estabilidad financiera constituye uno de los pilares centrales del diseño del mercado financiero único europeo», (*BOE* del 23 de abril de 2005).

(3) La estabilidad financiera se apoya en tres elementos básicos: una infraestructura económica adecuada, un entorno macroeconómico estable y, de especial importancia desde nuestro punto de vista en este artículo, un sistema financiero sólido (de elevada capitalización y con mecanismos eficientes de gestión de riesgos) con una adecuada supervisión, que no sea en sí mismo una fuente de perturbaciones y que resista bien las posibles crisis. Vid. J. Caruana (2000, p. 34) y J. M. Roldán (2001, pp. 145-150).

(4) La Exposición de Motivos de la Ley 44, de 22 de noviembre de 2002, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero Español, comienza precisamente reconociendo que el sistema financiero «es una pieza esencial en el desarrollo económico del país, y su modernización y su permanente actualización son una condición necesaria para el desarrollo de la economía real...». En esta misma línea se pronuncia el Real Decreto Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, al señalar que un sistema financiero bien estructurado constituye la principal garantía de que la economía productiva de un país puede disponer de la financiación que requiere para desarrollarse al máximo de su capacidad, generando riqueza y creación de empleo.

(5) Vid, para un mayor detalle, A. Cuervo y otros (2012, pp. 26-28).

(6) Vid., entre otros, J. A. Parejo, A. Calvo y J. Paúl (1995, cap. 4); I. Gallastegui (1996, p. 19); S. Carbó (1995, pp. 107 y ss.), y A. Torrero (1999, pp. 113-134).

(7) Esto es lo que se ha llamado el primer principio de la ética financiera. Vid. I. Camacho (1996, pp. 23-54).

(8) Vid. J. Paúl y A. Calvo (2010, pp. 25-36) y Bank of International Settlements (2010), para una justificación estadística de lo que decimos.

(9) Vid J. A. Sánchez Asiáin (1996); A. Argandoña (ed.) (1995); D. Melé (coord.) (1998), y V. Salas (2006, pp.27-39).

(10) Vid. A. Calvo (2012), para un amplio análisis de los distintos conflictos éticos que surgen en el mundo financiero, derivados de las asimetrías de información, asimetrías de competencia, información privilegiada, conflictos de agencia diversos, etc. Aplicado el análisis al conjunto de la economía, puede verse L. Rodríguez Saiz (2009, pp. 1085-1103).

(11) Usando el símil de la anatomía, vendría a ser como el sistema de venas y arterias y su flujo sanguíneo en el conjunto del cuerpo animal.

(12) Vid. A. Calvo (2012, pp. 30-31).

(13) Vid. A. Calvo y A. C. Mingorance (2012, pp. 289-290).

(14) Estas acciones han sido en efecto poco éticas, aunque hayan sido *inocentes*, en el sentido de que sus responsables no hayan sido conscientes de estar haciendo algo poco recomendable e incluso pernicioso, creyendo actuar de acuerdo con el mercado. Vid. A. Costas (2011).

(15) Vid. J. A. Parejo (1995, p. 361).

(16) Vid. J. L. Malo de Molina (2011, pp. 56-64).

(17) Vid. A. Fernández Díaz y otros (2011, pp. 197 y ss.) para un mayor detalle. Vid. también P. Moreno (2009, pp. 141 y ss.).

(18) Vid. J. L. Malo de Molina (2011, p. 62).

(19) Para una síntesis excelente de los esfuerzos recientemente realizados en la UE (y a escala internacional, en general) para ir poniendo en marcha una política financiera como la aquí diseñada, vid. D. Perrut (2012). Por otra parte, a los llevados a cabo en España en los últimos meses se refieren algunos de los demás artículos recogidos en este número de *Economistas*, desde diversas perspectivas.

(20) Vid. Banco Central Europeo (2012, p. 55).

BIBLIOGRAFÍA

Argandoña, A. (ed.) (1995), *La dimensión ética de las instituciones y mercados financieros*, Fundación BBV, Bilbao.

Banco Central Europeo (2012), «Interacciones entre la política monetaria y la política fiscal en una Unión Monetaria», *Boletín Mensual*, págs. 55-70.

Bank of International Settlements (2010), *Triennal Central Bank Survey*, Basilea.

Calvo, A. (2012), *Ética y sistema financiero: reflexiones a la luz de las crisis bancarias en España*, CEU Ediciones, Madrid.

Calvo, A. y Mingorance, A. C. (2012), «Por una reforma ética del sistema financiero», *Revista de Fomento Social*, núm. 266, págs. 277-305.

Camacho, I. (1996), «Dimensión ética de las actividades financieras», *Revista de Fomento Social*, núm. 51, págs. 23-54.

Carbó, S. (1995), «Regulación y financiación a la economía real», *Papeles de Economía Española*, núm. 65, Madrid.

Caruana, J. (2000), «La supervisión bancaria en la Unión Europea», *Papeles de Economía Española*, núm. 84-85, Madrid.

Costas, A. (2011), «Corrupción inocente», Diario *El País*, Suplemento de Negocios (17 de abril).

Cuervo, A.; Rodríguez, L; Calvo, A. y Parejo, J. A. (2012), *Manual del Sistema Financiero Español*, 24ª edición, ed. Ariel, Barcelona.

Fernández Díaz, A.; Rodríguez Saiz, L.; Parejo, J. A.; Galindo, M. A. y Calvo, A. (1999), *Política Monetaria*, Editorial Paraninfo, 2011.

Gallastegui, I. (1996), «Relaciones entre economía financiera y economía real», *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 58, Madrid.

Malo de Molina, J. L. (2011), «El papel y los límites de las políticas económicas: fiscal, monetaria y macroprudencial», *Economistas*, núm. 128, Madrid.

Melé, D. (coord.) (1998), *Ética en la actividad financiera, VI Coloquio de ética empresarial y economía* (2ª ed.), EUNSA, Pamplona.

Moreno, P. (2009), «El G20 y la reforma de la arquitectura financiera internacional», *Boletín Económico*, Banco de España, julio-agosto, págs. 141-153.

Parejo, J. A. (1995), «Hacia un nuevo enfoque de la política financiera», *Actualidad Financiera*, núm. 12, Madrid.

Parejo, J. A.; Calvo, A. y Paúl, J. (1995), *La política económica de reformas estructurales*, Ed. Ceura, Madrid.

Paúl, J. y Calvo, A. (2010), «Evolución y situación actual del mercado global de divisas», *Boletín de Información Comercial Española*, núm. 3017, 1 al 30 de septiembre, págs. 25-36.

Perrut, D. (2012), «La régulation financière aprés la crisis des 'subprimes': quelles leçons et quelles réformes», Fondation R., *Schuman Policy Paper*, núm. 246, 2 de julio.

Rodríguez Saiz, L. (2009), «Ética y economía: algunas reflexiones sobre la crisis financiera», *XI Congreso Católicos y Vida Pública, Actas del Congreso*, Fundación Universitaria San Pablo-CEU, Madrid, págs. 1085-1103.

Roldán, J. M. (2001), «La supervisión bancaria: nuevos enfoques para viejos problemas», *Economistas*, núm. 87, abril, págs. 145-150.

Salas, V. (2006), «Ética y confianza en los mercados financieros», *Papeles de Economía Española*, núm 108, Madrid, págs. 27-39.

Sánchez Asiáin, J. A. (1996), «Algunas reflexiones sobre la ética hechas desde el mundo financiero», discurso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, 12 de marzo.

Torrero, A. (1999), «Relaciones entre el sector real y el financiero», en M. L. Peinado (ed.), *Los mercados financieros españoles y la UEM*, Civitas, Madrid.

Manifiestamente mejorable

Arturo Fernández
Presidente de los Empresarios de Madrid (CEIM y Cámara de Comercio)

RESUMEN

Durante el año 2012 España ha estado expuesta a los embates de los mercados, sin poder ofertar nada más que proyectos de reformas estructurales para generar la suficiente paciencia en Europa que evitara aproximarnos al abismo de un rescate global de nuestra economía, de efectos letales.

Los empresarios españoles en general, y los de Madrid que me honro en presidir, han considerado que esas reformas estructurales iniciadas por el Gobierno de la nación han ido en la buena dirección. La petición de reformas por parte del sector empresarial era también una reclamación no solo de nuestros socios europeos, sino de las instituciones internacionales más solventes en materia económica.

En definitiva, el año 2012 ha sido para las empresas (que forman conjuntamente trabajadores y empresarios) un año nefasto en el que han tenido que hacer los ajustes que, seguramente, la propia Administración no ha realizado en el ámbito de la racionalización y austeridad. Cierto es que las reformas no ofrecen resultados inmediatos y que debemos tener confianza en que empiecen a darlos en los próximos meses, aunque las perspectivas inmediatas no sean optimistas. Algunos datos financieros apuntan a que esa confianza se vaya consolidando.

PALABRAS CLAVE

Reformas estructurales,
Empresarios de Madrid,
Reforma laboral, Estabilidad social,
Comunidad de Madrid.

En primer lugar, quiero agradecer al Colegio de Economistas de Madrid, a través de su publicación *Economistas*, la oportunidad que ofrece a los empresarios de Madrid a través, en este caso, de quien tiene el privilegio de presidirlos, de realizar un balance de este año que hemos dejado atrás.

En el caso de los empresarios madrileños, lo más oportuno sería analizar el año desde dos perspectivas. La primera, la más cercana a nosotros, es decir, la de la situación económica de nuestra comunidad autónoma, y como segunda, la del conjunto de España.

En ambos casos, las circunstancias políticas tan particulares que se han desarrollado a lo largo del 2012 suponen también elementos de análisis, puesto que en el caso de la Comunidad de Madrid se ha producido un cambio en la Presidencia al dejar paso Esperanza Aguirre a Ignacio González, mientras que en el conjunto de España el inicio del año marcó los primeros pasos de la legislatura con el Gobierno de Mariano Rajoy.

Y todo ello en el marco de una situación internacional, y particularmente europea, que ha sometido a nuestra economía a constantes sobresaltos que la han situado en situaciones límites que, a fecha de hoy, parecen haberse relajado de alguna manera.

En efecto, si de alguna manera hubiera que calificar este 2012 pasado sería *catastrófico*. Lo hemos finalizado con unas cifras de paro y cierre de empresas que no habíamos conocido nunca y con unas perspectivas iniciales para el 2013 que no auguran inmediatamente ningún signo específico de recuperación.

Desde luego, y empezando por el contexto general español, el Gobierno de Mariano Rajoy ha tenido desde el principio de su mandato la necesidad de reajustar las cuentas públicas —tanto estatales como autonómicas—, que habían experimentado un desaforado déficit provocado por el excesivo y desordenado gasto, y las escasas medidas correctoras del déficit público.

Ello nos condujo al descubrimiento de unas cifras de déficit público estremecedoras, que tuvieron que ser expuestas con toda su crudeza ante nuestros socios comunitarios. La respuesta a la denominada *herencia recibida* por parte de la Unión ha sido durante buena parte del año 2012 severa. España ha estado expuesta a los embates de los mercados sin poder ofertar nada más que proyectos de reformas estructurales para generar la suficiente paciencia en Europa que evitara aproximarnos al abismo de un *rescate* global de nuestra economía, de efectos letales.

Los empresarios españoles en general, y los de Madrid que me honro en presidir, han considerado que esas reformas estructurales iniciadas por el Gobierno de la nación han ido en la buena dirección. La petición de reformas por parte del sector empresarial era también una reclamación no solo de nuestros socios europeos, sino de las instituciones internacionales más solventes en materia económica.

Y entre estas reformas, una de las imprescindibles era la laboral. Es cierto que personalmente, y de manera colectiva, los empresarios madrileños hemos considerado que esa reforma era tímida y que no resolvía las carencias que nuestra legislación laboral evidentemente tenía para adecuarse a un mundo absolutamente distinto para el que fue concebida en su momento. Pero a la vez indicamos también que ha ido en la buena dirección y que aunque sus efectos no se puedan percibir a corto plazo, favorecerá a medio y largo plazo la contratación. Porque eso es lo que los empresarios queremos: contratar. No hay nada más frustrante para un empresario que tener que ajustar sus plantillas y prescindir de quienes colaboran para el desarrollo y crecimiento de una empresa. Pero lo que tampoco era razonable era que la única alternativa que tenía —y que en muchos casos sigue teniendo— el empresario fuera cerrar su negocio por no poder hacer frente a los costes de esos ajustes de plantilla. Otro asunto es la excesiva judicialización en la que todavía se encuentran inmersos muchos expedientes y que, probablemente, requerirá del legislador nuevos retoques, así como los referidos a las formas de contratación para facilitarla como cuestión prioritaria.

El otro capítulo esencial de las reformas emprendidas por el Gobierno ha sido la financiera. Un proceso que sigue en marcha, que parece que está entrando en una fase decisiva, y que es imprescindible para que el crédito vuelva a fluir a las empresas y a las familias. Si el crédito, que es la sangre que necesita el empresario para seguir con vida, no llega a la empresa, su vida está más que comprometida. Y así lo estamos comprobando desgraciadamente con muchísima frecuencia.

Pero también es cierto que a esa asfixia está contribuyendo una serie de medidas fiscales adoptadas por el Gobierno de la nación con las que los empresarios no estamos de acuerdo porque consideramos que limita la actividad económica en un momento en lo que, precisamente, necesitamos actuaciones que generen crecimiento y, por lo tanto, empleo. Comprendemos las necesidades de recaudación y el carácter coyuntural con el que el Gobierno ha planteado tanto la subida del IVA como la de la regulación de otras figuras impositivas, pero a la vez sostenemos, como siempre, que la subida de impuestos no favorece la salida de la crisis, sino todo lo contrario.

Este capítulo me permite enlazar con la situación particular de la Comunidad de Madrid. En efecto, la política de contención fiscal llevada a cabo por los gobiernos autonómicos encabezados por Esperanza Aguirre y el que ahora preside Ignacio González se ha demostrado eficaz para permitir que la situación económica de nuestra comunidad sea mejor que la del resto de comunidades españolas en prácticamente todos sus índices, particularmente en aquel que más afecta a la estabilidad social como es el del empleo.

Madrid se ha consolidado como el motor económico de España, la comunidad que se demuestra como la preferida para invertir por las empresas extranjeras que se acercan a nuestro país, y la que, además, más contribuye a la solidaridad entre todos los españoles. Los madrileños somos testigos de cómo las políticas implementadas por el Gobierno autonómico han marcado camino para que el Gobierno de la nación tome decisiones que favorecen la liberalización, por ejemplo, de horarios comerciales, o también, y en colaboración con los ayuntamientos de la comunidad empezando por el de la capital de España, la eliminación de barreras burocráticas para la apertura de nuevos negocios.

Ni qué decir tiene que si eso no fuera así, proyectos muy importantes que favorecerán sin duda la creación de empleo y generarán riqueza para la comunidad —y, por ende, para todo el país— no hubieran decidido apostar por Madrid para realizar grandes inversiones. Por ello, entiendo pero no comparto aquellas opiniones que descalifican este tipo de proyectos por el solo hecho de dedicarse fundamentalmente a un sector de actividad.

En esta situación de contexto general de gravísima crisis durante 2012, y con cifras de paro que han ido creciendo a lo largo del año, la sociedad española ha tenido que hacer frente a los llamamientos —a mi juicio irresponsables— a huelgas generales y sectoriales realizados por las centrales sindicales mayoritarias y otros sindicatos profesionales.

En su primer año de mandato, las centrales mayoritarias han convocado dos huelgas generales contra las reformas emprendidas por el Gobierno de la nación. El resultado de las convocatorias es de sobra conocido: fracaso progresivo. Los empresarios no ponemos en cuestión el derecho constitucional a la huelga, ni muchísimo menos. Es legítimo y así lo hemos dicho hasta la saciedad. Pero también es cierto que el ejercicio de este derecho no siempre está justificado ni de él se va a desprender un beneficio para el país, sino todo lo contrario. El limitado seguimiento de las huelgas generales no ha generado ni un solo puesto de trabajo y en cambio ha comportado pérdidas millonarias para las empresas españolas, y unas pérdidas intangibles en forma de mala imagen internacional que en nada ayuda para que España recupere una confianza internacional deteriorada durante los últimos años de manera considerable.

Y como madrileño, lamento también que determinadas convocatorias en sectores como en transporte y sanidad hayan supuesto para los ciudadanos de esta comunidad inconvenientes en su capacidad de moverse libremente y, lo que es más trascendente, ver afectada su calidad de vida en su propia salud por la ausencia de atención.

En definitiva, y por todo lo expuesto anteriormente, el año 2012 ha sido para las empresas (que forman conjuntamente trabajadores y empresarios) un año nefasto en el que han tenido que hacer los ajustes que, seguramente, la propia Administración no ha realizado en el ámbito de la racionalización y austeridad. Cierto es que las reformas no ofrecen resultados inmediatos y que debemos tener confianza en que empiecen a darlos en los próximos meses aunque las perspectivas inmediatas no sean optimistas. Algunos datos financieros apuntan a que esa confianza se vaya consolidando.

Ese es el deseo compartido de todos los empresarios que, como españoles, pretendemos que nuestro país sea un lugar donde nuestras estructuras y servicios sociales se asemejen a los de los países más avanzados de nuestra Comunidad Europea a la que pertenecemos, donde la modernización general sea efectiva —y en este capítulo no solo tenemos que hablar de modernización de las organizaciones sindicales, sino de la imprescindible puesta al día de las organizaciones que representan a los empresarios—, y en el que los millones de españoles que hoy no pueden disponer de un empleo accedan de nuevo al mercado de trabajo y puedan llevar adelante —sobre todo en jóvenes— sus proyectos de vida en un país atractivo y sólido como ha sido, es, y debe seguir siendo España.



SECTOR PÚBLICO

Coordinador

José Mª Espí

Departamento de Hacienda y Economía Pública, UAM

El saldo estructural como criterio de referencia para la estabilidad presupuestaria

Maximino Carpio García
Catedrático de Economía Aplicada, UAM

RESUMEN

La estabilidad en las finanzas públicas como condición para un crecimiento sostenido se ve reforzada en el caso de aquellas economías que comparten una misma moneda. Una cuestión controvertida es la forma en la que se concretan los criterios de medición de dicha estabilidad. Tradicionalmente, por lo que respecta a las cuentas públicas, el criterio que ha prevalecido en la Unión Europea ha sido el del tamaño del déficit nominal, pero en los últimos documentos aprobados o en vías de aprobación está siendo sustituido por el del equilibrio del saldo estructural. La ventaja de este estriba en que, a diferencia del basado en el saldo nominal, no induce a la aplicación de políticas fiscales procíclicas.

PALABRAS CLAVE

Saldo nominal, Estructural y cíclico, Estabilidad de las finanzas públicas, Políticas procíclicas y anticíclicas, Estabilizadores automáticos.

La necesidad de conseguir la estabilidad de las finanzas públicas como condición para un crecimiento estable viene siendo reconocida tanto por la teoría como por la práctica desde hace décadas, siendo mayor la exigencia de dicha estabilidad en el caso de aquellas economías que comparten una misma moneda. Otra cuestión es la forma en la que se concretan los criterios para decidir el nivel de estabilidad de las mismas. Tradicionalmente, por lo que respecta a las cuentas públicas el criterio que ha prevalecido en la Unión Europea ha sido el del tamaño del déficit nominal.

A lo largo del año que acaba de cerrar han sido muchos los cambios observados en el marco institucional de la política presupuestaria, unos en el ámbito de la Unión Europea, entre los que cabe destacar la firma, por la mayoría de los Jefes de Estado o Gobierno de la UE, el 2 de marzo de 2012, del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, aún incompleto, y otros en el interno, como continuación de la reforma constitucional aprobada en septiembre de 2011. Como en el reducido espacio reservado en este número no cabe hacer una mención, siquiera sea somera, de todas las novedades introducidas en los distintos documentos, aprobados o en vías de aprobación, y que afectan al marco presupuestario, voy a centrarme en el que en mi opinión tiene una mayor trascendencia en el momento actual, en el que España tiene que cumplir unos compromisos en cuanto a la magnitud del déficit público de acuerdo con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea. Me refiero a la fijación, como criterio de estabilidad presupuestaria, del equilibrio del saldo estructural, en lugar del saldo nominal, que se ha tomado habitualmente como referencia, y cuyo nivel de saldo negativo fijado en el 3% marca la separación entre lo que se considera déficit excesivo y déficit tolerable.

Recuerdo que hace más de una década, en un acto en el que se presentaba públicamente el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente, para el que el objetivo del saldo presupuestario nominal, después de más de dos décadas de déficit permanentes, se aproximaba al equilibrio, pregunté al representante del Gobierno que había realizado la presentación de las grandes líneas del Presupuesto sobre cuándo estimaba que tendríamos la buena noticia de

que el saldo equilibrado era el correspondiente al componente estructural, dado que la buena coyuntura por la que atravesaba la economía española hacía sospechar, ya que tal magnitud no figuraba, ni figura aún, en la documentación presupuestaria, que el saldo cíclico era positivo. La respuesta fue que esas distinciones entre componente estructural y coyuntural del saldo presupuestario quedaban muy bien para ser explicadas a los alumnos en las aulas universitarias, pero que lo importante en la realidad era el saldo sin más adjetivos.

Pues bien, las cosas parecen haber cambiado hasta el punto de que el artículo de 135.2 de nuestra Constitución, desde su reforma en septiembre de 2011, reza: *El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un* déficit estructural *que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto.

En efecto, la Ley Orgánica 2/2012, de 17 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, Ley Orgánica 2/2012), fija dicho límite en su artículo 11.2 cuando establece que: *Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.*

En dicha ley orgánica no se recoge el mandato constitucional de fijar la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural, sino que el artículo 11.6 se remite a *la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.*

En cambio, en su disposición transitoria segunda, insta al Ministerio de Economía y Competitividad a desarrollar metodológicamente aquellos aspectos de la ley necesarios para que las Administraciones que tengan que presentar planes económico financieros puedan elaborar las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y la tasa de referencia de crecimiento.

En virtud de dicho mandato, recientemente una orden del Ministerio de Economía y Competitividad (Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012), en su Anexo I, establece la *Metodología para la estimación del Crecimiento Potencial y del Output gap*, conceptos que según dicha orden *constituyen la referencia básica para valorar la posición cíclica de la economía y efectuar el diagnóstico sobre la orientación de las políticas macroeconómicas.* En el Anexo 2 se expone la metodología para el cálculo de la sensibilidad cíclica de las Administraciones Públicas, siguiendo la de la Comisión Europea que estima un valor para la sensibilidad cíclica de las finanzas públicas españolas de 0,43 y que es el mismo que viene utilizando la Administración española para los cálculos del saldo cíclico y estructural.

En su exposición de motivos, la citada orden afirma que la obtención del saldo estructural de una Administración pública consiste en medir el componente cíclico de dicho saldo y calcular el componente estructural como diferencia entre el observado y el cíclico, siendo esta la práctica utilizada por la Comisión Europea y, en consecuencia, la que se utilizará en dicha orden de desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Como vemos por los textos citados, la distinción entre componente estructural y coyuntural del saldo presupuestario trasciende los intereses puramente académicos y, aunque haya habido que esperar más de una década, el saldo estructural se ha convertido, al menos en la normativa, en una magnitud clave para juzgar sobre la estabilidad de las finanzas públicas.

La necesidad de establecer disciplina en las finanzas públicas como condición necesaria para asegurar un crecimiento económico estable y sostenido es, desde hace muchos años, uno de los elementos básicos de lo que se conoce como *la cultura de la estabilidad* y que el tan denostando Consenso de Washington sintetizó hace dos décadas en 10 puntos, el primero de los cuales se refería precisamente a la necesidad de mantener la disciplina presupuestaria. Esta *cultura* impregnó

desde el principio los documentos comunitarios y se convirtió en el hilo conductor de muchas de las políticas comunitarias posteriores.

El Banco Central Europeo, siempre partidario de la necesidad de mantener la disciplina presupuestaria, basándose en el concepto de restricción presupuestaria y como garantía para que las políticas fiscales descentralizadas no condicionen las decisiones de la política monetaria centralizada, necesidad que es aún mayor en el contexto de una moneda común, ha sostenido de forma reiterada que unas finanzas públicas saneadas son un requisito indispensable para la estabilidad macroeconómica y que la estabilidad financiera debe basarse en políticas fiscales disciplinadas.

La explicación de esta preocupación por la disciplina de las finanzas públicas que se pone de manifiesto en los documentos de las distintas instituciones comunitarias la podemos sintetizar de la forma siguiente. Unas ratios elevadas de deuda con origen en elevados y continuos déficit públicos, provocan la siguiente cadena de efectos: la elevada deuda pública, que habrá que financiar en condiciones de mercado por exigencia de los tratados, presionará al alza los tipos de interés reales a largo plazo; la inversión privada será menor, debido al efecto expulsión, al menos parcial, de la formación de capital privado provocado por unos intereses reales más elevados y, en consecuencia, se reducirá el nivel de producción y las posibilidades de consumo disminuirán a largo plazo.

Si estos argumentos son válidos para cualquier economía nacional, en una unión monetaria, al integrarse los mercados financieros, los emisores de deuda pública tienen acceso a un mercado de capitales más amplio, sin el desincentivo que antes suponía la prima de riesgo derivada de las futuras posibles devaluaciones de la propia moneda. Todo ello se traduce en que la financiación del gasto público con deuda se convierte en una alternativa más atractiva en el contexto de la moneda común, para evitar lo cual era necesario adoptar medidas tendentes a internalizar los impactos negativos que las decisiones de los responsables de las finanzas públicas de un país provoquen sobre las economías participantes de la misma moneda. Ello implica la necesidad de adoptar medidas tendentes a garantizar la disciplina de las finanzas públicas de los países que compartían la misma moneda.

El problema se presenta a la hora de concretar tanto el concepto como, sobre todo, el método para medir el grado de estabilidad de las finanzas públicas de una economía, problema que se agrava cuando los resultados no tienen finalidad exclusivamente estadística o académica, sino que de su nivel dependen decisiones como la de pasar a formar parte de la moneda común o incurrir en las penalizaciones derivadas del incumplimiento de las reglas. En el diseño poco adecuado de los criterios para determinar el grado de estabilidad de las finanzas públicas, por lo que respecta a su concreción en una determinada magnitud del déficit nominal, primero en el Tratado de Maastricht y luego en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tanto en su versión original como en la revisada en 2005, está el origen de bastantes de los desequilibrios en las cuentas públicas que desde hace más de un lustro vienen arrastrando la mayor parte de los países del euro.

Los criterios para juzgar sobre el cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria se pueden fijar de múltiples formas, cada una de la cuales tiene sus ventajas pero también sus inconvenientes. Pero entre todas ellas aquella por la que se decantó el Tratado de Maastricht y el PEC, que tomaba como referencia el saldo nominal, en mi opinión es la menos indicada, como se está viendo en los últimos años, ya que al fijar como objetivo dicho saldo sin depurar de las influencias coyunturales, el objetivo a alcanzar se convierte en un blanco móvil, que hay que ir revisando a medida que las previsiones económicas en las que se ha basado su consecución van empeorando. De esta forma, el establecer una determinada magnitud del déficit nominal como objetivo para juzgar sobre la idoneidad de las políticas de austeridad implementadas por un país sometido al Procedimiento de Déficit Excesivo, como es el caso de España, ha dado lugar a que de forma reiterada, y a medida que los estabilizadores automáticos incrementaban el componente coyuntural del déficit, hayan tenido que ser revisados tanto el año fijado como límite para alcanzar el objetivo del 3% como las magnitudes del mismo para los años intermedios. Esto no hubiera ocurrido si el saldo tomado para fijar el límite hubiera sido el estructural, por el que finalmente

se parece decantar el Pacto Presupuestario firmado por la mayoría de los Jefes de Estado o Gobierno de la UE el 2 de marzo de 2012, como parte del nuevo Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, y recogido en nuestros textos legislativos recientes.

Es cierto que se puede argumentar, en descargo de por qué no se adoptó desde el principio el criterio del saldo estructural en lugar del nominal, que el componente estructural del saldo no es directamente observable y que las metodologías para su cálculo no son neutrales en cuanto a los resultados que arrojan para cada economía. De hecho, los propios servicios de la Comisión han cambiado la metodología utilizada para separar ambos componentes, sobre todo en lo referente a la magnitud macroeconómica utilizada para estimar el *Output Gap* o brecha de producción, oscilando entre el PIB tendencial y el potencial. Otro tanto se podría decir del propio saldo nominal, cuyo concepto no es unívoco ni su cálculo es inmediato, pero lo que importa es que se apruebe una metodología única aplicable por todos los países. Esto no constituyó un obstáculo para que se tomara el saldo nominal como referencia, previa la aprobación de prolijas reglas para su cálculo, sobre todo en lo referente a la utilización de criterio de caja o devengo, tanto para las distintas partidas de gastos como de ingresos, reglas que, por cierto, han sido modificadas posteriormente de forma sustancial, resultando en virtud de tales modificaciones que el déficit nominal que arrojaron varios países, entre ellos el nuestro, en el año del examen de las condiciones para entrar en el euro superó ampliamente el 3% establecido como límite.

Si en el Tratado de Maastricht, primero, y después en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se hubiera tomado como referencia el saldo estructural y se hubiera fijado el equilibrio del mismo, primero como condición para el acceso a la unión monetaria y luego como criterio para no incurrir en sanciones, en los momentos de coyuntura favorable los saldos presupuestarios hubieran arrojado superávit, por la acción de los estabilizadores automáticos, que hubieran permitido compensar, al menos parcialmente, los déficit generados en las fases descendentes del ciclo, contribuyendo a una mayor estabilidad de la deuda a largo plazo. Al mismo tiempo, se hubieran podido establecer excepciones para los casos de recesión económica grave, lo mismo que se hizo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para permitir superar el límite del 3% sin que el país en cuestión fuera sometido al procedimiento de déficit excesivo; en este caso permitiendo un déficit estructural que reforzara los efectos contracíclicos de los estabilizadores automáticos, con el compromiso de volver al equilibrio en cuanto la economía recuperara su crecimiento tendencial. De hecho, nuestra Ley Orgánica 2/2012, en su artículo 11.3, contempla la posibilidad de incurrir en déficit estructural, entre otros casos, en el de recesión económica grave, definida esta de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea y, en cualquier caso, añade, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional. En estos casos, concluye el punto citado del artículo 11, deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

Otra cuestión distinta es la de que si las reglas de disciplina presupuestaria, tanto las fijadas por el PEC basadas en el saldo nominal, o su alternativa que fijara el saldo estructural como criterio, contienen los suficientes elementos de flexibilidad como para permitir que las políticas fiscales nacionales cumplan con el objetivo de hacer frente a las perturbaciones asimétricas que pudieran afectar de forma especial a una economía nacional. A esto se puede responder afirmando que hubiera sido más fácil para la política fiscal cumplir con este cometido, sin sobrepasar los márgenes impuestos por la disciplina presupuestaria, siempre que la situación de partida hubiera sido la de equilibrio en el saldo estructural, ya que de esta forma quedaría margen para que los estabilizadores automáticos cumplan con su cometido ante un cambio de ciclo, sin que fuera necesario proceder a reformas estructurales, siempre más traumáticas en situaciones depresivas, y que llevan, de procederse de esta forma, a que la política fiscal se comporte de forma procíclica, como ha venido ocurriendo en los últimos años.

A la vista de todo lo anterior, sería conveniente proceder cuanto antes fijar los objetivos de estabilidad

presupuestaria exclusivamente en términos del saldo estructural, ya que la evolución del componente coyuntural es imprevisible. Por todo ello, resulta cuando menos extraño que en la Recomendación del Consejo de 6 de julio de 2012, en la que se amplía hasta 2014 el plazo para poner fin a la situación de déficit público excesivo de España, se fijen al mismo tiempo los objetivos intermedios para el déficit estructural y para el nominal. Así, en el punto 2 de dicha Recomendación se dice: *Las autoridades españolas deberán lograr una mejora del saldo presupuestario estructural del 2,7% del PIB en 2012, el 2,5% del PIB en 2013 y el 1,9% del PIB en 2014, con el fin de situar el déficit público por debajo del valor de referencia del 3% del PIB de aquí a 2014, sobre la base de la actualización de las previsiones de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión. Los objetivos de déficit serán el 6,3% del PIB en 2012, el 4,5% del PIB en 2013 y el 2,8% del PIB en 2014*.

Como conclusión se puede afirmar que, en tanto no se dé el paso, ya contemplado tanto en los documentos comunitarios como en la normativa nacional, de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria exclusivamente en términos de saldo estructural, cada vez que se actualicen a la baja las previsiones de crecimiento del PIB habrá que modificar el objetivo del déficit nominal, debido a que el componente coyuntural habrá empeorado, o, alternativamente, habrá que reducir el déficit estructural, lo que implicará que las políticas fiscales a aplicar serán tanto más restrictivas cuanto peor sea la situación económica.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Central Europeo (1999), «La aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», *Boletín mensual*, mayo, 1999.

Banco Central Europeo (2012), «Un pacto presupuestario para una Unión Económica y Monetaria más fuerte», *Boletín mensual*, mayo, 2012.

Carpio, M. (1998), «Las exigencias presupuestarias del Pacto de Estabilidad», en Aragón, J., (coordinador), *Euro y Empleo*, CES, Madrid.

Comisión Europea (2012), «Recomendación del Consejo», COM (2012) 397 final, Bruselas.

Hernández de Cos, P. (2011), «La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público», *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre 2011.

Presupuestos 2012: expansividad contenida. Austeridad truncada

Victorio Valle
Presidente del Consejo Consultivo de FUNCAS

RESUMEN

Este artículo ofrece una primera visión, a partir de los datos y estimaciones disponibles, del cierre del ejercicio presupuestario de las Administraciones Públicas españolas. La situación crítica de la economía ha condicionado una reducción del déficit inferior a la prevista y basada, sobre todo, en la reducción de la inversión pública y en el aumento impositivo. La Seguridad Social y las comunidades autónomas son las más divergentes respecto a las previsiones.

Los resultados de 2012 trasladan la necesidad de mantener, incluso con más vigor, la austeridad en 2013, si bien en ese ejercicio empezarán a tener más efectividad algunas de las medidas adoptadas en 2012.

Desde el punto de vista de su adecuación coyuntural, la reducción del déficit va restando intensidad a su acción expansiva, aunque, por otra parte, la debilidad económica impida avanzar con más contundencia en la línea de aproximación al equilibrio pretendido por el Gobierno.

PALABRAS CLAVE

Déficit efectivo, Déficit estructural, Déficit cíclico, Déficit primario, Gastos públicos no financieros, Desahorro público, Necesidad de endeudamiento.

1. Algunas puntualizaciones iniciales

El objetivo de este artículo es aportar al balance económico anual un primer análisis de los resultados de la actividad presupuestaria de las Administraciones Públicas españolas a lo largo del ejercicio 2012. Así lo intentaré en las páginas que siguen, pero quiero referirme inicialmente a tres circunstancias clave que condicionan de forma notable este propósito.

En primer lugar, el hecho cierto de que en la fecha en que este artículo debe entregarse para contribuir a la correcta edición de este número, no existe información de los datos de cierre de la actividad presupuestaria pública tan solo la cifra del déficit sin detalle de su composición, y un mayor desarrollo de las cifras del Estado. De hecho, pasará aún bastante tiempo hasta que esa información precisa esté disponible; desde luego más para las Administraciones Autonómicas y Locales que para la Administración Central del Estado. La única forma de salir de esta primera indefinición básica para evitar que este artículo sea una suma de comentarios de tertulia sin base cuantitativa, es acudir a alguna de las estimaciones que en estas fechas de inicio del año suelen ofrecer los analistas económicos de diferentes instituciones. Ese será el camino que siga y, por razones personales, profesionales, institucionales y afectivas, utilizaré las previsiones elaboradas por FUNCAS, a cuyo Director de Coyuntura y Estadística agradezco, una vez más, su generosidad para utilizar esta información básica.

El cuadro 1 ofrece la estimación de la cuenta de las Administraciones Públicas españolas para 2011 y 2012, en porcentaje del PIB de cada año.

Una segunda cuestión clave que tiene reflejo en la liquidación final, es el tema relativo al cuadro macroeconómico sobre el que los presupuestos de las Administraciones Públicas cimentaron sus previsiones presupuestarias. Ese cuadro macroeconómico inicial ya fue revisado por el propio Gobierno en distintas ocasiones, la última cuando presentó los

Cuadro 1
Cuenta de las AA.PP. Previsiones para 2012 (FUNCAS)

	Porcentaje de PIB	
	2011 (p)	2012 (f)
1. TOTAL RECURSOS (INGRESOS)	**35,7**	**36,5**
de ellos, ingresos tributarios	31,3	31,9
1.1. INGRESOS CORRIENTES	35,8	36,7
1.1.1. Impuestos s/producción e importación	9,9	10,3
1.1.2. Impuestos renta y patrimonio	9,6	10,4
1.1.3. Cotizaciones sociales efectivas	12,1	11,8
1.1.4. Otros recursos corrientes	4,2	4,2
1.2. INGRESOS DE CAPITAL (a)	–0,1	–0,2
2. TOTAL EMPLEOS (GASTOS) (b)	**44,7**	**43,2**
2.b. Total gastos sin intereses (2-2.1.3) (b)	42,2	40,3
2.1. GASTOS CORRIENTES	41,0	40,7
2.1.b. Gastos corrientes sin intereses (2.1 - 2.1.3)	38,5	37,8
2.1.1. Remuneración de los asalariados	11,6	10,8
2.1.2. Consumos intermedios e impuestos producción	5,9	5,7
2.1.3. Intereses y otras rentas propiedad	2,5	3,0
2.1.4. Prestaciones sociales	15,4	16,0
2.1.5. Transferencias sociales en especie	2,8	2,8
2.1.6. Subvenciones y otras transferencias corrientes	2,8	2,5
2.2. GASTOS DE CAPITAL (b)	3,7	2,5
2.2.1. Formación bruta de capital (c)	2,8	1,9
2.2.2. Transferencias de capital (b)	0,9	0,6
3. CAP.(+) O NEC.(–) FINANC. (DEFICIT) (1 - 2) (b)	**–9,0**	**–6,7**
4. Déficit/superávit primario (1 - 2.b) (b)	–6,5	–3,7
5. Ayudas a instituciones financieras	0,5	–3,3
6. DÉFICIT con ayudas a instituciones financieras	**–9,5**	**–10,0**
7. Déficit primario con ayudas a inst. financ.	–7,0	–7,0
8. DEUDA BRUTA	69,3	83,9

(P) Provisional. (F) Previsión.
(a) Incluye el ajuste por recaudación incierta.
(b) No incluye las ayudas a instituciones financieras.
(c) Incluye adquisición neta de activos no financieros no producidos (terrenos).
Fuentes: 2011, Ministerio de Economía y Hacienda (IGAE) e INE; 2012, previsiones FUNCAS.

Presupuestos Generales del Estado para 2013. En términos generales cabe decir que, a diferencia de lo ocurrido en los presupuestos para 2013, cuyo cuadro macroeconómico ha sido calificado de irreal por la práctica totalidad de los analistas, el correspondiente a 2012 se acerca bastante a las estimaciones más fiables.

Las variaciones no son muy grandes pero influyen en los resultados de la liquidación presupuestaria, apartándolos de sus previsiones iniciales. Así, el mayor decrecimiento monetario influye en la recaudación impositiva negativamente. La mayor caída del empleo reduce las aportaciones a la imposición sobre la renta y a las cuotas sociales, mientras que la mayor tasa de

Cuadro 2
Comparación de previsiones macroeconómicas para 2012

	Previsión Gobierno abril 2012	Previsiones FUNCAS marzo 2013
Crecimiento PIB (%)		
• Real	–1,7	–1,4
• Nominal	–0,7	–1,1
Demanda Nacional (1)	–4,4	–3,9
Sector Exterior (1)	2,7	2,5
Variación empleo (CN) (%)	–3,7	–4,4
Tasa de paro (%) sobre población activa	24,3	25,0

(1) Aportación al crecimiento del PIB en puntos porcentuales.

paro amplía los pagos por subsidio de paro. Por tanto, hay un factor coyuntural asociado a los resultados presupuestarios de forma negativa, aunque globalmente la evolución real del PIB habrá sido, con toda probabilidad, de una menor caída que la inicialmente prevista por el Gobierno en su cuadro macroeconómico de partida.

Hay una tercera cuestión a la que me quiero referir. El año 2012 ha estado plagado de acciones y disposiciones dictadas por un espíritu de austeridad y recortes de gastos que han sido, en muchos casos, acogidos con protestas y manifestaciones más o menos violentas. Algunas personas al ver el resultado final de la actividad presupuestaria pública que en estos momentos, se estima en un déficit público global de 6,7% del PIB (10,0% si se incluyen las ayudas a las instituciones financieras) y comparado con el denostado resultado de 2011 (9,0% del PIB que se eleva a 9,4% si se incluyen las ayudas a entidades bancarias), pueden preguntarse si no ha sido —en este terreno— más el ruido que las nueces. Hay que decir dos cosas en este sentido. La primera es que en España una reducción del déficit de más de 2 puntos es, aún más en tiempo de crisis y pese a los sueños de pasar la guadaña saneadora por las cuentas públicas, llevar la consolidación presupuestaria a su máxima reducción realista y posible en el plazo de un ejercicio. Pero adicionalmente, hay que señalar que algunas importantes medidas presupuestarias adoptadas no han tenido efectividad plena en 2012, como la elevación de los tipos impositivos del IVA, que entró en vigor en septiembre. Otras, las más polémicas, como la obligación constitucional del equilibrio estructural del presupuesto, o el cambio de la edad de jubilación, serán efectivas dentro de varios años. Y otras comenzarán a notarse en los resultados presupuestarios de 2013, tales como los nuevos planteamientos en sanidad y educación, la eliminación del tratamiento fiscal favorable a la vivienda, o la tributación de los premios de la lotería. A final de cuentas, solo la reforma del IRPF, Impuesto de Sociedades, los recortes en las retribuciones de los funcionarios públicos, la no revalorización de las pensiones y algunos discutidos —y discutibles— recortes en los gastos del Estado del bienestar han tenido su efectividad plena en 2012.

Todas estas circunstancias conducen a unos resultados presupuestarios en el último ejercicio, de análisis complejo y que, en términos muy globales, me llevan a titular este trabajo de una forma aparentemente contradictoria. Si se hubiera pretendido utilizar la política presupuestaria con carácter compensatorio, se diría que el aún abultado déficit es consistente con una orientación expansiva; sin embargo, los negativos resultados en la evolución del PIB y la reducción del déficit respecto a 2011, señalan una línea de contención en cualquier valoración expansiva de la acción presupuestaria. Pero, si la pretensión de la política presupuestaria, de forma más acorde con la orientación del Gobierno, se centra-

ba en una meta de austeridad, la dificultad de reducir sensiblemente el gasto público, por una parte, y la ralentización en la recaudación impositiva que la propia crisis produce, conducirían a afirmar que ha habido un truncamiento importante en la política de austeridad de las Administraciones Públicas. Según las previsiones, el gasto corriente permanece constante en términos de PIB (41%) en 2011 y (40,8%) en 2012; los ingresos públicos aumentaron en un punto del PIB (del 35,7 al 36,7%), en su mayor parte por el efecto del aumento impositivo. Ese aumento impositivo (0,8% del PIB) junto con la reducción de los gastos de capital (1,2% del PIB) y del gasto corriente (0,2%), componen la rebaja del déficit público en 2,2 puntos (del 9 al 6,7%).

En este punto no debemos dejar de mencionar la convicción de muchos expertos de que la estimación de ingresos está inflada respecto a sus valores efectivos. En los últimos meses se han frenado devoluciones de ingresos y se han anticipado ingresos a cuenta, sobre todo en el Impuesto de Sociedades. De ser esta creencia cierta se entaría trasladando una parte del déficit de 2012 hacia 2013 sin ninguna utilidad. Para la mayoría de los analistas el déficit real se situa en torno al 7,3% del PIB. Trasladar parte al futuro sólo contribuye a reducir el margen de maniobra de la política presupuestaria en 2013.

2. Distintos niveles de gobierno

No todos los entes que componen el sector público en España se han computado financieramente de forma similar. Hay notables diferencias.

En un nivel global, el cuadro 3 ofrece los objetivos de déficit para las diferentes instancias de gobierno. Objetivos fijados tras la revisión del ECOFIN de 10 de julio que, a la vista de la desfavorable coyuntura y del resultado final del déficit de 2011, aumentó notablemente la permisividad de la cifra de déficit respecto a objetivos anteriores (4,4% del PIB en origen y del 5,3% del PIB posteriormente).

La previsión más solvente a comienzos de 2013 es que el Estado cumplirá con creces el objetivo de déficit, que la Seguridad Social pese a los recortes y a la no actualización de las pensiones, cerrará con un déficit próximo al 1% del PIB por la caída del empleo y el aumento del paro, que las comunidades autónomas retrasarán el objetivo de déficit en 0,2 puntos del PIB aproximadamente y que las corporaciones locales cumplirán aproximadamente el déficit previsto.

Cuadro 3
Déficit de las Administraciones Públicas
En porcentaje del PIB

	Objetivo	Previsión 2012
Estado y OO.AA.	4,5	3,8
Seguridad Social	0,0	1,0
Comunidades Autónomas	1,5	1,7
Corporaciones Locales	0,3	0,2
Total	**6,3**	**6,7**

Por tanto, son la Seguridad Social y las comunidades autónomas los ámbitos institucionales en que se centran las mayores dudas de cumplimiento de objetivos de déficit.

En el caso de la Seguridad Social, el empeoramiento del empleo y de los salarios se traduce obviamente en una caída importante de las cuotas sociales. Menos ingresos de los esperados que deben enfrentarse a una elevación muy superior a la prevista en las pensiones contributivas, cuya tasa de crecimiento efectivo casi duplica las previsiones, y de una desviación de parecido rango en las prestaciones por desempleo.

Por su parte, en las comunidades autónomas los ingresos no financieros han crecido por debajo de las previsiones y, además, la reducción del gasto corriente va excesivamente lenta, de forma que la mayor parte de la reducción del déficit se está apoyando en la aminoración de los gastos de capital. Las dificultades financieras de las autonomías han provocado elevaciones importantes en el coste de los fondos, que las ha llevado a pedir ayuda del Fondo de Liquidez Autonómica. El cuadro 4 ofrece el detalle de los déficit autonómicos. Todas las comunidades autónomas, reducen su déficit y seis superan el objetivo del 1,5.

Cuadro 4
Déficit de las comunidades autónomas
En porcentaje del PIB

	2011	2012
Andalucía	–3,46	–2,02
Aragón	–2,64	–1,47
Asturias	–3,62	–1,04
Baleares	–4,19	–1,83
Canarias	–1,50	–1,23
Cantabria	–3,46	–1,13
Castilla–La Mancha	–7,87	–1,53
Castilla y León	–2,59	–1,40
Cataluña	–4,02	–1,96
Extremadura	–4,73	–0,69
Galicia	–1,63	–1,19
La Rioja	–1,45	–1,04
Madrid	–1,96	–1,07
Murcia	–4,53	–3,02
Navarra	–1,99	–1,34
País Vasco	–2,56	–1,39
Comunidad Valenciana	–5,00	–3,45
TOTAL	**–3,31**	**–2,00**

Fuente: Ministerio de Hacienda.

3. Desequilibrios presupuestarios

Aunque el criterio comúnmente utilizado para aproximarse a la medición del cumplimiento presupuestario es el del déficit efectivo, es decir, la diferencia negativa entre ingresos y gastos no financieros (necesidad de financiación), existen otros instrumentos que permiten perfilar el análisis del comportamiento financiero del sector público.

El cuadro 5 ofrece los valores estimados para 2011 y 2012 de los principales parámetros.

Se destacan cuatro hechos interesantes:

1. El ahorro público, que es la diferencia entre ingresos y gastos corrientes, se reduce menos que el déficit, lo que apunta al hecho de que la mayor parte del ajuste se ha centrado en los gastos de capital.

2. En la reducción del déficit destaca, en sentido positivo, una contención importante del componente discrecional (estructural), ya que el componente cíclico, dado el curso tan negativo de la actividad económica, ha sido negativo acentuando el déficit.

3. Las actividades de adquisición de activos financieros elevan las necesidades de endeudamiento público más que el déficit en sí mismo. Es decir, aunque el déficit ha disminuido en 2,3 puntos del PIB, las Administraciones Públicas han tenido una necesidad de endeudamiento adicional de 5,8 puntos. El crecimiento de la deuda pública tiene componentes importantes distintos al déficit, relacionados con las participaciones de las Administraciones Públicas en empresas, públicas y privadas, que con frecuencia son una edulcoración financiera de pérdida previsible. Es justo reconocer, sin embargo, que parte de este incremento de deuda pretende aprovechar unas condiciones financieras razonables para acopiar recursos de cara a los vencimientos del año próximo.

Cuadro 5
Medidas de desequilibrio público
En porcentaje del PIB

	2011	2012	Diferencia
Ahorro bruto	–5,2	–4,12	1,1
Déficit efectivo (1)	–9,0	–6,7	2,3
Componente cíclico	–0,5	–1,4	–0,9
Componente discrecional	–8,5	–5,4	3,1
Necesidad de endeudamiento	–11,4	–17,2	–5,8
Déficit primario	–6,5	–3,8	2,7

(1) No incluye ayudas a entidades financieras.

4. El déficit primario (sin intereses) se ha reducido más (0,4 puntos) que el déficit efectivo, lo que expresa el coste creciente de los intereses, tanto por la elevación en ciertos períodos de la prima de riesgo, como por el aumento del volumen de deuda bruta.

4. Adecuación coyuntural de las cuentas públicas en 2012

Que la liquidación de los presupuestos públicos en 2012 se considere ajustada o no a las necesidades de la economía española, es un problema cuya solución depende de los criterios de política económica que se utilicen más que de datos objetivos.

Las cifras de déficit global de las Administraciones Públicas, aunque sea un criterio un tanto simple y burdo, conducen a la idea de que el presupuesto de 2012 ha sido expansivo, toda vez que arroja déficit de una magnitud considerable (6,7% del PIB), mayor que el programado. Sin embargo, su expansividad es menor que en 2011 (9% del PIB) y seguramente aún menor en lo que la cifra refleja a primera vista, toda vez que la mejora del déficit se ha conseguido mayoritariamente a costa de la reducción de la inversión pública, que es el componente con mayor capacidad de contribuir al crecimiento. Además, la mayor parte de la reducción lograda tiene naturaleza discrecional, es decir, se ha logrado a pesar de que la coyuntura adversa ha elevado el componente cíclico del déficit a través de los estabilizadores automáticos.

El déficit primario se reduce también más que el efectivo, confirmando la dirección restrictiva del presupuesto de 2012, ya que los abultados intereses son consecuencia de la deuda pública acumulada más que de la gestión presupuestaria del ejercicio.

Este resultado objetivo se valorará de distintas maneras según la ideología que se tenga del papel de las Administraciones Públicas en etapa de crisis. Si se considera que el objetivo fundamental es la reducción del déficit estructural —como piensa el Gobierno— para inducir confianza y facilitar el problema del coste y cantidad de la financiación de la economía, no cabe duda de que se ha dado en 2012 un paso importante en la dirección correcta, aunque queda camino por recorrer.

Quienes piensan que el sector público debería jugar un papel más activo en la generación de demanda interna para reducir la diferencia entre el PIB efectivo y el potencial, dirán que el presupuesto de 2011 supone un retroceso en la línea de compensar la actividad económica privada a corto plazo y que no ha contribuido más que en 2011, al crecimiento económico y a la creación de empleo. Una línea de pensamiento que ha recibido un fuerte apoyo tras la reciente crítica de Blanchard y Leigh, destacados economistas del FMI, a las recomendaciones de austeridad a ultranza dimanadas del propio FMI, especialmente para los países de Europa.

Pero ese debate profundo y complejo no es el objeto de este artículo.

5. Algunos comentarios finales

1. En 2012 las AA.PP. han obtenido 383,5 miles de millones de euros y han gastado en términos no financieros 454,3 miles de millones, lo que ha originado un déficit de 70,8 miles de millones de euros. Un 6,7% del PIB que se convierte en el 10% si se computan las ayudas a entidades financieras. En todo caso, 2,22 puntos menos en el primer dato y 0,5 puntos más del PIB en el segundo, que en 2011.

2. El curso de la actividad económica al influir sobre las variables presupuestarias, ha condicionado un déficit mayor del previsto, ya que la creciente gravedad de la situación ha originado más gastos (paro y pensiones) y menos ingresos (IRPF y sociedades) de los programados.

3. Muchas de las medidas adoptadas a lo largo de 2012 tendrán su efecto pleno a partir de 2013. Esto da la sensación irreal de que lo que se ha hecho ha sido poco efectivo pero, en realidad, son medidas con efectos diferidos que irán dando sus frutos.

4. La Seguridad Social y las comunidades autónomas (como un conjunto) han sido las instancias públicas que más se han apartado de los objetivos de déficit. Globalmente 2012 debería haberse cerrado con un déficit del 6,3 y según la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el déficit efectivo de 2012 es un 6,74% del PIB.

Las comunidades autónomas que han superado el objetivo del 1,5 son las siguientes y en orden de intensidad decreciente: Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía, Cantabria, Baleares y Castilla-La Mancha.

5. Las mejoras del déficit van acompañadas de dos cambios menos satisfactorios. El desahorro bruto se reduce menos, lo que en definitiva quiere decir que la mejora del déficit sacrifica especialmente al gasto de capital de las Administraciones Públicas, y una fuerte elevación de la necesidad de endeudamiento que detecta una actividad de compra de activos financieros, que debe ser controlada en el futuro.

Teniendo en cuenta que el interés de la deuda pública y la prima de riesgo dependen del volumen de deuda que hay que renovar o es de primera emisión, sirve de poco centrarse exclusivamente en la contención del déficit, cuando el *stock* de deuda sigue creciendo.

6. Desde el punto de vista de su adecuación coyuntural, el resultado presupuestario de 2011 supone un avance modesto pero positivo, en la línea de reducción de los desequilibrios públicos y una renuncia, cada vez más expresa, a la utilización de los elementos presupuestarios como factor compensador de la insuficiencia de demanda privada que sufre la economía española. Por tanto, los resultados hay que valorarlos como una apuesta a largo plazo, sin efectos aún positivos sobre el crecimiento de la producción y el empleo.

7. Pensando en el futuro inmediato, no quisiera dejar de expresar mi convicción de que para retomar la senda de austeridad, e incluso como consecuencia de medidas ya adoptadas, el gasto público corriente habrá de reducirse en 2013 y la inversión es muy probable que llegue a niveles que a duras penas cubrirán el gasto de reposición por depreciación. Esto planteará unos efectos que serán adicionalmente negativos en la producción y el empleo, que solo se verán parcialmente compensados por el aumento en la recaudación impositiva, especialmente el IVA e impuestos especiales, que en 2012 no actuaron en el ejercicio completo, ya que los cambios al alza entraron en vigor en septiembre.

BIBLIOGRAFÍA

Laborda, A. (2012), «2012 y 2013: dos años básicos para la consolidación fiscal», *CIE*, noviembre-diciembre.

Gobierno de España (2013), *Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015*, abril.

IGAE (2012), *Datos de Contabilidad Nacional*, noviembre.

Ministerio de Hacienda y AA.PP. (2013), *Informe Económico y Financiero de las PGE*.

Ministerio de Hacienda, *Déficit de las AA.PP en 2012,* Madrid, 28 de febrero de 2013.

Navarro, R.; Valle, V.; Rueda, N., «Presupuesto y Coyuntura», *Papeles de Economía Española*, núm. 111.

Las haciendas locales ante la crisis

José Manuel Cordero Ferrera
Universidad de Extremadura

RESUMEN

Este trabajo ofrece un breve resumen de la situación de la financiación local en nuestro país, haciendo especial hincapié en las principales novedades que se han producido en este contexto a lo largo del último año. Pese a que la tantas veces demandada reforma del modelo aún no ha sido acometida, sí que se han producido algunos avances que mejoran la situación financiera de las haciendas locales en las diversas fuentes de recursos con las que cuentan: ingresos tributarios, transferencias e ingresos extraordinarios.

PALABRAS CLAVE

Financiación local, Impuestos, Transferencias, Municipios.

1. Introducción

Desde hace muchos años las Administraciones locales de nuestro país vienen expresando su malestar por considerar que no cuentan con recursos suficientes para acometer sus tareas esenciales de prestación de servicios públicos y canalización de demandas ciudadanas. Así, resulta ya tópico hablar del minifundismo local y sus presuntas consecuencias a la hora de aprovechar economías de escala, de la asunción de competencias impropias que, supuestamente, llevan a efectuar gastos de suplencia, y, por encima de todo, de la endémica insuficiencia de recursos con los que afrontar sus necesidades de gastos.

La llegada de la crisis económica ha intensificado estas reivindicaciones hasta el punto de convertir casi en una obligación el replanteamiento del modelo de organización y financiación territorial. Hasta el momento, estas reformas se han visto retrasadas una y otra vez por diversas razones, entre las que destaca la subordinación de los gobiernos locales ante las necesidades de las comunidades autónomas, encargadas de gestionar las principales prestaciones del Estado de bienestar. Un claro ejemplo de esta tendencia fue la reforma del modelo de financiación autonómica adoptada en 2009, en la que, pese a existir un compromiso previo por parte del Gobierno central para abordar una reforma conjunta de los dos modelos de financiación (local y autonómico) basada en la delimitación clara de las competencias correspondientes a cada Administración, finalmente se obvió a los gobiernos locales en el proceso negociador. Sin embargo, en los últimos tiempos parece que la Administración central ha tomado conciencia de la magnitud del problema y ha emprendido los primeros pasos para acometer una reforma del modelo.

En lo concerniente al marco competencial, esta iniciativa se ha plasmado en un documento titulado *Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* que viene circulando por ámbitos políticos y académicos, aunque todavía no parece gozar del consenso necesario para su concreción definitiva en nuestro ordenamiento jurídico. En cuanto a la financiación, la necesaria reforma en profundidad sigue estando en el horizonte, aunque parece que su aprobación será difícil dado el contexto de máxima austeridad en el que deben desarrollar sus actividades las Administraciones Públicas en la actualidad. No obstante, en el último año se han producido algunas mejoras de tipo coyuntural que merecen ser analizadas. El resto del trabajo se dedica precisamente al estudio de estas cuestiones, distinguiendo entre los tres bloques principales de recursos con los que cuentan los entes locales: tributos, transferencias e ingresos extraordinarios.

2. Recursos tributarios

En el ámbito tributario las principales novedades se han producido en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 20/2011 de 30 de diciembre de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Esta normativa establece una aplicación transitoria y excepcional, durante los ejercicios 2012 y 2013, de unos tipos impositivos incrementados sobre los inmuebles urbanos. La cuantía de dicho incremento depende del año de entrada en vigor de la última revisión catastral en el municipio. Así, los tipos impositivos de los inmuebles cuya última revisión se produjera antes de 2002 ven incrementado su tipo en un 10%, los que fueran revisados entre 2002 y 2004 experimentan un incremento del 6% y los que fueran revisados entre 2008 y 2011 en un 4%. No sufrirán la subida de tipos los inmuebles que hayan sido objeto de revisión en los años con valores de mercado más elevados (entre 2005 y 2007), al igual que los rústicos y los de características especiales, que tampoco no se ven afectados por estas modificaciones.

Este incremento no se aplicará al 50% de los inmuebles con menor valor catastral del municipio, al entenderse que sus propietarios son los que disponen de menor renta y patrimonio, lo que evidencia el propósito de introducir algo parecido a la progresividad en este impuesto. Sin embargo, esta intención resulta difícil de poner en práctica por las características intrínsecas de este tributo, en el que no resulta posible hacer referencia a un criterio personal como elemento básico de la propia definición de progresividad. Así, puede ocurrir que una persona con varias viviendas situadas en zonas modestas no sufra el incremento de tipos, mientras que las personas que posean un único inmueble ubicado en una zona con valores más elevados sí verán incrementado el tipo aplicado a su propiedad.

La aprobación de esta medida resulta muy positiva para las maltrechas arcas de los entes locales, que verán incrementada la recaudación de su principal figura tributaria sin necesidad de incurrir en el coste político que conlleva la adopción de una subida de impuestos. De este modo, se compensa, aunque solo sea en parte, la fuerte caída experimentada en los últimos años por los recursos tributarios asociados a la actividad urbanística, representados fundamentalmente por las licencias urbanísiticas y los dos impuestos potestativos (Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras —ICIO— e Impuesto sobre el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana —IIVTNU—).

Al margen de este incremento de tipos en el IBI, el Real Decreto 12/2012, de 30 de marzo también introdujo una modificación legislativa en la regulación del impuesto de plusvalías (IIVTNU), que tiene por objeto incrementar la autonomía y obtener mayores recursos. Concretamente, consiste en convertir en potestativa para los ayuntamientos la aplicación de la reducción de la base imponible cuando se modifican los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general.

3. Transferencias

Dentro de este bloque cabe distinguir entre las cuantías percibidas por los municipios en concepto de transferencias corrientes, es decir, la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y las correspondientes a las transferencias de capital. Las primeras se rigen por un índice de evolución que depende básicamente de la recaudación de las principales figuras tributarias estatales, el denominado ITE; mientras que las segundas dependen de la discrecionalidad de la Hacienda central.

En relación a la PIE, los entes locales se han encontrado con buenas y malas noticias. Por una parte, se han visto beneficiados por la percepción de una cuantía muy significativa en concepto de liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2010 (1.738 millones de euros). El importe de esta liquidación, anticipada en un 50% a finales de mayo, según la disposición adicional cuarta del RD-Ley 7/2012, de 9 de marzo, prácticamente alcanzó la suma de dos mensualidades de entregas a cuenta, por lo que en la práctica los entes locales cobraron el equivalente a 14 mensualidades en concepto de PIE durante este ejercicio. El cálculo de este importe siempre se realiza con un retraso de dos años, el tiempo necesario para conocer los datos definitivos de la recaudación de los impuestos que componen el ITE (IRPF, IVA e impuestos especiales sobre fabricación de alcoholes e hidrocarburos), y no siempre genera el pago de una liqui-

dación. De hecho, en los dos años anteriores la mayoría de las corporaciones locales no solo no percibieron dinero por este concepto, sino que registraron liquidaciones negativas, al superar las cuantías de las entregas a cuenta ingresadas el volumen total de recursos que debían percibir, generando una deuda total de casi 6.000 millones de euros (1). El cambio registrado en la tendencia en este ejercicio no se explica por una recuperación económica, sino más bien por las peculiaridades que plantea la fórmula de cálculo del ITE, muy dependiente de las previsiones oficiales acerca de los ingresos del ejercicio, de modo que la existencia de errores en su cálculo anticipado puede originar importantes oscilaciones entre los valores provisionales y definitivos del índice. Precisamente esto fue lo que ocurrió en 2008 y 2009, en los que las previsiones fueron demasiado optimistas respecto a la liquidación real. Sin embargo, en el año 2010 las entregas a cuenta se calcularon según un criterio muy conservador, al ser ya evidentes los efectos de la crisis, tanto que el importe finalmente recaudado superó con creces lo previsto inicialmente, de ahí la percepción de liquidaciones positivas (2).

Por otra parte, las entregas a cuenta de la PIE experimentaron una situación peculiar debido al retraso en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, aprobados finalmente a mediados de ese mismo año (Ley 2/2012, de 29 de junio). Durante los primeros seis meses se calcularon siguiendo los mismos criterios que las de 2011, según lo establecido en el artículo 10 del ya mencionado Real Decreto-Ley 20/2011. Posteriormente, tras la aprobación de la Ley de Presupuestos, se produjo un proceso de regularización, según lo establecido en la disposición adicional 49 de dicha ley, en el que se utilizaron como referencia para su cálculo las previsiones de recaudación de ese momento, mucho más pesimistas que las iniciales, dando lugar a unas entregas a cuenta finales totales de 12.928 millones de euros, sin considerar las cuantías correspondientes a la cesión de impuestos estatales, lo que supuso un descenso del 2,22% respecto a las de 2011 (cuadro 1).

Cuadro 1
Evolución de las transferencias de la PIE
En millones de euros

Entidades locales	2012	2011	Variación interanual
Entregas a cuenta			
Municipios Modelo Variables	3.734,44	3.913,26	–4,57%
Municipios Modelo Cesión	4.988,56	5.014,27	–0,51%
Entes provinciales y asimilados	4.205,28	4.293,89	–2,06%
Total entregas a cuenta	**12.928,28**	**13.221,42**	**–2,22%**
Liquidación definitiva correspondiente a dos ejercicios anteriores			
Municipios Modelo Variables	514,87	—	
Municipios Modelo Cesión	657,91	—	
Entes provinciales y asimilados	565,40	—	
Total Liquidación	**1.738,18**	**—**	
Importes Totales	**14.666,46**	**13.221,42**	**10,93%**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (DGCFEL), actualmente Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (SGCAL).

No obstante, si consideramos conjuntamente las entregas a cuenta del ejercicio y la liquidación correspondiente a 2010, se puede apreciar que los recursos totales recibidos por transferencias se incrementaron en un 10,9% respecto al año anterior, ya que en el año 2011 no se percibió liquidación, al resultar negativa la correspondiente al año 2009.

Las transferencias de capital recibidas por las corporaciones locales, representadas principalmente por programas concretos vinculados a servicios sociales, dependencia, atención a colectivos inmigrantes, educación, sociedad de la información o cultura, sufrieron una disminución considerable como consecuencia de las políticas de austeridad en el gasto implantadas por el Gobierno central para lograr la reducción del déficit público y la estabilidad presupuestaria. En concreto, esta partida pasó de representar casi 1.000 millones en los presupuestos de 2011 a 630 millones en 2012, lo que supone una caída de recursos de aproximadamente el 36%. Una de las caídas más notables se registró en el programa de Cooperación Económica Local del Estado destinado a la realización y ejecución de planes provinciales e insulares sobre inversiones municipales y proyectos de obras de mejora y conservación, que cayó desde los 83 millones de 2011 hasta poco más de 20 en 2012.

4. Ingresos extraordinarios

Dentro de esta categoría tendríamos que diferenciar entre el tradicional recurso al endeudamiento y el excepcional mecanismo de financiación de pago a proveedores. El primero de ellos ha sufrido recientemente importantes cambios en su regulación, tras la modificación del artículo 135 de la Constitución en 2011 y la posterior aprobación de la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que han diseñado un escenario en el que los gobiernos locales tienen un escaso margen para incurrir en déficit. De hecho, en 2012 se fijó un objetivo de déficit para el conjunto de las entidades locales tan solo del 0,30% del PIB, mientras que para los años 2013, 2014 y 2015 se ha establecido un objetivo de déficit cero.

Además, esta normativa ha reforzado el compromiso de transparencia en el suministro de información sobre los presupuestos de los entes locales, al establecer la obligación de comunicar antes del 31 de enero de cada ejercicio la información de los presupuestos de la entidad, así como las inversiones previstas realizar en el ejercicio y en los tres siguientes, con su correspondiente propuesta de financiación y la situación de la deuda. Esta normativa se complementa con el apartado 1 del artículo 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, según el cual la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (SGCAL) puede retener, y de hecho retiene, el importe de las entregas mensuales a cuenta de la PIE a aquellos ayuntamientos que no remitan la información relativa a la liquidación del presupuesto correspondiente.

El mecanismo de pago a proveedores, regulado en el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, y el Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, es una medida que tiene el objetivo de suministrar liquidez a las empresas, principalmente de pequeño y mediano tamaño, mediante la cancelación de las deudas de las entidades locales con empresas y autónomos hasta el 1 de enero de 2012. El sistema consiste en la creación de un fondo para hacer frente a estos pagos, que serán financiados mediante una operación de endeudamiento a largo plazo. Para poder recibir esta ayuda las entidades locales tuvieron que suministrar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el listado de las facturas de las deudas pendientes con sus proveedores junto con un plan de ajuste que permita hacer frente en el futuro al pago de esas deudas, al reintegro de las cantidades que van a servir para pagar a los proveedores y aquellas medidas que garanticen su viabilidad económica y financiera. Este plan de ajuste requería ser valorado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para poder autorizar la concertación de la operación de endeudamiento. En el caso de que las entidades locales no concierten la operación de endeudamiento o incumplan las obligaciones de pago, se procederá a aplicar retenciones sobre la PIE.

A finales de mayo de 2012 se inició el procedimiento de pago, que proporcionó un volumen de recursos cercano a los diez mil millones de euros, del que se beneficiaron aproximadamente la mitad de las entidades locales de nuestro país. De la cantidad total abonada a los proveedores, la mayor parte se devolverá mediante créditos a diez años con dos de carencia, y a un tipo de

interés muy cercano al 6%, mientras que el resto será cobrado mediante retenciones en la PIE, en aquellos casos en los que no se aprobó un plan de ajuste o estos fueron considerados desfavorables por el Ministerio.

5. Reflexión final

En las líneas anteriores se han resumido algunas de las principales novedades que se han producido en el contexto de la financiación local en el último año, pudiéndose comprobar que, en términos generales, este año no ha sido tan malo para los entes locales como los anteriores. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que han experimentado un notable incremento en la recaudación de su principal recurso tributario, sin coste político alguno, los recursos de la PIE han experimentado un crecimiento significativo respecto al año anterior, se ha permitido posponer el pago de las deudas contraídas con la Hacienda central por las liquidaciones negativas de los años 2008 y 2009 hasta un plazo de diez años y, finalmente, han obtenido un amplio volumen de recursos de manera anticipada para poder atender las deudas más urgentes con sus proveedores, con unas condiciones de financiación muy favorables.

Sin embargo, estas buenas noticias coyunturales no pueden ocultar que el modelo sigue necesitando un cambio en profundidad. De hecho, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) lleva tiempo formando grupos de trabajo y promoviendo estudios (por ejemplo, Suárez y cols., 2008) para fundamentar reformas que, pese a contar con un amplio consenso político en las instituciones, finalmente no acababan concretadas en disposiciones normativas de amplio calado. Por tanto, es necesario seguir avanzando en el proceso negociador para poder concretar de una vez por todas una nueva regulación del marco competencial de los entes locales, que sirva como base para el diseño de un sistema de financiación que cubra adecuadamente las necesidades financieras de los ayuntamientos.

NOTAS

(1) El pago de estas deudas ha sido aplazado mediante un mecanismo de diferimiento en el pago, según el cual la deuda se irá descontando de las mensualidades percibidas por los municipios en concepto de entregas a cuenta durante un período máximo de diez años (120 mensualidades).

(2) En realidad el procedimiento de cálculo del ITE es más complejo, ya que también depende de modelo de financiación autonómico. Para un análisis más detallado puede consultarse Cordero y cols. (2013).

BIBLIOGRAFÍA

Cordero, J. M.; Pedraja, F. y Utrilla, A. (2013), «El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE municipal», *Actas del XX Encuentro de Economía Pública,* Sevilla.

Suárez, J. (coord.); Bosch, N.; Pedraja, F; Rubio, J. J. y Utrilla, A. (2008), *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Gráficas Verona.

Financiarse en tiempos revueltos

Iker Goicoechea y César Cantalapiedra
Analistas Financieros Internacionales (AFI)

RESUMEN

El ajuste del sector público nacional ha concentrado la atención en la realidad económica y social durante este último año. Junto al debate sobre el cumplimiento del objetivo de déficit y los sacrificios a los que hacer frente para conseguirlo, la incertidumbre sobre la capacidad por financiar dicho desequilibrio (y refinanciar los compromisos) ha protagonizado un ejercicio convulso, de necesidades máximas de endeudamiento, con la posibilidad de un *rescate* dominando el discurso, tanto en la Administración central como en las comunidades autónomas. Con todo ello, 2012 ha marcado un hito en el sector público, variando por completo el escenario histórico de financiación y dejando abierta una serie de interrogantes cuya resolución determinarán su futuro financiero.

PALABRAS CLAVE

Deuda, Estabilidad presupuestaria, Tesoro, Comunidades autónomas, Déficit, Prima de riesgo, FLA, Inversores internacionales.

1. La relevancia de la política financiera en la crisis

Pocas veces la actuación del Tesoro ha adquirido tanto protagonismo como en estos últimos años y, aunque no es lo deseable, el comportamiento de la prima de riesgo y sus consecuencias se ha convertido en un tema de ferviente actualidad que ha trascendido más allá de la estrategia de financiación de nuestro país.

De hecho, la política económica y, por qué no reconocerlo, la política social han estado de algún modo condicionadas por las dificultades para financiar el déficit público.

Después de tres años con desequilibrios presupuestarios en el conjunto de las Administraciones Públicas (AA.PP.) en torno al 10%, los inversores institucionales demandaban reformas urgentes que transmitiesen confianza en la solvencia de nuestro país.

Sin embargo, el ejercicio se iniciaba con un nuevo Gobierno que prorrogó casi medio año los presupuestos del ejercicio anterior, lo que no contribuyó a atenuar las presiones incesantes de los mercados, especialmente virulentas sobre los países con mayores problemas de credibilidad de sus finanzas públicas. Los 700 puntos básicos de diferencial con Alemania en los que llegó a cotizar el bono a 2 años en julio o los 635 en el plazo a 10 años expresan suficientemente el grado de inestabilidad de los mercados y añaden un lastre adicional a una economía sumida en la recesión.

Las razones de este deterioro de la prima de riesgo no fueron solo domésticas porque las instituciones europeas no supieron o no quisieron contrarrestar de forma más efectiva estas graves convulsiones, que amenazaron incluso a la supervivencia del euro.

Pero desde el verano la situación comenzó a revertirse. El Banco Central Europeo (BCE) decidió enviar un mensaje más contundente alertando de su firme disposición a intervenir en defensa de los países más penalizados por los movimientos especulativos en los mercados de deuda pública, siempre y cuando estos reclamasen su intervención, en clara alusión a Italia y, sobre todo, a España.

Y hasta el momento, ha sido suficiente para que el Gobierno evitara una posible petición de rescate. El efecto placebo del anuncio del BCE y la austeridad impuesta en los presupuestos aprobados para 2012 y 2013 están permitiendo la reconducción progresiva de las primas de riesgo implícitas en la deuda española hacia niveles más razonables, alrededor de tres puntos porcentuales menos que a mitad de año.

Una vez constatado el esfuerzo realizado para aproximarse a los objetivos fijados en el Programa de Estabilidad, la actitud de la Comisión Europea y de los grandes fondos internacionales ha comenzado ha cambiar. En los últimos meses de 2012 aumentaron las posiciones inversoras de no residentes y algunos gobiernos regionales pudieron cubrir sus necesidades de financiación gracias a la demanda extranjera, algo impensable a mitad de un año que se presentaba con un grado de incertidumbre que no invitaba al optimismo y cuyos rasgos fundamentales analizaremos en este artículo (1).

2. La actividad del Tesoro

2012 ha sido el ejercicio, desde el inicio de la crisis, en el que las tensiones en la financiación del Tesoro han sido más acuciantes. La posibilidad de solicitud de apoyo a los socios europeos, el papel creciente del Estado en los mecanismos de asistencia al resto de administraciones o el riesgo de trasvase de deuda privada a deuda pública, tal y como ha sucedido con el sector financiero, son algunos de los factores que han influido en elevar la presión hasta niveles sin precedentes. Aunque la emisión neta del Estado ha sido apenas de 37.000 millones de euros, el Tesoro ha tenido que endeudarse por otros 60.000 millones de euros para cubrir las necesidades financieras de algunas comunidades autónomas (CC.AA.) y, sobre todo, del sector financiero. La emisión bruta ha totalizado casi 250.000 millones de euros, de los que 152.000 millones se han financiado con bonos a medio y largo plazo, concluyendo el ejercicio en 688.000 millones de euros.

La actividad emisora ha estado condicionada por la prima de riesgo y por las decisiones del BCE, generando expectativas que han actuado como vasos comunicantes en uno u otro sentido. En concreto, el Tesoro comenzó el ejercicio aprovechando la estela de las subastas de liquidez a 3 años (*Long Term Refinancing Operation*, LTRO) que el BCE realizó en diciembre (y repitió en febrero) sin límite (*full allotment*, concesión de todo lo solicitado) para mitigar en la medida de lo posible el riesgo de crédito sistémico existente. La abundancia de liquidez facilitó la actividad de financiación del conjunto del sector público, no solo del

Cuadro 1
Necesidades de financiación de las AA.PP. y el ICO 2012 y 2013
En millones de euros

	Formalizado 2012	Previsión 2013
Tesoro	206.469	230.000
ICO	18.500	15.000
FADE	5.832	4.362
CC.AA. (a)	54.500	42.000
FFPP	27.000	—
Total (a)	**295.701**	**268.362**

(a) Estimación AFI. De la cifra total hay que descontar por doble contabilización el endeudamiento del FLA a través del Tesoro: 16,600 millones de euros en 2012 y 23,000 millones de euros en 2013.

Tesoro, sino también de las comunidades autónomas. No obstante, la demanda estuvo muy concentrada en las entidades españolas porque desde los primeros compases del año se pudo constatar la escasa predisposición a refinanciar de los inversores no residentes por las dudas sobre la capacidad de pago de los países europeos periféricos.

Cuando las inyecciones de liquidez se agotaron, a partir de abril comenzaron los problemas para el Tesoro, en un contexto sesgado por una elevada aversión a la marca España y las incertidumbres vinculadas a las diferentes alternativas de saneamiento del sector financiero e incluso del propio Estado. La capacidad de absorción de papel por parte de inversores domésticos para compensar la salida de los foráneos, fue debilitándose, lo que llevó al Tesoro a reducir los objetivos de colocación para limitar el riesgo de una demanda insuficiente que generara presión adicional en el mercado. En este sentido, el volumen adjudicado llegó a descender más de un 30%, desde 17.000 millones de euros mensuales a apenas 11.000 millones. La solicitud formal del rescate para el sector financiero alivió de forma provisional la presión en términos de coste, con una rebaja de unos 40-50 puntos básicos (p.b.) en la prima de riesgo, pero el recrudecimiento de las

tensiones durante el verano, con unos mercados más ilíquidos, terminó llevando el castigo al riesgo España hasta los límites máximos históricos. En términos de rentabilidad se alcanzó 7,45% en la referencia a 10 años y la prima de riesgo se elevó hasta 630 p.b. sobre la referencia alemana al mismo plazo.

Fueron en estas circunstancias cuando el BCE, a través de su presidente, trató de propiciar un punto de inflexión que evitara el colapso de la Unión Monetaria, advirtiendo de un posible apoyo incondicional a los países que solicitaran su ayuda.

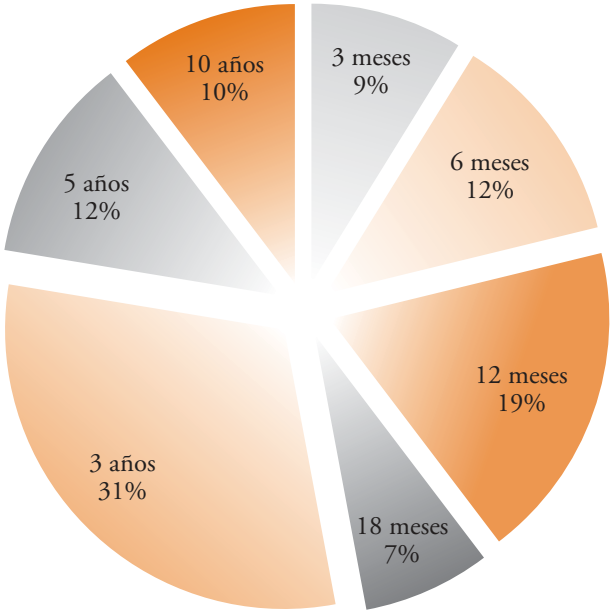
El anuncio el 6 de septiembre de un programa de compra de valores, denominado OMT *(Outright Monetary Transactions)*, concentrado en los plazos 1-3 años, previa solicitud por parte del correspondiente miembro europeo al ESM *(European Stability Mechanism)* y el compromiso con la sostenibilidad y la irreversibilidad del euro, supuso un balón de oxígeno para el Tesoro, que finalmente pudo concluir el ejercicio con tipos de interés cercanos al 5% en el tramo a largo plazo.

La decisión del BCE abrió un nuevo escenario en el último tercio del año, en el que se pudieron recuperar las magnitudes de colocación de los primeros meses e incluso se adjudicaron 1.270 millones de euros, en referencias a 15 y 30 años, inéditas desde julio del año precedente.

La red de seguridad creada por el Banco Central ha posibilitado no solo la materialización de las necesidades de 2012, sino que el Tesoro ha desarrollado un prefondeo de las correspondientes a 2013 y ha podido atender con éxito la presión añadida de financiar el mecanismo de asistencia a la liquidez de los gobiernos regionales. Tal es así, que el comportamiento de la prima de riesgo, aun siendo todavía muy elevada para nuestro país, ha llegado a cuestionar la conveniencia de que España solicitara finalmente el manido rescate.

Es cierto que para ello la estrategia de financiación ha estado manifiestamente basculada a plazos más reducidos (el 77% del endeudamiento bruto total corresponde a instrumentos con un plazo máximo de tres años), elevando la concentración de vencimientos en los próximos ejercicios. El menor interés de las entidades nacionales, principales financiadoras en 2012 del Tesoro, en sobrecargar sus carteras con títulos a más de tres/cinco años, explican la reducción de la vida media de la deuda viva —desde 6,55 años a 6,05 años—. Y como consecuencia de esta mayor apelación a tramos más cortos de la curva, ha sido posible que el coste de las nuevas emisiones se haya reducido desde 3,90% al 3%, manteniéndose en torno al 4,1% el coste medio de toda la deuda pública del Tesoro.

Gráfico 1
Financiación del Tesoro en 2012 por plazo



Los resultados son, por lo tanto, esperanzadores porque todo hace pensar que 2013 será menos complicado para el Tesoro. Las necesidades estimadas para el próximo año, sin embargo, apenas se han reducido y siguen siendo anormalmente elevadas. La capacidad en la colocación de los 230.000 millones previstos en 2013 pasará por recuperar de nuevo al sector inversor no residente. Desde que en 2007 acumularan una cuota del 50%, su peso se ha venido reduciendo de forma persistente hasta alcanzar en abril pasado un mínimo del 30,6%.

Gráfico 2
Distribución del saldo vivo de la deuda del Tesoro
En porcentaje



En los últimos meses se ha podido revertir esta tendencia (a octubre la tenencia de deuda se recuperó hasta el 33%) en la que mucho habrá tenido que ver el apoyo institucional recibido, especialmente por parte del BCE, y los reconocimientos por parte de Europa de los esfuerzos y reformas y ajustes desarrollados por el Ejecutivo. Pero para recuperar la base inversora tradicional en deuda pública española será imprescindible mantener avances internos tanto en el control del déficit como en políticas que propicien un mayor crecimiento, y seguir minimizando el riesgo de ruptura del euro.

3. La financiación de los gobiernos regionales

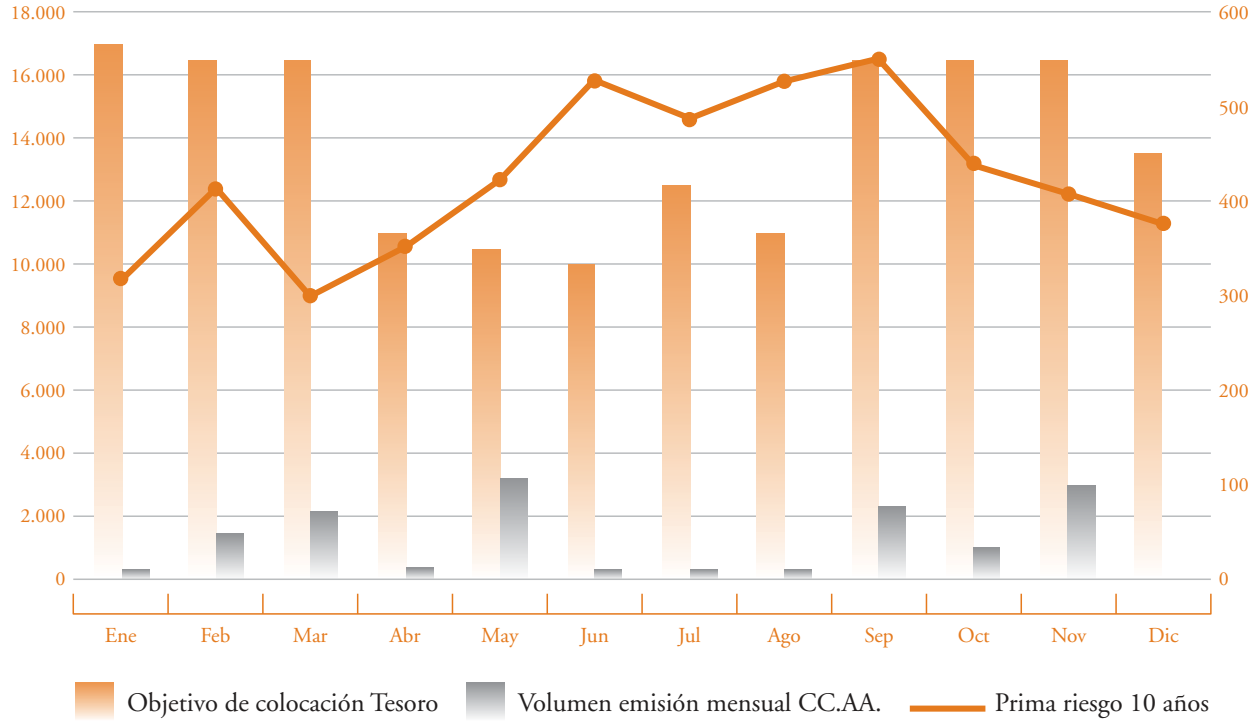
Las administraciones territoriales han sido las más sensibles al cierre de los mercados internacionales. La complejidad de nuestro modelo de Estado descentralizado no solo no ha sabido explicarse con claridad en el exterior sino que además se ha hecho recaer en los gobiernos regionales y municipales buena parte de la responsabilidad en la desviación del déficit. No cabe duda de que en buena medida ha sido así y que la necesidad de ajustar no era compartida de forma unánime. Pero la insistencia tanto del Gobierno anterior como del actual en cuestionar públicamente las cuentas de comunidades autónomas y ayuntamientos ha debilitado profundamente su capacidad de acceso a los mercados y las ha hecho dependientes de medidas extraordinarias de liquidez. Esta estrategia tal vez ha podido ser efectiva para acelerar el proceso de consolidación fiscal pero se han minado puentes que tardarán tiempo en reconstruirse para algunos gobiernos regionales.

Cuando casi una quinta parte del presupuesto de ingresos —18% en media de los presupuestos iniciales— depende de las operaciones de endeudamiento, se hace imprescindible eliminar cualquier sombra de duda

Gráfico 3

Prima de riesgo y actividad en el mercado primario del Tesoro y CC.AA. en 2012

Puntos básicos (escala derecha) y millones de euros (escala izquierda)



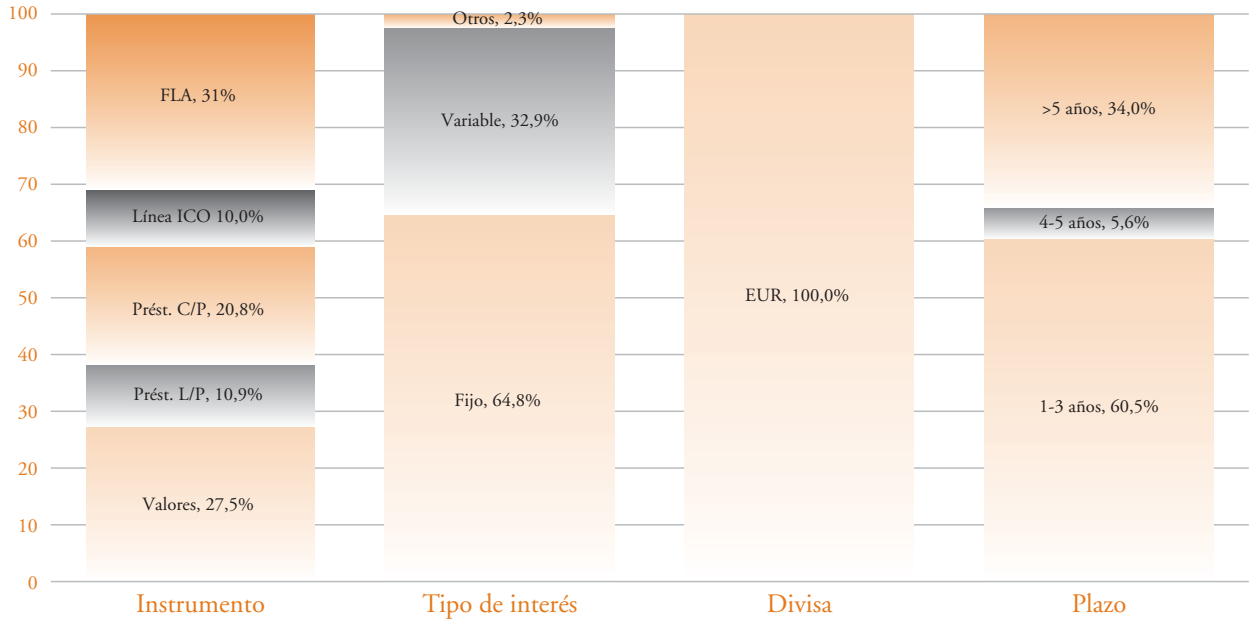
sobre la capacidad de pago de las obligaciones contraídas, no solo por parte de las CC.AA. implicadas sino también por parte del Gobierno que las tutela.

En cualquier caso, las magnitudes con las que se afrontaba 2012 obligaban a buscar financiación por algo más de 50.000 millones de euros (2), para cubrir las amortizaciones de deuda a corto y a largo plazo (que explicaban dos tercios de las necesidades) y el déficit autorizado (3). Como algunas regiones ya sabían desde enero que sería tarea imposible obtener una mínima respuesta de los mercados, apelaron a la ayuda del Gobierno central para que facilitara líneas de financiación en condiciones asumibles. Ya es conocido que la respuesta fue favorable y han sido varias las alternativas que se han puesto a disposición de las comunidades autónomas con dos objetivos fundamentales: atender al pago de la deuda pública con inversores y bancos internacionales y materializar las obligaciones contraídas con los proveedores.

Para el primer semestre se instrumentó una línea con el ICO a la que acudieron por un importe de 5.000 millones aquellas CC.AA. (4) que menor demanda encontraron en las ofertas de financiación y que se habían visto obligadas a recurrir casi como única alternativa a instrumentos a muy corto plazo. Pero resultó insuficiente porque el problema de la deuda comercial afectaba a la gran mayoría de administraciones, y hubo que instrumentar una operación sin precedentes constituyendo un fondo específico avalado por el Tesoro. A través de este Fondo Financiero de Pago a Proveedores (FFPP) se inyectaron cerca de 17.700 millones de euros a las CC.AA. (5), requiriendo lógicamente una normalización presupuestaria de las anomalías contables y la elaboración de un Plan de Saneamiento.

Ambas experiencias sirvieron para que a lo largo del segundo semestre se fuera diseñando, con la intermediación del Tesoro, un esquema más estable y voluntario que resolviera el acceso de la financiación y permitiese

Gráfico 4
Características de la financiación autonómica en 2012
En porcentaje



alejar el riesgo de impago a los tenedores de deuda y a los proveedores. En 2012 se han concedido 16.600 millones a través del Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y se han presupuestado 23.000 millones adicionales y ampliables si fuera necesario para 2013 (6). Aunque alguna agencia de *rating* no lo haya valorado positivamente, las ventajas y la conveniencia de esta medida parecen poco discutibles.

El proceso de negociación ha sido largo y probablemente no se acompañó con una buena estrategia de comunicación porque siendo las condiciones muy favorables en precio y plazo (7), hasta ocho CC.AA. han decidido evitar incurrir en el coste político de solicitarlo aunque ello suponga asumir un mayor gasto financiero. Pero, en cualquier caso, el conjunto de mecanismos ha servido para, además de sanear deuda comercial pendiente de ejercicios anteriores, proporcionar en torno a la mitad de las necesidades del ejercicio del que, según nuestras estimaciones, solo estaría pendiente de formalizar algo más de un 5%.

Del resto, una parte se pudo atender durante los primeros meses del año (8) en los que hubo cierta actividad, en buena medida alimentada por las inyecciones de liquidez del BCE en las entidades financieras, que permitió realizar diversas operaciones e incluso algunas emisiones públicas. De estas últimas, en su mayoría fueron colocaciones a inversores minoristas que totalizaron 3.200 millones de euros entre Andalucía, Cataluña, Murcia y Baleares.

Finalmente, tras varios meses de cierre de los mercados al riesgo subsoberano de nuestro país, a partir de septiembre algunos gobiernos regionales pudieron completar sus necesidades de financiación en los mercados de capitales, con un peso muy notable en la distribución de las entidades españolas, sobre todo de BBVA. Es de reseñar que de forma gradual también se ha podido observar alguna participación de los inversores no residentes a medida que avanzaba el ejercicio. El mayor exponente ha sido la Comunidad de Madrid, que en el último trimestre pudo cerrar más de 2.000 millones de euros, pero

este no ha sido el único caso porque tanto las comunidades forales, como Galicia, Castilla y León, Extremadura y Aragón, han podido cubrir sus necesidades en mercado. El coste ha sido más elevado de lo que sería deseable —entre 250 y 300 p.b. sobre el Tesoro— y el esfuerzo por el tamaño de cada operación no ha permitido beneficiarse de mayores economías de escala.

En su mayoría han sido préstamos o colocaciones privadas (9), en ocasiones con estructuras que permitiesen la amortización anticipada a los inversores ante determinados eventos o en determinadas fechas pero el mercado tendrá que recomponerse antes de permitir emisiones públicas con volúmenes representativos. Y para ello es básico seguir restaurando la credibilidad y fomentar las políticas de comunicación con el apoyo del Tesoro para ir definiendo las bases de un nuevo mercado primario para los gobiernos regionales. Si de algo se puede estar seguro es que este no será como el existente antes de la crisis porque los inversores exigirán un mercado secundario eficiente y para ello resulta imprescindible que puedan fraguar propuestas de colaboración o emisión conjunta como las que existen en otros países de nuestro entorno.

4. Consideraciones finales

A pesar de todas las dudas con las que comenzaba el ejercicio, el conjunto de las Administraciones Públicas ha podido cubrir sus necesidades de financiación superando una de las mayores crisis de credibilidad que ha sufrido la economía española. El Tesoro ha concluido el año incluso sobrefinanciando las previsiones de déficit y desde luego con señales claramente mejores que a su inicio. Algunos grandes inversores han comenzado a cambiar la percepción sobre la deuda de nuestro país aumentado la ponderación levemente en sus carteras globales. Con la intermediación del Estado central se han podido modular las tensiones de los gobiernos territoriales, diseñando mecanismos que, si bien no solucionan a medio plazo la financiación de las CC.AA., han puesto de manifiesto por el momento el compromiso del Gobierno para no dejar que ninguna Administración incumpla el servicio de la deuda.

Sin embargo, ni mucho menos puede darse por garantizada la financiación de la deuda pública. Solo el Tesoro tendrá que captar 230.000 millones de euros en los mercados, de los que 23.000 se canalizarán hacia las CC.AA. que acudan al FLA, y será necesaria una cantidad adicional similar para cubrir el resto de necesidades de los gobiernos regionales, lo que en conjunto arroja una cantidad equivalente a una cuarta parte del PIB. Aunque los datos de ejecución presupuestaria constatan una reducción significativa del déficit, será necesario un esfuerzo adicional en 2013 de otros dos puntos y medio sobre el PIB para alcanzar el 4,5% comprometido con Bruselas. Los presupuestos presentados dan nuevas muestras de austeridad pero su fiabilidad dependerá también de la profundidad de una crisis que a *priori* parece infraestimada por el Gobierno.

Aunque la Comisión Europea podría relajar el calendario de consolidación, la política financiera del Tesoro y las CC.AA. tendrán que seguir gestionando un entorno con tipos de interés aún demasiado elevados para una economía que en términos nominales no podrá crecer tampoco este año. Siendo así, nuestro país seguirá siendo vulnerable a las tensiones de los mercados financieros y a los compromisos de las instituciones europeas y de sus principales socios con la defensa de una Unión Monetaria a la que le quedan tareas pendientes, como la unión bancaria o una mayor coordinación fiscal.

NOTAS

(1) En este artículo solo analizaremos la financiación del Gobierno central y los gobiernos regionales porque las corporaciones locales no han contraído endeudamiento neto, salvo por el Fondo Financiero de Pago a Proveedores.

(2) En los presupuestos iniciales de 2012 del conjunto de CC.AA. se estimaban 35.000 millones de euros, pero hay que añadir en torno a 15.000 millones de euros más por renovaciones de financiación a corto plazo.

(3) Además hay que sumar 2.133 millones de euros por el aplazamiento en diez anualidades de las liquidaciones negativas del modelo de financiación correspondiente a los ejercicios 2008 y 2009 que los gobiernos regionales adeudan al Estado.

(4) A la línea del ICO acudieron las Comunidades Autónomas de Murcia, Castilla-La Mancha, Valencia, Cataluña, Andalucía y Baleares.

(5) Únicamente no acudieron al FFPP tres CC.AA. (Galicia, Navarra y País Vasco). En las corporaciones locales fueron casi 9.600 millones de euros.

(6) Hasta el momento se han adherido las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia y Valencia.

(7) La financiación del FLA se concedió con un coste de 30 p.b. por encima del Tesoro, a un plazo de 10 años con dos años de carencia.

(8) En la primera mitad del año se llevaron a cabo operaciones de endeudamiento por 28.200 millones de euros (incluyendo el ICO) y en el segundo semestre en torno a 14.800 millones de euros, sin tener en cuenta el FLA ni FFPP.

(9) Por instrumentos, se formalizaron cerca de 13.700 millones en valores y casi 24.500 millones en préstamos, sin tener en cuenta el FLA ni FFPP.

BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Economía y Competitividad, *Estrategia de emisión de los valores del Estado 2013*, Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Banco de España, *Boletín estadístico*.

Bloomberg.

Reuters.



CAPITAL HUMANO Y EMPLEO

Coordinador

Fernando Peña

Profesor de la UAH

El año de la reforma laboral

Juan Antonio Sagardoy y Jesús Mercader
Catedráticos de Derecho del Trabajo.
Instituto de Relaciones Laborales y Empleo (IRLE) de la Fundación Sagardoy

RESUMEN

En el presente artículo se pasa revista a los principales cambios que ha introducido la reforma laboral llevada a cabo por la Ley 3/2012. En el mismo, se analizan los diferentes aspectos de una reforma que nos acerca a los restantes modelos de relaciones laborales a través de fórmulas más flexibles y descentralizadas y se reflexiona sobre los primeros resultados alcanzados por la misma, analizando los diferentes instrumentos de flexibilidad que esta reforma incorpora a la dinámica contractual: entrada, interna o funcional y de salida. Para concluir que la reforma laboral no ha supuesto, en modo alguno, la *muerte* del Derecho del Trabajo, pues sus niveles de protección que siguen vigentes son razonables y en absoluto despreciables, sino que supone una nueva transformación, tan necesaria como imprescindible, para adecuarse al nuevo signo de estos duros tiempos.

PALABRAS CLAVE

Reforma laboral,
Destrucción de empleo,
Crisis, Negociación colectiva.

1. Las razones de la reforma laboral

Indudablemente el año 2012 ha sido el año de la reforma laboral. Primero el RDL 3/2012 y luego la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, han venido a incorporar cambios profundos en nuestro sistema de relaciones laborales que encuentran, como finalidad última, la creación de empleo. La misma supone un verdadero cambio *cultural* en la forma de entender las relaciones laborales para todos sus protagonistas (jueces, sindicatos, empresas…) y mira a la pequeña y mediana empresa como ámbito estratégico sobre el que proyectar sus resultados. Una reforma, en todo caso, que se acerca a Europa a la hora de definir un modelo más flexible, más moderno y descentralizado de relaciones laborales y afecta simultáneamente a todos los posibles ámbitos de flexibilidad que resultan de la dinámica contractual: entrada, interna o funcional y de salida.

La identificación del diagnóstico de situación al que se pretende hacer frente es clara. Desde el inicio de la crisis se han destruido 3.190.274 de empleos en España: un 15,55% de toda la fuerza laboral. Hemos pasado de más 20 millones de personas con trabajo a finales de 2007 hasta poco más de 17 millones, según los últimos datos de la EPA. Sin embargo, el paro no ha castigado a todos por igual. Por sectores, la construcción ha destruido 1.580.674 puestos de trabajo (un 58,68% del total), la industria 816.978 empleos (un 25,29%), el sector servicios 627.635 (un 4,68%) y la agricultura 164.987 (un 18,77%). Si nos fijamos en el género de los puestos de trabajo perdidos, 2.621.125 son hombres y 569.149 son mujeres. Por nivel educativo, se han destruido 1.414.734 de empleos entre los trabajadores con educación primaria o inferior y 1.945.434 entre los trabajadores con educación secundaria. Sin embargo, han aumentado en 169.895 los empleos de los trabajadores con educación superior desde el final de 2007 hasta hoy. Por tipo de contrato, se han destruido 669.845 empleos con contrato indefinido y 1.966.803 con contrato temporal. Y, por último, por edad: el 73,6% del total de la destrucción de empleo eran jóvenes menores de 30 años.

Las elevadas tasas de desempleo que inciden de manera dramática en los trabajadores jóvenes, los bajos índices de cualificación profesional, el enquistamiento en nuestro mercado de trabajo de la contratación temporal, el singular comportamiento de los niveles de productividad, unido a un marco financiero lleno de inseguridades, muestran la gravedad de la actual situa-

ción y la necesidad de adoptar medidas reales y efectivas. Es de sobra conocido que el mercado laboral español es ineficiente. Sus instituciones no son capaces de atender las necesidades de una economía moderna que se enfrenta a grandes desafíos derivados de la globalización y de la rápida transformación de las formas de producción en un entorno de intenso desarrollo tecnológico. Ante la anterior situación, la reforma ha venido a aportar diversas medidas que buscan favorecer la empleabilidad y reforzar la apuesta por el desarrollo de políticas efectivas de formación en una realidad como la española con altos índices de descualificación.

2. La apuesta por la flexibilidad interna

Un primer objetivo de la reforma laboral ha sido la potenciación de la contratación indefinida que, en este momento, representan menos del 8%. Como medida más específica, la reforma ha creado una nueva modalidad contractual para empresas de menos de 50 trabajadores —llamada *contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores*— cuya principal peculiaridad es la ampliación del período de prueba a un año de duración, al margen de diversas bonificaciones fiscales y de cotización, condicionadas estas últimas a requisitos de estabilidad del empleo en la empresa. Los contratos de este tipo celebrados durante el 2012 no superan los 100.000, un número que, en modo alguno, puede considerarse satisfactorio.

La reforma no ha abordado, como se había solicitado desde instancias empresariales, una completa readecuación del sistema de contratación temporal y conserva su definición estructural intacta. En la actualidad existe una verdadera *maraña contractual* de hasta 17 modalidades distintas de contrato de trabajo, muchos de los cuales son apenas conocidos y utilizados. Todo lo anterior vuelve a recomendar una apuesta por la sustitución por un único contrato, cuyo régimen indemnizatorio esté próximo a la indemnización media satisfecha en la actualidad (tanto para contratos temporales como para contratos fijos). Del mismo modo, sería necesario reflexionar sobre las posibilidades de combinar la anterior reforma con un modelo de fondo de capitalización de la indemnización por abandono de la empresa, similar al denominado modelo austríaco.

La Ley 3/2012, pese a la declaración de intenciones que realiza en su preámbulo (al afirmar que *el trabajo a tiempo parcial constituye una de las asignaturas pendientes de nuestro mercado de trabajo*), se limita a permitir que los trabajadores a tiempo parcial puedan realizar horas extraordinarias. La reforma del contrato a tiempo parcial sigue siendo una cuestión pendiente dado el limitado uso de esta institución en comparación con otras realidades europeas. Resulta imprescindible, por ello, el establecimiento de un modelo de contratación a tiempo parcial más flexible que incorpore sistemas de *trabajo intermitente* o *por llamada*. El sistema *on call*, si bien es ajeno a la legislación laboral española, no es extraño a otras legislaciones europeas, como sucede en el Reino Unido *(zero hours contract)*, Holanda *(MUP contract)*, Italia *(contrato intermitente)* o Alemania.

Para la exposición de motivos, el *objetivo general* de la Ley 3/2012 es el de *configurar instrumentos que permitan a las empresas mejorar su competitividad, salvaguardando los derechos de los trabajadores y facilitando de modo especial el mantenimiento de sus puestos de trabajo*. El desarrollo de medidas que favorezcan la flexibilidad interna constituye uno de los objetivos centrales de la reforma. El fortalecimiento de este tipo de instrumentos es garantía de conservación de empleo e instrumento que favorece la empleabilidad como alternativa a la *destrucción* de empleo.

Varias han sido las acciones que incorpora la reforma en esta línea. La apuesta por el grupo profesional y la movilidad funcional; la atribución legal al empresario de la facultad unilateral de distribución irregular de jornada o la importante y profunda reforma del régimen de las modificaciones sustanciales como motor del sistema de flexibilidad interna constituyen cambios importantes. También, nuestro país ha seguido con éxito los pasos del modelo alemán a la hora de responder con suspensiones o reducciones de jornada a las situaciones de crisis empresarial.

Los datos aportados por el Observatorio de Seguimiento de la Reforma Laboral elaborado por el Instituto para las Relaciones Laborales y el Empleo (IRLE) de la Fundación Sagardoy en colaboración la Fundación Adecco y el Club de Excelencia en Sostenibilidad ha puesto de manifiesto que las medidas de flexibilidad

interna previstas por la reforma están comenzando a dar sus primeros resultados: casi tres de cada cuatro de las empresas encuestadas han adoptado algún tipo de medida en esta dirección. La adaptación de las condiciones de trabajo a circunstancias económicas, técnicas, organizativas y de producción a través de *descuelgues* o de la vía de la modificación sustancial de condiciones de trabajo están siendo utilizadas por las empresas españolas como importante instrumento de salvaguardia del empleo. A ello deben unirse los positivos resultados que han traído consigo las medidas de suspensión y reducción de jornada.

Paralelamente, la empresa se ha convertido en el nuevo centro de gravedad de la negociación colectiva. No es necesario recordar el papel esencial que cumple desde los más distintos planos la negociación colectiva y, más ampliamente, en todas las economías avanzadas. Su función económica, tanto macro como microeconómicamente, es evidente, a la vez que constituye un elemento vertebrador esencial de las relaciones laborales: su espina dorsal, su corazón. Era necesario, por tanto, avanzar y ofrecer nuevas soluciones. La Ley 3/2012 da un paso fuerte y decidido hacia la renovación de la estructura de la negociación colectiva en nuestro país.

Un dato positivo es la apuesta de la ley por la prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa. La citada opción resulta plenamente coherente con la realidad existente en la mayor parte de los países de nuestro entorno que, en los últimos años, coincidiendo precisamente con la situación de crisis, marcan una fuerte tendencia hacia el nivel empresarial, fenómeno que tiene que ver con las necesidades de adaptación de los salarios y la productividad a las necesidades del mercado. No es casual que las últimas reformas laborales en Europa se dirijan a efectuar un neto reforzamiento del convenio de empresa. Tal línea de tendencia busca dotar de una mayor atención a las condiciones específicas de cada empresa, y de una mayor descentralización y flexibilidad en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo, ligándolas a las concretas exigencias de productividad, con el fin de que las empresas puedan afrontar sus necesidades y problemas propios en el terreno de la competencia.

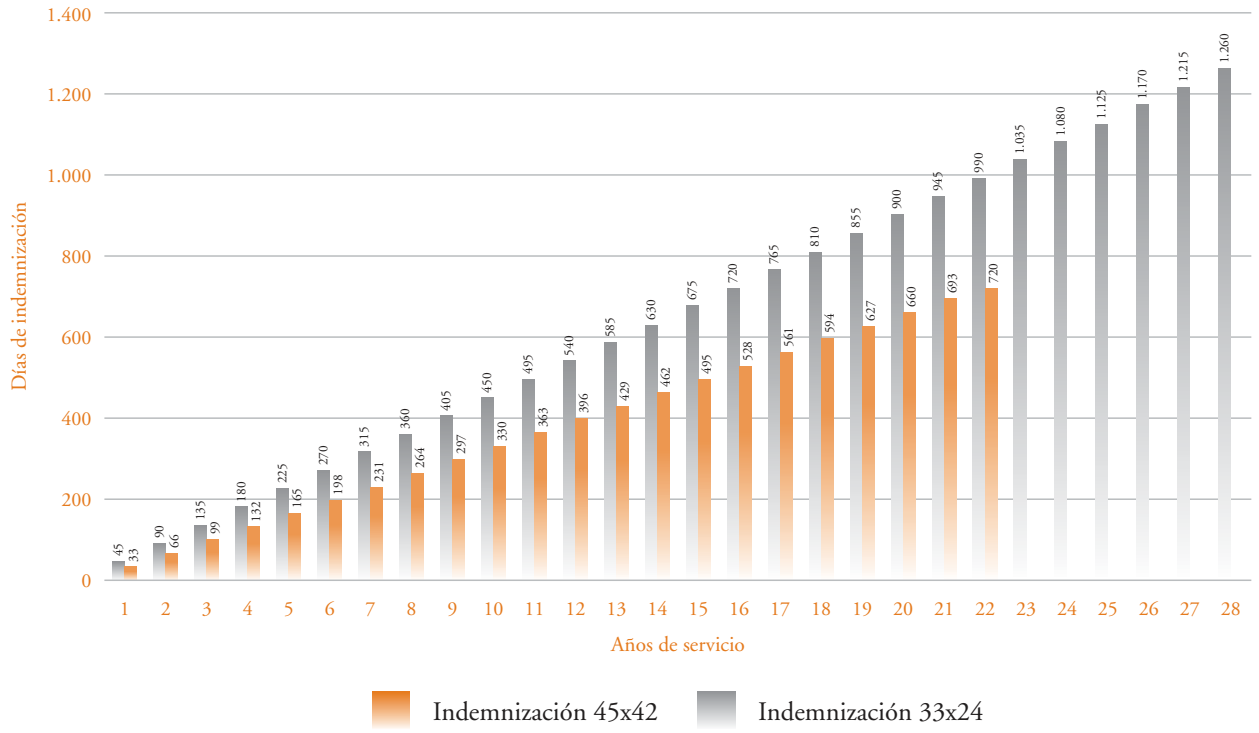
3. Las reformas en materia de despido

La institución del despido se ha situado en el epicentro de esa zona sísmica que es, en todo tiempo y circunstancia, el marco institucional del sistema de relaciones laborales. A tenor de la exposición de motivos de la Ley 3/2012, la voluntad de la reforma es modificar la situación existente incrementando las dosis de seguridad jurídica en el sistema de reestructuraciones empresariales tratando de trasladar el centro de gravedad del sistema desde el despido disciplinario al escenario natural en un contexto de crisis: el despido por razones económicas, técnicas, organizativas o de producción.

La reforma ha eliminado los salarios de tramitación en caso de despido improcedente, salvo para el supuesto de que se opte por la readmisión o de que se trate de un representante legal de los trabajadores o de un delegado sindical. Si el despedido fuera un representante legal de los trabajadores o un delegado sindical, tanto si opta por la indemnización como si lo hace por la readmisión, tendrá derecho a los salarios de tramitación. Igualmente, ha acabado con el conocido como *despido exprés* (despido con reconocimiento de la improcedencia por el empresario) que, pese a todo, sigue constituyendo el principal cauce de extinción de contratos indefinidos, superando el número de despidos colectivos y objetivos. Ambas medidas han producido un ligero descenso en el coste del despido.

La reforma laboral ha procedido a efectuar una rebaja significativa de la indemnización por despido improcedente: por un lado, reduciendo la indemnización a treinta y tres días por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, con un máximo de veinticuatro mensualidades (reducción que permite eliminar la modalidad contractual del contrato de trabajo para el fomento de la contratación indefinida) y, por otro, suprimiendo los salarios de tramitación salvo que el empresario opte por la readmisión de trabajador. La citada reducción se proyecta, lógicamente, sobre la causa de extinción basada en el incumplimiento grave y culpable del empresario regulada en el art. 50 ET. El efecto de reducción global de la indemnización se aprecia con claridad en el gráfico 1.

Gráfico 1
Importes indemnización



A lo anterior debe añadirse la congelación de las indemnizaciones por despido devengadas con anterioridad a la reforma que establece la DT 5ª de la Ley 3/2012. La misma constituye un efecto menos atendido de la reducción de los costes directos por despido pero de indudable trascendencia práctica en su definición futura (cuadro 1).

Por último, la Ley 3/2012 ha incorporado importantes cambios en el régimen jurídico de los despidos colectivos. El nuevo art. 51 ET ha suprimido la obligación de que la empresa deba justificar que, de sus resultados económicos, se deduce la razonabilidad de la decisión extintiva para preservar o favorecer su posición competitiva en el mercado. El objetivo de la norma es permitir que las empresas puedan vincular de forma directa y automática su volumen de plantilla a la evolución de sus ingresos o ventas. Se pretende, de este modo, limitar el alcance del control judicial al no requerir que el mismo valore si la medida es idónea o proporcionada en relación con la situación de la empresa. Como deja claro la Ley 3/2012: *ahora queda claro que el control judicial de estos despidos debe ceñirse a una valoración sobre la concurrencia de unos hechos: las causas*. Una segunda modificación de alcance es la supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos. Por su parte, la aprobación del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, ha venido a adaptar los procedimientos de regulación de empleo hacia la negociación en un período de consultas, y no hacia una autorización administrativa, asignado a la autoridad laboral un nuevo papel de vigilancia y control en el período de consultas.

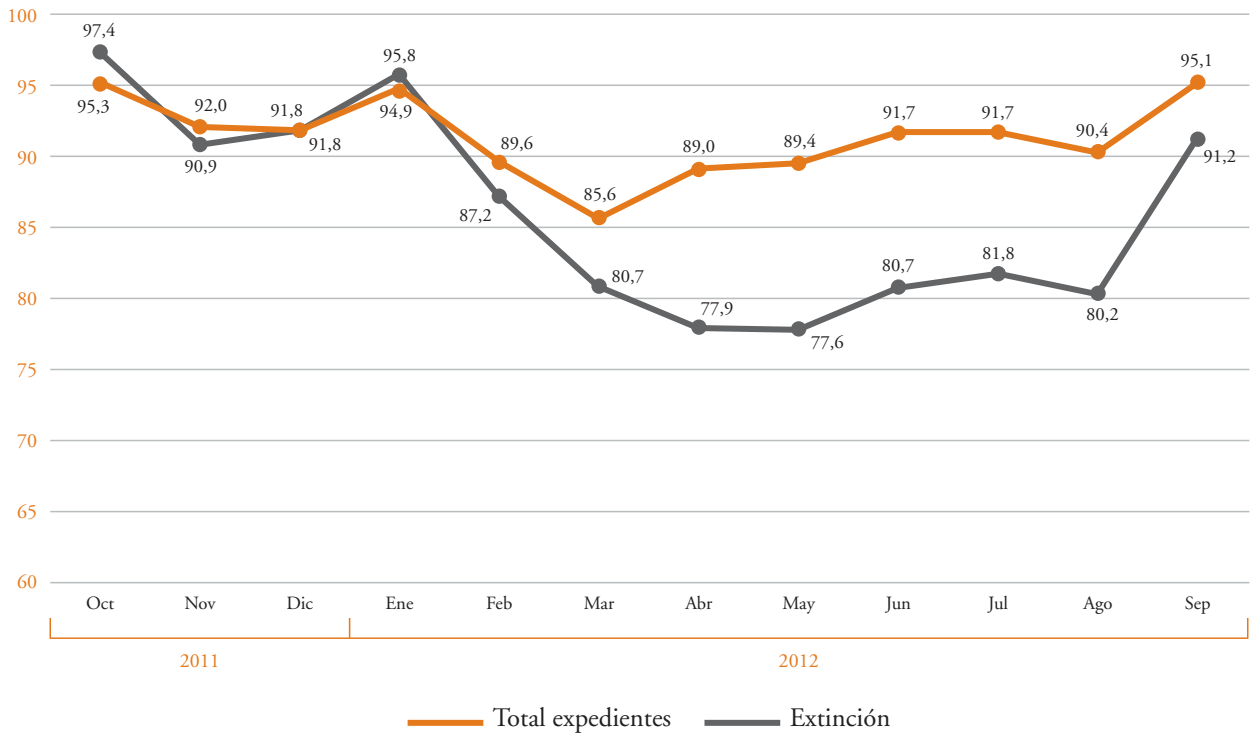
El protagonismo de los jueces y tribunales en el control del procedimiento seguido y de la existencia real de causa económica ha dado lugar, en el período que ha mediado entre la entrada en vigor del RDL 3/2012 y el final del año 2012, a numerosos pronunciamientos judiciales que, en su mayor parte, han declarado la

Cuadro 1
Disposición Transitoria Quinta de la Ley 3/2012

	Antes del 12/2/2012	Después del 12/2/2012
Antigüedad del trabajador superior a 720 días	Se congela la que corresponda a razón de 45 días por año de servicio hasta un máximo de 42 mensualidades	No se devenga indemnización
Antigüedad del trabajador inferior a 720 días	Se calcula a razón de 45 días por año de servicio	Se continúa el cálculo de la indemnización a razón 33 días por año de servicio hasta el máximo de 24 mensualidades
Contratos celebrados después de la entrada en vigor RDL 3/2012	Sin período previo	33 × máximo 24 mensualidades

nulidad de los procedimientos iniciados al observar en ellos incumplimientos formales. Especialmente relevantes son aquellos pronunciamientos habidos en relación con el desarrollo del período de consultas, identificando cómo ha de desarrollarse este para que se considere adecuadamente cumplido, los referidos a la documentación que la empresa ha de aportar a efectos de un correcto desarrollo de la negociación con los representantes de los

Gráfico 2
Expedientes autorizados/comunicados que han sido pactados
En porcentaje



trabajadores o al contenido de la comunicación inicial a la autoridad laboral y a la representación laboral. Tras el período inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la reforma en el que se produjo una neta reducción de los procedimientos acordados, el efecto práctico de tales interpretaciones se ha proyectado en la práctica en un incremento significativo del número de acuerdos alcanzados, tal y como puede observarse en el gráfico 2.

4. Breve conclusión

La reforma de 2012 ha intentado, entre otras muchas cuestiones, que sea más sencillo contratar y despedir (para animar al empleo) y que antes de acudir al despido se puedan buscar otras alternativas que lo eviten, a través de mecanismos de modificación de las condiciones laborales (para no destruirlo). Ello, unido a la amplia posibilidad de descuelgue de los convenios colectivos y a la primacía de los convenios de empresa sobre los sectoriales, hace a nuestra legislación ahora mucho más acorde con lo que rige en la mayoría de los países de la Unión Europea. En definitiva, pone a nuestras empresas en mejores condiciones de competir y sostenerse. Evidentemente, a corto plazo, ello supone un ajuste en los derechos de los trabajadores pero, a medio y largo plazo, tiene que dar frutos positivos. La reforma laboral no ha supuesto, en modo alguno, la *muerte* del Derecho del Trabajo pues sus niveles de protección que siguen vigentes son razonables y en absoluto despreciables, sino una nueva transformación, tan necesaria como imprescindible, para adecuarse al nuevo signo de estos duros tiempos.

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Información Comercial Española Revista de Economía

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales



Boletín Económico de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior.





Cuadernos Económicos de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica.

El previsible fracaso de la reforma laboral

Cándido Méndez
Secretario General de UGT

RESUMEN

La última reforma laboral, contenida en el RDL 3/2012 de 10 de febrero de 2012, decidida al margen del diálogo y la consulta con los interlocutores sociales, quedaba justificada por el Gobierno recién llegado por la velocidad alcanzada en la destrucción de empleo y el aumento del paro. Sin embargo, el contenido de la reforma ya apuntaba a su previsible fracaso: más facilidad para despedir y mayor flexibilidad para precarizar los puestos de trabajo, en ausencia de políticas de estímulo del crecimiento económico, han derivado en cifras de menor ocupación y una profundización del desempleo y del empeoramiento de las condiciones laborales. La realidad ha demostrado que el problema de la falta de dinamismo de la economía española no era el mercado de trabajo, sino el deterioro de la demanda que, a medida que la crisis avanza, detrae el consumo y la inversión, en un marco de recortes fiscales sin precedentes.

PALABRAS CLAVE

Reforma laboral, Empleo, Desempleo, Contratación, Despidos.

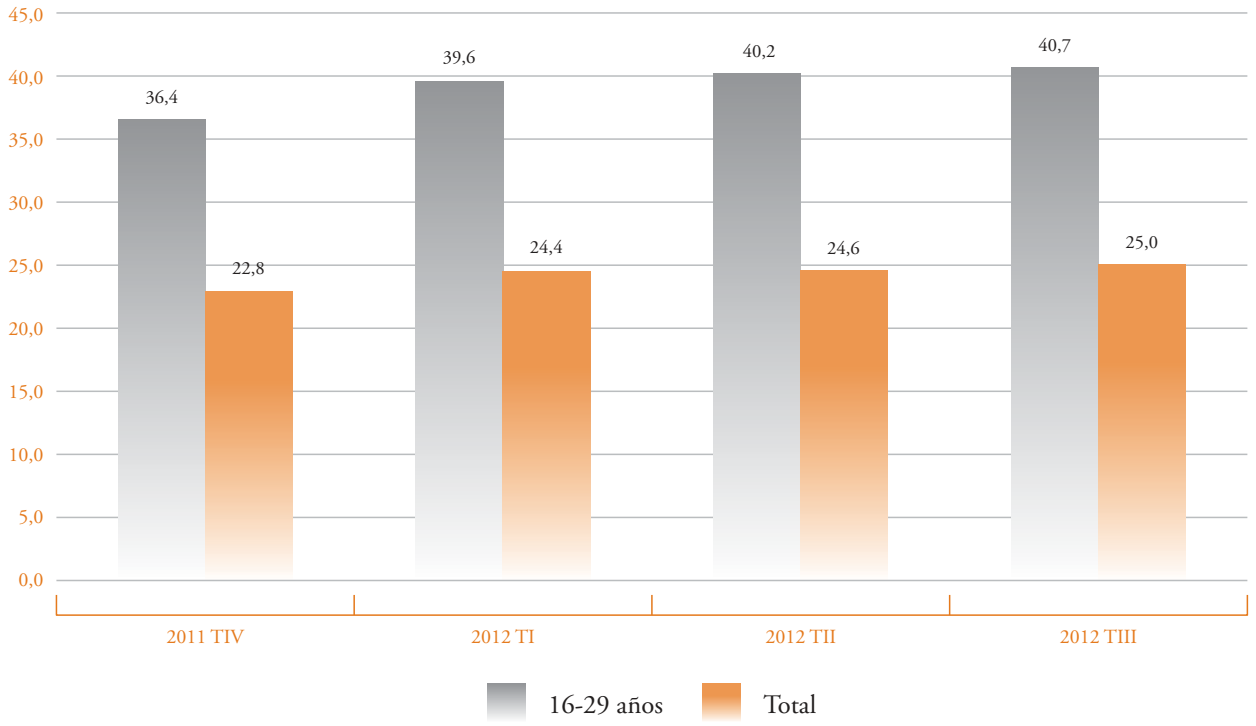
1. Recordando la reforma laboral

El año 2012 comenzó, en materia laboral, con un importante acuerdo suscrito por los interlocutores sociales sobre la negociación colectiva y el empleo (el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014), publicado en el BOE el 6 de febrero. Tan solo una semana después, el Gobierno publicaba el *RDL 3/2012 de 10 de febrero de 2012, de medidas urgentes de reforma del mercado laboral*, que tras el trámite parlamentario con mayoría absoluta quedaba convertido en la *Ley 3/2012, de 6 de julio*; un documento que ha supuesto una de las mayores modificaciones de las relaciones laborales en nuestro país. Y a esta reforma laboral se ha llegado no solo sin diálogo con los interlocutores sociales, sino obviando también el acuerdo previamente alcanzado entre los protagonistas de las mismas.

Una reforma que el Gobierno justificaba por el rápido avance del paro y que aparentemente tenía como principal objetivo la recuperación del empleo. Nada más lejos de la realidad, como nos ha demostrado el transcurso del año 2012. Entre el último trimestre de 2011 y el tercero de 2012 se contabilizan cerca de medio millón de ocupados menos. Al mismo tiempo, el número de desempleados registrados en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) sumaba 4,599 millones en enero de 2012, mes previo a la reforma; en diciembre la cifra había ascendido a 4,848 millones de desempleados. Una subida del 5,4%, superior a la mostrada en el mismo período de 2011 (4,5%). Las peores cifras se reflejan también en la tasa de paro, que termina 2011 en un 22,8% y se sitúa en el tercer trimestre de 2012 por encima: en un 25% (gráfico 1).

Y no es de extrañar si consideramos los cambios introducidos por la reforma y que afectan a todos los ámbitos de las relaciones laborales. En el comienzo, al acceder a un empleo mediante modalidades precarias de contratación; en el transcurso de la relación laboral, a través de modificaciones en las condiciones de trabajo y, por tanto, en la calidad del empleo; en la terminación, mediante la extinción de la relación y sus causas, vía fin de contrato y despido; y, por último, en las propias relaciones laborales debido a las medidas intervencionistas en la negociación colectiva (prevalencia del contrato de empresa, arbitraje obligatorio,

Gráfico 1
Tasas de paro, total y jóvenes, 2011 y 2012
En porcentaje



Fuente: Gabinete Técnico Confederal UGT a partir de EPA, INE.

e inaplicación, entre otras), principal medio de regulación de las condiciones de trabajo entre los interlocutores protagonistas.

Podemos realizar una evaluación de las consecuencias de esta reforma laboral, analizando el comportamiento de las variables clave del mercado de trabajo.

2. Más precariedad en la contratación

En el nuevo marco regulatorio destaca la creación de la modalidad de contratación bajo el nombre de *contrato para emprendedores*. Un tipo de contrato dirigido a empresas de menos de 50 empleados y que gira en torno a varios elementos (gráfico 2).

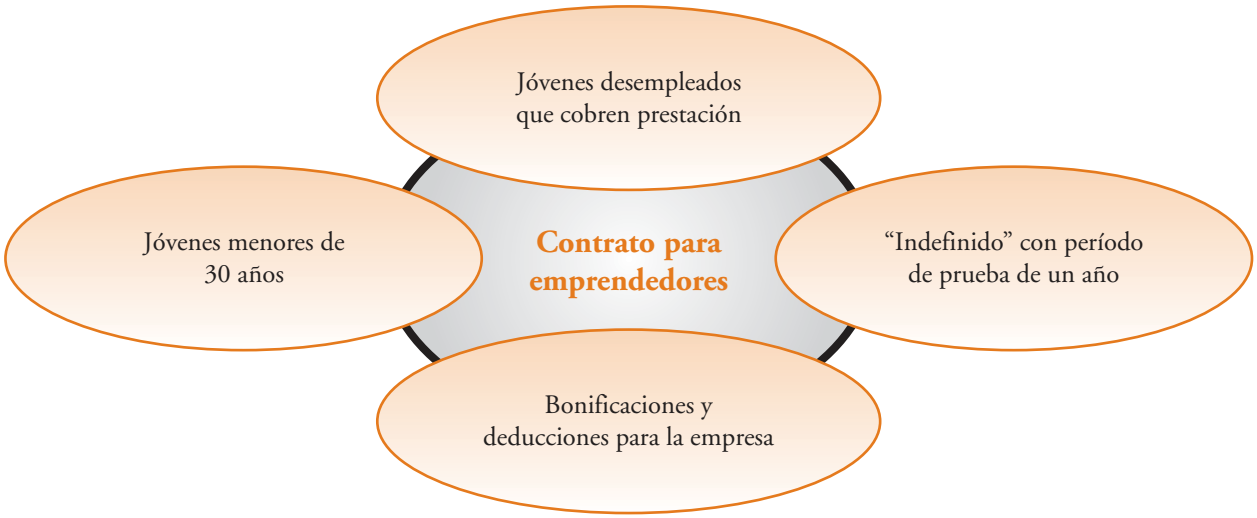
Se trata de un contrato aparentemente por tiempo indefinido, pero que, sin embargo, posee un período de prueba de un año y no contempla indemnizaciones en este tiempo. La empresa, por su parte, tiene derecho a deducciones en la cuota, bonificaciones en la seguridad social y deducciones fiscales en función de los requisitos que cumpla la persona contratada (menores de 30 años, inscritos en las Oficinas de Empleo, beneficiarios de prestaciones).

Un contrato, en definitiva, ventajoso para la empresa y precario para el trabajador, y que se podrá celebrar hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15%. Una cifra que, a la vista de la evolución reciente mostrada en el gráfico 1 y las previsiones que el propio Gobierno hace, no parece que se vaya a alcanzar en el medio plazo.

Detrás de la introducción de este nuevo contrato se esconde su verdadero alcance:

— Las características del contrato indefinido ordinario se han modificado, asemejándose más las condiciones de este contrato a las del de fomento

Gráfico 2
Elementos del nuevo contrato para emprendedores



de la contratación indefinida (33 días) que al antiguo ordinario (45 días). Así, al analizar los contratos indefinidos ordinarios actuales, detrás se encuentra una menor calidad del empleo.

— Los contratos de fomento de la contratación indefinida desaparecen por la rebaja a 33 días de los contratos indefinidos ordinarios y por el nacimiento del contrato para emprendedores (también de 33 días). Las condiciones que tenían los contratos de fomento se trasladan a los indefinidos ordinarios, desapareciendo las condiciones de estos últimos.

Además, a la hora de evaluar mediante datos objetivos los resultados de este contrato en términos de empleo se plantean dos cuestiones relevantes:

— En las estadísticas ofrecidas por el SEPE no aparece como categoría individual de contrato (cuando todos los demás tipos sí que tienen sus propias cifras), sino que está incluida dentro de la modalidad de indefinido ordinario. Así, no podemos saber cuántos contratos son indefinidos ordinarios y cuántos pertenecen a la nueva figura para emprendedores.

— Como extensión de la dificultad anterior, tampoco conocemos cuántos contratos de la nueva modalidad han sido bonificados o se han aprovechado de incentivos fiscales y cuántos no. No podemos responder a la pregunta de cuántas empresas de menos de 50 empleados lo han utilizado sin contar con la bonificación y en sustitución, quizá, de contratos temporales (dado el período de prueba ampliado a un año), de contratos de formación, de relevo o de cualquier otra modalidad.

En el marco de la reforma destaca también la deformación del contrato de formación y aprendizaje, con la implicación de más precariedad para los jóvenes: la contratación se amplía hasta los 30 años y tendrá mayor duración (podría emplearse por ejemplo desde los 30 años hasta los 33) y se incrementa el tiempo de trabajo reduciéndose el de formación.

Los resultados de la aplicación de ambas modalidades de contrato sobre los jóvenes en el mercado de trabajo, principal objetivo de la reforma laboral, son claramente negativos: la tasa de paro para este grupo termina 2011 en un 36,4% y alcanza un 40,7% en el tercer trimestre de 2012 (gráfico 1); en el mismo período 232.500 ocupados menos menores de 30 años, con una tasa de empleo que cae del 39% al 36,9%, y una tasa de temporalidad que asciende del 47,9% al 49,3%. En definitiva, menos empleo y más precariedad para los jóvenes.

Pero además, las consecuencias para el conjunto del mercado laboral son devastadoras. Como muestran las estadísticas disponibles del SEPE, la reforma laboral no ha permitido que se incremente la estabilidad de la contratación. Los contratos indefinidos ordinarios crecen en el conjunto del período, aunque en realidad, las cifras quedan compensadas por la desaparición del contrato de fomento de la contratación indefinida. Por su parte, hay que considerar que el nuevo contrato de apoyo a emprendedores carece de estadísticas propias en las publicaciones oficiales y está integrado en la modalidad de indefinido ordinario.

De igual modo, al comparar las cifras de 2012 sobre los mismos meses del año anterior 2011, se producen mejores resultados en el caso de los contratos indefinidos ordinarios, pero se trata de la consecuencia de los dos sucesos ya explicados. El primero, la desaparición de los contratos de fomento y, el segundo, la inclusión de los nuevos contratos de apoyo a emprendedores en la categoría de indefinido ordinario. Y en cualquier caso, hay que aproximarse con cautela a estas cifras en la contratación indefinida, ya que esconden un empeoramiento de la calidad del empleo derivada de la reforma laboral.

3. Despido más fácil, más barato y más rápido

Si algo ha puesto de manifiesto la aplicación de la reforma laboral esto ha sido la mayor facilidad con la que las empresas y las administraciones públicas pueden despedir a los trabajadores.

El número de expedientes de regulación de empleo se ha incrementado desde enero hasta octubre de 2012 un 26% (635 expedientes más) y se han visto afectados 9.436 trabajadores, un 29%.

Este crecimiento de los despidos colectivos, así como de los individuales, se refleja mes a mes en un mayor número de desempleados con derecho al cobro de la prestación. Así, en el transcurso de 2012, el incremento del número de parados se ha traducido en un aumento de las altas iniciales de prestaciones contributivas en el sistema de seguridad social (32.653 más, un 18,6%).

Queda plasmado que la reforma laboral no ha creado empleo, ni ha permitido frenar su destrucción. En cambio, sí ha logrado que se produzca una mayor flexibilidad, tanto externa —tal como indica el aumento del paro, ¡aunque siguen las dificultades para acceder a un empleo!— como interna, debido a las modificaciones —es decir, al empeoramiento— de las condiciones de trabajo, la menor estabilidad en el empleo y la reducción de su calidad. Efectos negativos de la reforma sobre la economía y la sociedad española que guardan una estrecha relación con el deterioro de la negociación colectiva y la ausencia del diálogo social, instituciones clave del funcionamiento de nuestro mercado de trabajo.

En última instancia, a la vista de los resultados, la reforma laboral no era necesaria ni urgente. Otras reformas, como la del sistema financiero, que fueron postergadas sí eran exigibles con mayor premura.

Cuadro 1
Extinción de contratos y despidos

- El empresario ya no tiene que demostrar que el despido es procedente.
- Se facilita el despido por causas económicas, solo con que bajen los ingresos o las ventas ya es suficiente.
- Los despidos colectivos no necesitan autorización externa.
- En las administraciones públicas se podrán hacer despidos colectivos o individuales por causas económicas, organizativas, técnicas o productivas.
- Se rebaja en la práctica la indemnización por despido a 20 días por año trabajado.

Y como remate de los obstáculos que impiden la recuperación de la economía española se encuentra el fracaso de las políticas fiscales regresivas, defendidas en el *RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, en el que se contemplaron más recortes en el sector público, reducción de las prestaciones a las personas desempleadas, racionalización del sistema de dependencia y aumento del IVA; medidas que siguen profundizando en la crisis económica y del empleo.

BIBLIOGRAFÍA

Encuesta de población activa EPA, Instituto Nacional de Estadística (INE) (www.ine.es).

Estadísticas de contratación y de paro registrado, Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) (www.sepe.es).

Prestaciones por desempleo, *Boletín de Estadísticas Laborales* BEL Ministerio de Empleo y Seguridad Social (www.empleo.gob.es/estadisticas/BEL/PRD/indice.htm).

Regulación de empleo, *Boletín de Estadísticas Laborales* BEL Ministerio de Empleo y Seguridad Social (www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/REG/index.htm).

Los jóvenes, el empleo y la crisis: retos y oportunidades

Leticia Prados
Abogada y politóloga. Máster en Estudios Europeos por el King's College London

RESUMEN

La persistencia de la crisis económica ha agravado el problema del desempleo juvenil. Con una tasa de paro juvenil superior al 52% en 2012, España se encuentra a la cabeza de las estadísticas europeas. El desempleo juvenil constituye un problema estructural y responde a las deficiencias del modelo productivo español. Los jóvenes encuentran graves dificultades en el acceso al empleo y sufren las consecuencias de la precariedad, el subempleo y la alta rotación. Son necesarias medidas que actúen sobre el mercado de trabajo y el modelo educativo y una transición de modelo económico hacia una economía intensiva en conocimiento e innovación. Los jóvenes pueden pasar de ser víctimas de una situación adversa a convertirse en verdaderos protagonistas de un cambio necesario.

PALABRAS CLAVE

Desempleo juvenil, Crisis económica, Abandono escolar, Sobreeducación, Temporalidad, Emprendimiento, Emigración, Participación, Democracia.

Una sociedad que aísla a sus jóvenes, corta sus amarras: está condenada a desangrarse (Kofi Annan)

1. Introducción

La longevidad de la crisis económica que sigue azotando al país desde finales de 2007 ha puesto nuevamente de relieve el problema del desempleo juvenil. Sin embargo, a pesar de que las cifras de desempleo juvenil han crecido de manera excesiva hasta superar el 52% tras los efectos que la recesión desencadenó en el mercado de trabajo, nos hallamos ante un problema estructural propio de nuestro sistema productivo que ya veníamos padeciendo con anterioridad.

La capacidad de mejoría reside por tanto en acometer reformas estructurales tanto del mercado de trabajo como del sistema educativo. Por muy importantes que sean estas acciones normativas, la especial morfología de la crisis actual que, como se ha repetido en diversos foros, va más allá de la economía y es también una crisis de valores, confianza y, en cierta medida, democrática, hace necesario el planteamiento de nuevas fórmulas que devuelvan la ilusión y la confianza a la juventud y a la ciudadanía en general.

Estas fórmulas deben enmarcarse dentro del espíritu de la Estrategia Europea 2020 que articula la necesidad de convertir a Europa en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social.

Si España quiere tener éxito en una transición de modelo económico que suponga el paso de una economía excesivamente centrada en la construcción a una economía intensiva en conocimiento e innovación, en línea con la estrategia comunitaria, se ha de incidir en los diversos aspectos que lastran el empleo juvenil. Entre ellos destacan principalmente la elevada tasa de abandono escolar que se ha mantenido estancada desde mediados de los años noventa (Felgueroso, 2012), el insuficiente porcentaje de población juvenil con al menos estudios secundarios postobligatorios, la sobreeducación y las altísimas tasas de temporalidad que sufren los titulados en educación superior.

Dadas las consecuencias que provocan estas disfunciones en el acceso al empleo para los jóvenes y el empeoramiento de la situación debido a la recesión, los jóvenes españoles se encuentran en una situación laboral no conocida por sus homólogos europeos. Esta *posición única* ha dado lugar de manera reciente a

varios fenómenos que en mayor o menor medida están siendo protagonizados por la juventud y responden a la precariedad, inseguridad y falta de confianza que el sistema económico y político español ha generado en los últimos años. Por un lado y de manera característica, los flujos migratorios han variado con respecto al patrón previo y se ha producido un incremento de la emigración externa de nacionales con un alto porcentaje de jóvenes cualificados.

Por otro lado, los jóvenes han sido los artífices de nuevas vías de participación ciudadana dando vida al *movimiento 15M* que aboga por otra forma de entender y hacer la política. Aunque divergentes entre sí y fenómenos que *a priori* parecen reflejar únicamente la cara amarga de la actual coyuntura económica, más adelante se articularán las causas por las que también pueden ser vistos como oportunidades con gran potencial en la necesaria dinamización y reforma del modelo económico y social de España.

2. El desempleo juvenil: un problema estructural

La crisis económica ha provocado una dramática situación para el empleo juvenil. La tasa de paro para los menores de 25 años se sitúa ya por encima del 52% (1), más del doble que la media de la UE27 e igualada tan solo por Grecia. Cuatro de cada diez jóvenes parados buscan empleo desde hace más de un año y uno de cada tres ni estudia ni trabaja. A pesar de la caída de la población juvenil, no se han aliviado sus problemas de empleo.

Aunque la crisis lo haya puesto de manifiesto y agravado, el problema del paro juvenil ha sido constante durante las últimas décadas. La situación laboral de los jóvenes se ve más afectada por los ciclos económicos que la de otros colectivos. Así, la tasa de desempleo de los menores activos de 25 años ha duplicado la de los de 25 y más años durante las últimas cuatro décadas (García, 2011). Con todo, a pesar de que la cifra de paro sea el factor más preocupante del empleo juvenil en época de recesión, también lo han sido el subempleo, la precariedad y la rotación laboral en momentos de mayor prosperidad económica. Ya que estos factores están enraizados en el modelo productivo español se necesitan medidas para atajarlos en beneficio no ya solo de los jóvenes sino del país y su economía en conjunto.

Las tasas de desempleo juvenil varían considerablemente dependiendo del nivel educativo. Los que se han visto más afectados son los jóvenes no cualificados, provocando que la tasa de paro para los menores de 30 años que cuentan como máximo con un título de ESO sea ya superior al 40%. Este porcentaje tan alarmante encuentra su explicación en la tasa de abandono escolar de nuestro país, en la que nuevamente nos encontramos en el tren de cabeza europeo; tan solo Malta (38,0%) y Portugal (34,3%) exhiben tasas superiores a la española (30,6%) en el quinquenio 2005-2010 (García, 2011). El abandono temprano del sistema educativo por parte de los jóvenes es un lastre permanente en su vida laboral que dificulta de manera directa su acceso al empleo debido a la carencia de conocimientos técnicos básicos y de manera indirecta limita el crecimiento del empleo en diversos sectores claves para el cambio de modelo productivo.

Como contrapartida, los datos demuestran que ha aumentado la formación de los jóvenes con un sesgo hacia la educación universitaria, por lo que el peso de los titulados universitarios (entre 25 y 34 años) alcanza el 39,2%, es decir, 5,1 pp más que el promedio de la UE15. En consecuencia, se ha producido un desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo por nivel educativo que condiciona la evolución del desempleo juvenil. Uno de cada cuatro empleos requiere una formación inferior a la que posee el joven.

Otra constante generalizada en el mercado de trabajo español es la alta tasa de temporalidad que sufren los licenciados. Cerca del 80% de los menores de 25 años tienen un contrato temporal y la cifra se mantiene entre el 40 y 50% pasados los 30 años (Felgueroso, 2012). El nivel de temporalidad para los jóvenes entre 16 y 30 años en conjunto se sitúa en torno al 55% (Ivie, 2012). El fenómeno de la temporalidad conlleva la generalización de un círculo vicioso para los jóvenes entre el desempleo, el trabajo temporal y una escasa oportunidad de formación.

Esta dinámica explica por otro lado la reducción del premio salarial a la educación y la aparición del *mileurismo* ya que los salarios de los más formados se han ido acercando

a los de los menos formados. A su vez, la sobreeducación y el subempleo repercuten negativamente en las oportunidades de empleo de los jóvenes con un menor nivel educativo.

3. Algunas propuestas de mejora y análisis de la reforma laboral de 2012

Han sido muchas las propuestas que han sugerido los expertos para intentar paliar los problemas de los que adolece el mercado de trabajo español y fomentar el empleo juvenil. En este sentido, para hacer frente a las disfunciones del sistema educativo mencionadas, un modelo dual de formación profesional mejoraría la calidad de la educación profesional y la haría más atractiva para los jóvenes. Este *modelo germánico* recuperaría la figura del aprendiz y con una mayor implicación de las empresas, agentes sociales e instituciones educativas (en línea con la implantación de esta figura en Reino Unido durante el pasado año).

Asimismo, se apunta a la necesidad de una reducción de costes laborales de los empleos poco cualificados y de acabar con la cultura de la precariedad mediante la simplificación del sistema contractual a través de la creación de un contrato único de duración indeterminada.

En cuanto a las reformas introducidas en este plano por la reforma laboral (RDL 3/2012) destaca el impulso al contrato de formación y aprendizaje, como vía para fomentar la empleabilidad de los jóvenes y reducir el desempleo juvenil mitigando los efectos negativos del abandono escolar. Aunque podría verse como un paso positivo, se ha advertido también que este tipo de contrato *puede seguir siendo lo que siempre ha sido: una vía para contratar barato a jóvenes desarrollando el mínimo de formación posible* (Malo, 2012). En cuanto al nuevo derecho a la formación incluido en la reforma, este queda pendiente de futuros desarrollos legislativos.

Más allá de las medidas que pueden favorecer el acceso al empleo de los jóvenes, debemos propiciar la aparición de un nuevo ecosistema que fomente la cultura innovadora y emprendedora en nuestro país. De esta forma, los jóvenes se verían alentados a crear empresas y generar su propio empleo contribuyendo asimismo a la dinamización de la economía. Esta transición no es sencilla debido al fuerte peso que determinados factores culturales y educativos tienen sobre la iniciativa económica y el emprendimiento. No es de extrañar por tanto que tan sólo un 4% de los jóvenes entre 16 y 30 años sean autónomos, frente al 56,7% que manifiesta su preferencia por ser funcionario (Ivie, 2012).

Este bajo interés por el emprendimiento que muestran los jóvenes debe combatirse desde el plano educativo con un cambio radical en los valores que se transmiten desde la educación primaria hasta la universidad, incorporando aspectos como la innovación y la creatividad. Como gran reto en cuanto a la universidad se refiere, debemos aspirar a contar con centros de excelencia y que nuestras universidades escalen a puestos adelantados en los *rankings* internacionales. También debe facilitarse la iniciativa empresarial en el plano regulatorio ya que en nuestro país se debe mejorar la excesiva rigidez existente a la hora de crear negocios simplificando los trámites y reduciendo los costes administrativos.

4. Las múltiples facetas de la crisis: ¿jóvenes como víctimas o actores de cambio?

Los efectos adversos de la crisis en el mercado de trabajo juvenil extienden su influencia a otros ámbitos de la vida de los jóvenes y dificultan su plena integración como miembros activos y autónomos de la sociedad. Un mercado laboral adverso y la prolongación de los estudios junto a la fuerte cultura familiar imperante en España retrasan la edad de emancipación de los jóvenes y también la de formación de pareja y paternidad. Asimismo, es patente entre los jóvenes una acusada sensación de inseguridad laboral puesto que más de uno de cada cuatro percibe que su trabajo está en riesgo y tiene una gran probabilidad de perderlo (Ivie, 2012).

Dada la situación, no es de extrañar que los medios de comunicación se hayan hecho eco durante el pasado año (con más resonancia aún que los anteriores) de una emigración masiva de licenciados españoles al extranjero en busca de mejores oportunidades profesionales. Esta *fuga de cerebros* ha sido vista por la sociedad española como el último signo de hundimiento de un barco que ya andaba a la deriva. Pese a la realidad de la

situación, no debemos caer en actitudes derrotistas ya que, si atendemos a los datos de 2011, el aumento de españoles en el extranjero que reflejan las estadísticas se debe básicamente a una migración de retorno de inmigrantes nacionalizados españoles (González, 2012). Aún así, es posible que los registros estadísticos no estén reflejando los datos con exactitud ya que existen pocos incentivos para darse de alta en los consulados del país de destino.

En todo caso, el hecho de que miles de jóvenes españoles se encuentren estudiando o trabajando fuera del país, mayoritariamente en Reino Unido, Alemania y Francia, no puede ser más que positivo tanto para su desarrollo personal como profesional. Estas estancias en el extranjero, aunque hayan sido motivadas por las reducidas expectativas que la economía española ofrece, son beneficiosas ya que la movilidad laboral y el aprendizaje vital que entrañan repercutirán en un futuro en el país cuando estos jóvenes (o al menos parte de ellos) retornen y en la sociedad europea en conjunto mediante la creación de redes y de un mercado laboral intraeuropeo.

El único punto negativo que observo, como joven que ha estudiado y trabajado en el extranjero durante varios años, es que muchos de esos jóvenes cualificados que han emigrado han tenido que conformarse en un principio con un puesto no cualificado en la hostelería o el comercio, lo que puede mermar su trayectoria profesional en el futuro o, cuanto menos, retrasarla, lo cual ya venía sucediendo dentro de las fronteras españolas.

Ante una crisis que se manifestaba en múltiples planos, los jóvenes respondieron de manera participativa mediante el *movimiento 15M* en 2011 y que continuó activo durante el 2012. En tanto hemos sido conscientes de que las causas de la crisis son múltiples y pasan por una crisis generalizada de confianza, una crisis de modelos de vida, una falta de transparencia y profesionalidad y una crisis de valores, ha sido imperiosa la necesidad de elaborar un nuevo discurso que rescate al conjunto de la sociedad civil de la apatía y la desilusión. Los jóvenes españoles exportaron internacionalmente un movimiento que implicaba una fuerte crítica al modelo de participación existente y un rechazo frontal al dominio de los poderes económicos sobre la ciudadanía (Pereda, 2012). Sin entrar a valorar la capacidad del movimiento de activar una nueva democracia por la que abogan, es imperiosa la necesidad de que la democracia recupere su componente orgánico y representativo y la economía, a su vez, rescate la ética para crear sociedades más justas.

Y esta tarea nos corresponde a los jóvenes, que debemos erigirnos en actores de cambio y tomar el relevo generacional con habilidades e ideas renovadas. Quizá estos fenómenos, la emigración al extranjero y una nueva conciencia de participación social, puedan servir para formar a ciudadanos más cosmopolitas y profesionales más éticos, que eviten en un futuro algunos de los errores cometidos y ayuden a la reconversión de la economía española hacia un modelo productivo más creativo, innovador e internacional.

5. Conclusión

Los jóvenes españoles han venido padeciendo las consecuencias de un mercado de trabajo que les ha desplazado en los ciclos de recesión económica. Durante el 2012 España se ha colocado a la cabeza del *ranking* europeo en desempleo juvenil. Precariedad, subempleo y rotación laboral son la tónica general cuando el joven accede al empleo. Para paliar una situación tan dramática se hacen necesarias reformas en el sistema educativo y el mercado de trabajo. De manera especial, un fuerte énfasis en conocimiento e innovación es condición *sine qua non* para realizar la transición hacia una economía sostenible, inteligente e integradora en la que los jóvenes hayan recuperado una protagonismo irrevocable y puedan así restituir nuevos valores al sistema.

NOTA

(1) Encuesta de Población Activa, tercer trimestre 2012.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaide Arranz, J. (2012), «El mercado de trabajo español. Situación, propuestas y reforma de 2012», *Boletín Económico de ICE,* núm. 3026, 1 a 31 de mayo.

Aragón, J. y Rocha F. (2012), «Las políticas de empleo para jóvenes ante la crisis en España. Una aproximación territorial», *Cuadernos de Mercado de Trabajo* núm. 8.

Ivie (2012), «Los jóvenes y el empleo en tiempos difíciles», *Capital humano*, núm. 137.

Ivie (2012), «Cambios en las trayectorias vitales de los jóvenes», *Capital humano*, núm. 138.

Ivie (2012), «Migraciones y capital humano en tiempo de crisis», *Capital humano*, núm. 134.

Cortina, A. (2012), «Aprendiendo de la crisis. Una lectura ética», *Colección Mediterráneo económico,* núm. 18.

González, C. (2012), «La emigración desde España, una emigración de retorno», *ARI* 4/2012, Real Instituto Elcano.

Felgueroso, F. (2012), «El empleo juvenil en España: un problema estructural», *Círculo Cívico de Opinión*, Documento de trabajo.

García, J. R. (2011), «Desempleo juvenil en España: causas y soluciones», *BBVA research*, 11/30 Documentos de trabajo.

Malo, M. A. (2012), «Una primera valoración de la reforma laboral de 2012», *Cuadernos de Información Económica*.

Pereda, C.; Actis, W. y De Prada, M. A. (2012), «La participación ciudadana. Algunos apuntes a partir del Barómetro Social de España», *Cuaderno de Trabajo Social* 25(2).

Pérez, F. (2011), «España ante la crisis. Condicionantes externos e internos», *Colección Mediterráneo económico* núm. 18.

Rahona, M. (2012), «Capital humano, abandono escolar y formación profesional de grado medio en España», *Presupuesto y Gasto Público* 67/2012, Instituto de Estudios Fiscales.



ACTIVIDAD EMPRESARIAL

Coordinador

Juan José Durán Herrera

Universidad Autónoma de Madrid

Realidad de la empresa española y perspectivas

Juan Rosell Lastortras
Presidente de CEOE

RESUMEN

En 2012 la economía española ha sufrido su segunda recesión en menos de cuatro años. A diferencia de la sufrida en 2008-2009, en esta ocasión el recurso a las políticas expansivas viene muy limitado por el enorme esfuerzo de consolidación fiscal necesario para cumplir con los compromisos europeos. El contexto económico no resulta nada favorable para la actividad empresarial. A la debilidad de la demanda interna se ha unido cierta desaceleración de las exportaciones, el acceso a la financiación resulta complicado por la reestructuración y recapitalización del sistema financiero y la consolidación fiscal ha supuesto incrementos de impuestos y tasas. En este complicado contexto, debemos seguir apostando por la internacionalización de las empresas —una de las fortalezas de nuestro sistema productivo durante la crisis— y por el desarrollo de un entorno favorecedor de la actividad empresarial, fomentando el emprendimiento, mejorando el acceso a la financiación y reduciendo las cargas administrativas. Es decir, continuar con reformas que permitan que las empresas se conviertan en la principal plataforma desde la que impulsar la recuperación económica.

PALABRAS CLAVE

Empresas, Resultados, Beneficios, Rentabilidades, Inversión, Clima empresarial, Crisis, Recuperación, Internacionalización, Reformas estructurales, Sector exterior.

1. 2012: Un año difícil... un año de cambios

Si bien en 2012 el deterioro de la actividad no fue tan intenso como se anticipaba al comienzo del ejercicio, la situación sigue siendo muy delicada debido a una serie de factores que continúan lastrando el crecimiento de nuestra economía. Cabe señalar como principales, el enorme esfuerzo de consolidación fiscal —sobre todo por el lado de incremento de impuestos—, la situación del mercado laboral y la restricción del flujo de crédito derivada del proceso de saneamiento del sector financiero. Todo ello ha hecho que, lejos de situarse en una senda de recuperación, la actividad se encuentre sumergida en una doble recesión, la demanda interna continúe en retroceso y la tasa de paro se eleve hasta máximos históricos.

El año que acabamos de cerrar ha sido duro y complicado. Sin embargo, ha sido un año trascendental porque a la intensificación en la *corrección de los desequilibrios* básicos de nuestra economía se ha visto unida la *implantación de reformas estructurales*, haciendo más sólidas las bases para un crecimiento y recuperación de la actividad en el futuro. Sin embargo, el crecimiento sostenido tardará en llegar porque todavía hay ajustes por hacer y hará falta tiempo para que se reestablezca la confianza y las expectativas sean, de nuevo, favorables.

En lo que se refiere a la *corrección de desequilibrios*, hay que destacar, en primer lugar, una notable mejora de la competitividad. El crecimiento de la productividad en España ha sido muy elevado desde el comienzo de la recesión, lo que ha permitido un fuerte descenso de los costes laborales unitarios, permitiendo una importante ganancia de competitividad de la economía española, fundamental para el proceso de recuperación. Estas ganancias de competitividad han sido uno de los factores impulsores de las exportaciones españolas de bienes y servicios, cuyo dinamismo, unido a la debilidad de las importaciones, ha supuesto una notable reducción del desequilibrio exterior, que previsiblemente alcanzará el equilibrio en 2013.

Además, ha continuado el ajuste de precios en el sector inmobiliario y el proceso de desapalancamiento en el sector privado.

Por otro lado, el Gobierno ha puesto en marcha *reformas estructurales* muy necesarias. Algunas han ido en la buena dirección, como por ejemplo, la reforma laboral, la reestructuración financiera o el pago de la deuda a proveedores. Todas ellas pueden considerarse medidas positivas que ayudarán al país a superar la crisis. Otras, sin embargo, no han sido favorecedoras de la actividad a las empresas, como los incrementos de IRPF y del IVA o los recortes en inversión y en investigación y desarrollo, pero se han asumido como parte del compromiso de los empresarios para colaborar a la salida de esta adversa coyuntura.

En el entorno en que se han tenido que desenvolver las empresas españolas durante este ejercicio han influido también otros factores, como la desaceleración de la economía internacional y la crisis de la zona euro, las restricciones a la financiación y el encarecimiento de la misma, la caída del número de empresas o la subida de impuestos, sobre los que se pueden destacar algunas cuestiones.

2. Entorno internacional: continúan las incertidumbres en la zona euro

En 2012, el crecimiento de la economía mundial siguió mostrando señales de debilitamiento, si bien se dieron notables diferencias entre unas regiones y otras. Las economías emergentes mantuvieron crecimientos vigorosos a pesar de la ralentización de su actividad, mientras que la Unión Europea volvió a contraer su crecimiento, entrando de nuevo en recesión en la última parte del año. También, se produjo una fuerte desaceleración en Japón, mientras que en Estados Unidos esta fue más moderada, manteniendo un crecimiento positivo.

Las tensiones en los mercados financieros y los problemas de deuda soberana en los países periféricos de la Eurozona fueron la principal preocupación para el crecimiento mundial. No obstante, la desaceleración de la actividad en Estados Unidos y el riesgo de que se produjese un fuerte ajuste fiscal durante 2013, junto con la moderación de la actividad en China, también fueron elementos de incertidumbre.

Dentro de la eurozona, se observaron notables diferencias entre los países miembros, donde el crecimiento moderado de Alemania y otros países centrales contrastó con las acusadas contracciones de buena parte de las economías periféricas. En estas últimas, la actividad se vio influida por las medidas de ajuste que sus gobiernos deben aplicar para controlar sus finanzas públicas.

Ante esta situación de debilidad en las economías avanzadas, los bancos centrales han mantenido los tipos de interés en niveles mínimos, y sus gobernadores han señalado que tomarán medidas adicionales cuando sea necesario para favorecer la actividad económica.

3. Evolución económica en España: todavía sin tocar fondo

En este contexto, la economía española se encuentra en una situación compleja y de máxima vulnerabilidad, atravesando su segunda recesión en menos de cuatro años. Al igual que ocurrió en 2008-2009, su duración superará los seis trimestres y supondrá un notable recorte de la actividad y el empleo. Además, las tensiones derivadas de la crisis de la deuda soberana en la zona euro en 2012, situaron a España en el punto de mira de los inversores. La prima de riesgo se mantuvo en niveles elevados, haciendo más difícil la recuperación económica y encareciendo la financiación. Ante esta situación, el Gobierno tiene la complicada tarea de compaginar políticas fiscales restrictivas con medidas que fomenten la actividad y el empleo para recuperar la confianza de los mercados y la credibilidad de la economía española.

En plena recesión, *el número de empresas continuó reduciéndose en 2012, en concreto, en noviembre contábamos con 16.000 empresas menos que en enero*. La caída de la actividad también ha supuesto la pérdida de cientos de miles de empleos y la cifra de parados se sitúa ya cerca de los seis millones, alcanzando la tasa de paro el 25%. Esta desfavorable evolución del mercado de trabajo está minando la confianza de las

familias y lastrando la evolución del consumo, lo que a su vez supone una caída de las ventas de las empresas, que disminuyen su producción, dando lugar a una espiral negativa.

Por otro lado, la inversión, ante las desfavorables expectativas, las dificultades de acceso al crédito y el desapalancamiento que están llevando a cabo empresas y familias, está sufriendo un deterioro adicional. En *el caso de las empresas, sobre todo en el de las más pequeñas, las condiciones financieras están representando un obstáculo para desarrollarse e incluso, en algunos casos, dificultando su funcionamiento diario*.

La única nota positiva durante 2012 ha venido por el lado del sector exterior. A pesar de la desaceleración de las exportaciones, el avance en la evolución de las exportaciones, que junto con la contención de las importaciones, ha dado lugar a una significativa aportación al crecimiento, que ha compensado parte de la caída de la demanda interna y ha permitido una notable corrección del déficit comercial.

A falta de conocer la cifra oficial, se estima que el crecimiento de la economía española en 2012 se situará en torno al –1,3%. Esta adicional caída de la actividad viene a recrudecer la situación de muchas empresas y familias. Además, dado que la demanda interna seguirá lastrada por la elevada tasa de paro y los ajustes en el sector público y las incertidumbres sobre la resolución de los problemas europeos, las expectativas en el medio plazo no son demasiado favorables. Se espera que 2013 todavía sea un año muy complicado y la salida de la crisis será lenta.

4. Resultados empresariales: notable reducción de los beneficios

Una primera aproximación de la evolución de las principales compañías de nuestro país, sobre todo dada su repercusión mediática, son los resultados de las empresas que integran el IBEX-35.

Este conjunto de compañías logró en los nueve primeros meses del año un beneficio de 13.732 millones de euros, un 54,7% menos que en el mismo período del año 2011, cuando ganaron 30.314 millones de euros. Este *recorte de beneficios*, además de ser el mayor contabilizado hasta ahora, *resulta muy significativo, ya que en cuatro de los últimos cinco años se han registrado descensos*.

Aunque las cifras de facturación fueron mejores que en 2011, el incremento de los gastos financieros y las provisiones de la banca debido a su exposición inmobiliaria según los nuevos requisitos impuestos por el Gobierno, recortaron el resultado neto. La caída de los resultados fue bastante generalizada, si bien solo cuatro sociedades registraron pérdidas en este período.

Se debe apuntar que el IBEX-35 incluye un grupo de empresas muy reducido y con unas características que no son compartidas por la mayor parte de las empresas españolas. Su gran tamaño y su presencia en los mercados internacionales, tanto por exportaciones como por inversiones, puede hacer que su evolución diste del comportamiento general, de menor tamaño o con mercados más limitados. Por lo que se deben analizar otras fuentes con muestras más amplias.

5. El descenso de las ventas y el incremento de los costes financieros recortan los resultados

La información ofrecida por la Central de Balances del Banco de España permite una visión más general del comportamiento del sistema productivo español. La información disponible tan solo abarca, de momento, los tres primeros trimestres de 2012. En este período se prolongó e intensificó el deterioro de la actividad iniciado en 2011, al contraerse el VAB un 3,7% con respecto al mismo período de 2011. Este detrimento se produjo en la mayoría de los sectores, en un contexto de debilidad de la demanda y desaceleración de las exportaciones. No obstante, dado que el componente exterior fue el más dinámico, especialmente fuera de la Unión Europea, las exportaciones han continuado ganando peso en el total de las ventas.

A pesar del dinamismo de las exportaciones, el sector industrial ha sido el que ha mostrado una evolución más negativa, con una caída de su VAB del –10,2%. También los sectores vinculados al consumo privado, como comercio y hostelería o información y comunicaciones, con reducciones del VAB del –2,1% y del

–7,5%, respectivamente, han reflejado la debilidad del gasto de las familias.

Paralelamente a la caída de la actividad, tuvo lugar una reducción del número de trabajadores, con un descenso del –2,5% de la ocupación. Más de la mitad de las empresas de la muestra redujeron su plantilla, afectando fundamentalmente al empleo temporal.

Los costes salariales se redujeron en un porcentaje similar (–2,4%) en los primeros tres trimestres de 2012, compatible con un estancamiento de las remuneraciones medias, del 0,1% frente al 1,0% del 2011.

En un contexto de elevada incertidumbre y desfavorables expectativas, junto con unas mayores dificultades de acceso a la financiación, dio lugar a que el endeudamiento tan solo se incrementase un 1,9%, coherente con la atonía inversora de las empresas. Además, dada la subida de los tipos de interés aplicados, los costes financieros se incrementaron un 3%. Sin embargo, los ingresos financieros sufrieron un notable retroceso, debido a la caída de los ingresos por dividendos provenientes de filiales extranjeras.

Así, *la reducción del VAB, junto con el incremento de los gastos de personal, dio lugar a una caída del resultado de explotación y del resultado ordinario neto*, que registró un retroceso del –24,1%, frente al descenso del –9,7% de 2011, una vez considerados los resultados financieros.

6. Perspectivas y conclusiones

En 2012 las empresas han tenido que lidiar con muchas dificultades; una demanda interna cada vez más débil, mayores dificultades de acceso a la financiación, recortes del gasto público, incrementos de costes, impuestos y tasas, y todo ello, en un contexto de elevada incertidumbre económica.

En los últimos cinco años, el tejido empresarial español se ha visto reducido en más de 250.000 empresas y una gran parte de las que continúan su actividad se encuentra en pérdidas. Lamentablemente, en este entorno tan desfavorable, la caída de la actividad también ha costado muchos puestos de trabajo, dando lugar a unas cifras dramáticas de desempleo.

No obstante, al mismo tiempo, muchas empresas han logrado dar una nueva orientación a su negocio, buscar nuevos mercados, mejorar su eficiencia, encontrar nuevas formas de financiación, en definitiva, de afrontar estas dificultades y retos e, incluso, hallar oportunidades de crecimiento y creación de empleo. Hay que seguir apoyando la internacionalización de nuestras empresas. Las exportaciones españolas han demostrado una enorme fortaleza durante la crisis, alcanzando crecimientos superiores a los de nuestros socios comerciales y manteniendo, apenas invariable, su cuota de comercio internacional. Gracias a ello ha sido posible mantener una gran parte de la actividad durante estos años y seguramente será nuestra vía de salida de esta crisis.

En el momento actual, la prioridad más inmediata es apostar por el euro y por Europa, mejorando la credibilidad de nuestro país y la de toda la zona euro en los mercados. En esta labor las instituciones europeas deben ser protagonistas, pero, además, es necesario que todos los países se vean comprometidos, en especial aquellos en el punto de mira, llevando a cabo reformas creíbles frente a los mercados que les permitan crecer, crear empleo y alcanzar el equilibrio en sus cuentas públicas.

Para ello, son necesarias reformas estructurales, que permitan el ajuste fiscal y al mismo tiempo mejorar la competitividad de nuestra economía. En España se debe abordar, principalmente, la reestructuración del sistema financiero, para que su mejor funcionamiento permita que el crédito llegue de nuevo al sector privado. La reforma laboral ha sido un gran paso, pero es necesario evaluar su impacto y seguir profundizando en ella. Además, de cara al sostenimiento futuro de las cuentas públicas, se hace imprescindible una reestructuración que mejore la eficiencia del sector público.

Quedan por abordar iniciativas importantes como la agilización del sistema judicial, el diseño de un modelo energético estable y competitivo, la mejora del sistema educativo y de formación o el aumento de la inversión en investigación, desarrollo e innovación, todas ellas encaminadas a optimizar el entorno de funcionamiento de las empresas y mejorar nuestro potencial de crecimiento en el medio y largo plazo.

El futuro próximo no será fácil. Aunque durante el ejercicio que se cierra se han dado pasos en la direc-

ción correcta, quedan aún muchos retos que afrontar y ajustes que realizar. Esperemos que el 2013 sea el año de inicio de una recuperación cierta y sostenible, pero seamos conscientes también de que, para que ello sea una realidad, todos los agentes económicos debemos aunar nuestros esfuerzos.

BIBLIOGRAFÍA

Instituto Nacional de Estadística (2012), *Contabilidad Trimestral de España*.

Comisión Nacional del Mercado de Valores (2012).

Banco de España (2012), Central de Balances. *Resultados de las empresas no financieras hasta el tercer trimestre de 2012*.

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

El Seguro como factor de desarrollo social

Antonio Huertas
Presidente de Mapfre

RESUMEN

El artículo analiza la situación económica y financiera vivida en los últimos meses y el comportamiento positivo que ha registrado la industria aseguradora en ese adverso contexto. Pese a la inestabilidad económica, el sector ha hecho gala de su fortaleza, su solvencia y su capacidad para consolidarse como elemento clave del desarrollo social. El autor también repasa el mayor peso que el Seguro está adquiriendo en algunos mercados emergentes como elemento de desarrollo social, al ofrecer una amplia gama de servicios que contribuyen al bienestar y al crecimiento económico. Además de esa contribución clave, el Seguro también ha sido durante los últimos años un generador claro de empleo y un vector de dinamismo a través de la acción social que desempeña y que contribuye al avance en campos tan determinantes como la salud o la seguridad vial, entre otros.

PALABRAS CLAVE

Rentabilidad, Eficiencia, Reputación, Recuperación, Protección, Prestaciones, Jubilación, Incertidumbre, Bienestar, Desarrollo, Sociedad, Riqueza, Prosperidad, Empleo, Estabilidad, Prudencia, Acción social.

El sector asegurador ha dado muestras de su fortaleza y su solvencia al asumir con notable éxito los retos que le ha impuesto el actual complejo entorno económico. En época de dificultades, la industria ha sabido responder con eficacia a las exigencias de una nueva era en la que el consumidor ha pasado a ser cliente y solo hay hueco en el mercado para empresas y sectores rentables, eficientes y con una sólida reputación. Además, la labor de proteger a personas y empresas se ha consolidado en los últimos años como un claro indicador del nivel de desarrollo de un país y un insustituible generador de confianza social.

Año complicado el que acaba de terminar. La reconversión que ha sufrido el sector financiero, las tensiones vividas en los mercados de deuda, el aumento de la presión social ante las difíciles, pero necesarias, medidas adoptadas por el Ejecutivo, y la acumulación de deterioro en el tejido productivo tras cuatro años de crisis han debilitado sustancialmente la actividad económica y han disparado la tasa de desempleo.

No obstante, el consenso del mercado espera que, en los próximos meses, se confirme la mejora de las expectativas y que el año vaya claramente de menos a más. Personalmente estoy convencido de que estamos en la antesala de la recuperación, algo que constatan algunos indicadores, como la notable mejora de la competitividad, la buena evolución de la balanza comercial, el gran ajuste que está registrando el sector de la construcción o el elevado ritmo de desapalancamiento que están protagonizando todos los agentes, especialmente los del sector privado. Como consecuencia de todo ello, las perspectivas empresariales empiezan a mejorar ligeramente con respecto a las estimaciones que se hacían hace tan solo unos meses y un factor crucial, como es el coste de financiación del Tesoro Público español, ha sufrido una más que notable reducción en las últimas semanas, lo que ha permitido situar la rentabilidad del bono a diez años por debajo del 5% por primera vez en muchos meses en algunas de las últimas sesiones.

No obstante, lo verdaderamente relevante y necesario para consolidar la recuperación es recuperar la confianza. Después de cuatro años de dificultades, la sociedad española necesita, por encima de todo, recobrar la ilusión, volver a confiar en sus posibilidades e impulsar la iniciativa emprendedora. Sin esos factores no se puede crear riqueza ni empleo de forma sostenida.

Es necesario, ahora más que nunca, potenciar la innovación y convertirla en el motor de desarrollo y en el vector de cambio para lograr superar definitivamente la actual situación y evitar el riesgo de una salida en falso de la crisis.

1. Solidez en el Seguro

En este contexto de incertidumbre y cambio ¿cómo se ha comportado el Seguro? La industria aseguradora ha dado signos de su fortaleza financiera y ha superado con nota los retos a los que ha tenido que enfrentarse en los últimos meses. La sucesión de catástrofes y la árida situación económica han puesto a prueba la solvencia de las entidades que, en su mayoría, han respondido sobradamente a estos retos e, incluso, han contribuido a minimizar el impacto social de la difícil situación.

Este ejemplar comportamiento ha permitido consolidar el papel del Seguro como actor fundamental para el progreso de las sociedades modernas. Sin él, las personas tendrían que responder con su patrimonio a las vicisitudes de la vida cotidiana y las empresas asumirían graves riesgos en su actividad productiva y comercial, lo que hipotecaría claramente su desarrollo y capacidad de crecimiento. La cobertura que ofrece el Seguro se ha hecho especialmente evidente en momentos como los vividos, cuando los recursos del Estado no llegan a todos los rincones de la sociedad y la protección de empresas y ciudadanos puede llegar a debilitarse.

El Seguro ha cerrado un año que puede calificarse como positivo. En el mundo, y según las últimas cifras disponibles, el Seguro ya mueve alrededor de 4,6 billones de dólares (3,3 billones de euros) y solo en España representa en torno al 5,7% del PIB, con un volumen de primas superior a los 61.000 millones de euros, según datos de UNESPA, la patronal del sector.

Durante el pasado año, y de acuerdo con las últimas estadísticas publicadas, el volumen de primas de No Vida a nivel mundial ha registrado un ligero repunte y, previsiblemente, esa tendencia se mantendrá, con un ritmo moderado, durante este año que acaba de comenzar. Similar comportamiento tendrán también los resultados del sector, tras los ajustes y provisiones realizados en los recientes ejercicios.

Tras el elevado número de catástrofes que tuvieron lugar en 2011, el pasado año hubo un menor número y la principal mella en las cuentas del sector vino motivada por el impacto del huracán Sandy, que arrasó el Caribe y la costa este de Estados Unidos el pasado mes de octubre.

En cuanto al comportamiento del negocio de Vida es destacable que, tras un 2012 con un crecimiento próximo a cero, se espera este año un ligero repunte, gracias sobre todo al fuerte impulso de mercados emergentes como India o China. Entre los países más desarrollados, el mercado prevé un positivo comportamiento especialmente en Estados Unidos, Canadá y Australia. Una actividad económica algo más vigorosa y la expectativa de una subida de los tipos de interés espolearán este mejor comportamiento.

En España, además, se da la circunstancia de que desde el pasado 1 de enero está en vigor la Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, que modifica las condiciones para acceder a la pensión de jubilación y que, previsiblemente, contribuirá a favorecer la contratación de soluciones privadas para complementar la jubilación pública, como los planes de pensiones o los planes de previsión asegurados (PPA).

2. Signo de confianza

Pero además de las magnitudes y tendencias de crecimiento, lo más relevante, a mi juicio, es que en estos tiempos de incertidumbre e inestabilidad, el Seguro se ha consolidado como un claro generador de confianza en la sociedad, un elemento que es clave a la hora de invertir, crear, construir, innovar y, en definitiva, generar prosperidad y riqueza en un país. No es casual que las economías más desarrolladas, como Estados Unidos, Canadá o algunos países europeos, sean las que tienen un mercado asegurador más consolidado.

Es significativo también comprobar el auge que ha cobrado el Seguro en aquellas sociedades que están en vías de desarrollo y que registran en los últimos años fuertes tasas de crecimiento. En algunos mercados de

Latinoamérica o el sudeste asiático la penetración del sector asegurador en la economía, entendida como porcentaje de primas respecto al Producto Interior Bruto (PIB), alcanza ya tasas relevantes. Son destacables algunos casos, como los de Chile, Brasil, México o Venezuela, con cotas en el entorno del 4%, aunque aún se sitúan muy por debajo de los niveles medios de economías más avanzadas, como la europea, con un 7,5%, o la estadounidense, con un 8%.

Y es que hay que tener en cuenta que el Seguro es mucho más que una indemnización cuando alguien sufre un siniestro. Es una completa gama de servicios que contribuyen al bienestar y al desarrollo. Precisamente cuando muchas compañías presentan serios problemas para seguir prestando sus servicios con la misma eficacia y calidad que en la época de bonanza, las aseguradoras han logrado mantener ese nivel de compromiso con la sociedad. El carácter social y responsable de las empresas del sector ha sido algo consustancial desde su origen y ese carácter se percibe, precisamente, en que las primas abonadas por todos los clientes que contratan un Seguro —y no solo por los que tienen siniestros—, sirven para hacer frente a las indemnizaciones.

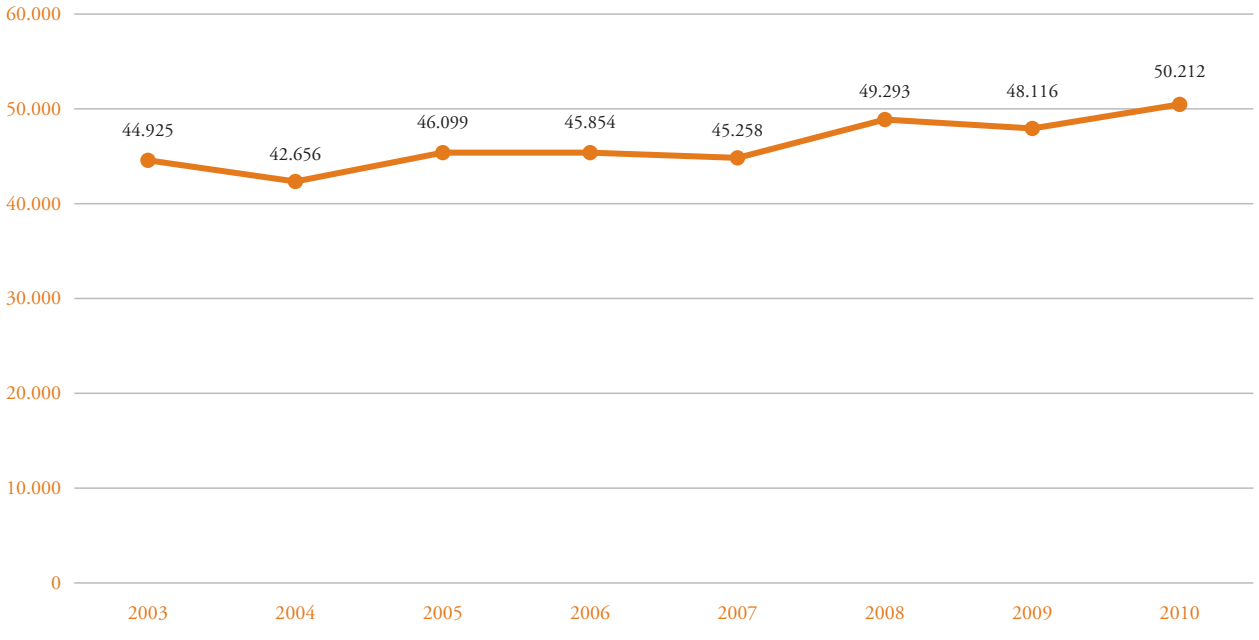
Es cierto que probablemente no se conozca la verdadera dimensión social del Seguro hasta que tiene lugar un siniestro, pero su contribución al bienestar es determinante, como lo demuestra también el hecho de que sea una fuente generadora de empleo, incluso en circunstancias tan adversas como las actuales.

3. Empleo estable

En España el sector asegurador emplea de forma directa a más de 50.000 trabajadores, según datos de la Memoria Social del Seguro de 2011, a lo que hay que añadir el empleo indirecto de unas 100.000 personas más, lo que implica que el sector da trabajo de forma conjunta a 150.000 empleados.

Además, se trata de un empleo sólido y estable, ya que más del 97,6% de los trabajadores cuenta con un contrato indefinido, modalidad que se ha ido incre-

Gráfico 1
Evolución del empleo en el sector asegurador
En número de empleos



Fuente: Memoria Social del Seguro 2011.

mentado ligeramente en los últimos años. El sector asegurador prácticamente no utiliza las contrataciones por obra o derivadas de necesidades productivas, por lo que cuenta con una baja tasa de temporalidad, que hace que la baja rotación sea una característica común de la mayoría de las empresas de seguros. Esta estabilidad permite que, según los últimos datos disponibles, la antigüedad media de los trabajadores en las empresas de seguros sea de 12 años, muy por encima de la mayoría de sectores productivos.

Otro dato significativo es que este sector ha mantenido a lo largo de los últimos años una participación laboral de las mujeres por encima de la que registran la mayoría de los restantes sectores económicos. Históricamente, el peso de la mujer dentro de la plantilla de las empresas aseguradoras ha sido entre cuatro y cinco puntos superior a la que refleja la media de los sectores económicos.

Además de estas cifras de creación y mantenimiento del empleo de forma directa e indirecta, también hay que tener en cuenta el empleo colateral que generan las aseguradoras a talleres de reparación de automóviles, centros médicos, laboratorios u otros profesionales técnicos. Es difícil cuantificar el empleo que proporciona el sector a las clínicas y laboratorios médicos, ya que generalmente un mismo hospital está repartido en carteras de diferentes entidades, pero las estimaciones realizadas por la patronal hablan de que una aseguradora media de salud tiene relación con más de 2.300 profesionales de medicina general, con 15.000 especialistas, más de 250 clínicas y hospitales y casi 2.000 laboratorios de análisis. Si esas cifras se multiplican por todas las entidades aseguradoras que prestan servicios de salud se puede tener una idea aproximada de la cantidad de puestos de trabajo indirectos e ingresos que proporciona el Seguro a multitud de empresas y particulares. De hecho, en algunos de estos sectores, la dependencia de la industria del Seguro es, en muchos casos, vital.

Empleo estable y creciente, esa quizá es la mayor aportación que un sector puede hacer a la economía productiva de un país, sobre todo en un momento de crisis económica y destrucción de empleo como el actual. A este factor de estabilidad social hay que añadir el que genera el sector como inversor institucional, sobre todo a través de la adquisición de renta fija. En su conjunto, según las últimas cifras disponibles, el sector asegurador mantiene en España unas inversiones totales por un importe de 214.000 millones de euros, lo que representa cerca del 20% del PIB. Estas inversiones, además, se realizan en su mayoría con vocación de estabilidad, como lo demuestra el hecho de que de cada 10 euros invertidos por el seguro, 6,5 lo están en activos considerados conservadores.

4. Acción social

Por último, otro de los elementos destacables de la industria aseguradora como factor de estabilizador y dinamizador social es su labor de acción social. Son muchas las empresas que promueven fundaciones para desarrollar diferentes actuaciones sociales. Entre ellas, Fundación Mapfre es quizá una de las más conocidas y relevantes, ya que desde hace más de treinta años dedica importantes esfuerzos y recursos, no solo económicos, a promover actividades en diferentes áreas que permiten mejorar la calidad de vida de los más desfavorecidos, investigar en temas tan sensibles como la medicina o emprender acciones dirigidas a incrementar la seguridad vial, entre otras.

Generación de riqueza, creación de empleo, prestación de servicios cruciales, investigación, inversiones estables… son solo algunas de las características que definen a este sector y que reflejan la relevancia que va adquiriendo con el paso de los años. El Seguro es un factor clave de desarrollo que contribuye al bienestar y al progreso social, una aportación vital en los momentos actuales.

BIBLIOGRAFÍA

UNESPA, *Memoria Social del Seguro Español 2011*.
Swiss Re, *Global Insurance Review 2012 and Outlook 2013/2014*.
Fundación Mapfre, *El Mercado Español de Seguros en 2011*.

El sector de la comunicación en la crisis

Fernando Giménez Barriocanal
Presidente y consejero delegado de la Cadena COPE

RESUMEN

En el artículo se analiza cómo se han agravado las dificultades para las empresas de comunicación en 2012 como consecuencia de la crisis económica y publicitaria. Todo el sector se encuentra inmerso en procesos de adaptación al nuevo contexto: merma de ingresos, despidos, reducción de presupuestos, etc. La prensa escrita busca un cambio de modelo, necesita una metamorfosis ante el uso intensivo de Internet. Hay incertidumbre sobre el futuro de las televisiones públicas y las grandes cadenas privadas se han visto obligadas a concentrarse para hacer frente al ajuste. La radio aguanta por la fidelidad del oyente.

PALABRAS CLAVE

Crisis, Inversión publicitaria, Cambio de modelo, Innovación, Calidad, Desafío, Consumo, Internet, Prensa, Televisión, Radio.

1. Panorama general: otro año de crisis en el sector

El año 2012 ha vuelto a ser un período tremendamente complicado para las empresas de comunicación en España. El sector se ha visto afectado en realidad por una doble crisis: la profunda recesión económica que sufre el país, con la consiguiente merma de ingresos publicitarios, y otra interna por el cambio de modelo que supone el empuje de las tecnologías digitales.

Desde el comienzo de la crisis, en España se han destruido más de 8.000 puestos de trabajo de profesionales de la información y han echado el cierre más de 200 medios según los últimos datos de la Asociación de la Prensa de Madrid (APM). Las revistas han sido sin duda el segmento más afectado hasta ahora.

2. La inversión publicitaria cae hasta en Internet

Cuando la situación económica se complica y desciende el consumo, tanto de productos como de servicios, lo normal es que las empresas tiendan a reducir los gastos en general y, en particular, los destinados a capítulos como la publicidad, el *marketing*, el patrocinio o la comunicación en general. Empezó en el sector privado y ahora se ha trasladado también con fuerza al público. Lo cierto es que después de cinco años de crisis las cifras de caída empiezan a ser dramáticas para los medios.

Desde 2007 la inversión publicitaria suma un descenso global del 48%. Es decir, las empresas del sector han perdido prácticamente la mitad de sus ingresos. En concreto, la inversión publicitaria en España lleva nueve trimestres consecutivos de caídas. En 2012 se situó en 3.974,5 millones de euros, lo que supone un descenso del 18% respecto al año anterior (4.845,4 millones) según el estudio *i2p* (Índice de Inversión Publicitaria) que se ha publicado en enero de 2013, elaborado por Media Hotline y Arce Media.

Todos los medios se vieron afectados por el retroceso. Incluso, y como novedad frente a otros períodos, el soporte Internet, que en los últimos años había experimentado un crecimiento espectacular, con una subida acumulada del 174% desde 2007, ha visto reducidos sus volúmenes de inversión.

El mayor retroceso se lo volvió a anotar la Prensa, con un 21,2%, reduciendo su facturación a 733,5 millones de euros. A continuación aparecen el Cine

Cuadro 1
Inversión publicitaria en España en medios convencionales. Año 2012
Datos en miles de euros

	Inversión		% Var. 12/11	Cuota		Diferencia cuota
	2011	2012		2011	2012	
Televisión	2.229,6	1.797,1	–19,4	46,0	45,2	–0,8
Prensa	930,9	733,5	–21,2	19,2	18,5	–0,8
Internet	424,6	390,2	–8,1	8,8	9,8	1,1
Radio	428,6	372,5	–13,1	8,8	9,4	0,5
Exterior	373,3	306,9	–17,8	7,7	7,7	0,0
Revistas	356,1	291,3	–18,2	7,3	7,3	0,0
Dominicales	78,0	63,7	–18,3	1,6	1,6	0,0
Cine	24,3	19,4	–20,2	0,5	0,5	0,0
Total	**4.845,4**	**3.074,5**	**–18,0**	**100,0**	**100,0**	**0,0**

Fuente: i2p, Arce Media Elaboración Media Hotline.

(–20,2%, 19,4 millones); Televisión (–19,4%, con unos ingresos por anuncios de 1.797,1 millones); Dominicales (–18,3%, 63,7 millones); Revistas (–18,2%, 291,3 millones) y Exterior (–17,8%, 306,9 millones). Los descensos menos acusados se los han llevado la Radio (–13,1%, 372,5 millones de euros) e Internet (–8,1%, 390,2 millones).

Por grupos de comunicación Mediaset es el que recibió el año pasado más inversión publicitaria, con 814 millones de euros. A pesar de todo, se anotó una disminución del 15,3% en relación a 2011. Le siguió muy de cerca el Grupo Planeta, con 761 millones de euros de ingresos y una caída del 7,1%. Entre los dos grupos tienen el 40% de la cuota del mercado publicitario. Les siguieron Grupo Prisa (290,8, –16,4%), Vocento (199,2, –16,1%) y Unidad Editorial (192 millones, –12,2%).

Si nos fijamos en los sectores inversores en publicidad, veremos que las caídas fueron generalizadas. El sector de Limpieza ha resistido mejor, con un descenso del 8,6%, mientras que los más perjudicados por el desplome han sido Servicios Públicos, Bebidas y Decoración, con caídas del presupuesto en publicidad de más del 25%.

Cada vez hay menos marcas activas. La inmensa mayoría disminuyen su ocupación publicitaria (las páginas en prensa, los impactos en Internet, los anuncios en televisión o los minutos en radio).

El año 2013 tampoco se presenta muy esperanzador, al menos en su primera parte. El estudio anual *i2p* pronostica una caída de la inversión del 10%, que sacudirá de nuevo a todos los medios. En Internet descendería un 3%; en Prensa, un 12,4%. Se esperan fuertes bajadas en el primer semestre y una leve recuperación a partir de verano siempre y cuando se confirme la salida de la recesión económica.

3. El empuje de Internet

En Internet conviven propuestas tan distintas entre sí como son los buscadores, redes sociales, webs in-

Cuadro 2

Previsión de inversión publicitaria en España en medios convencionales. Año 2013

Datos en miles de euros

	Inversión			Cuota		
	2012	2013	% Var. 13/12	2012	2013	Diferencia cuota
Televisión	1.797,1	1.600,1	–11,0	45,2	44,8	–0,4
Prensa	733,5	642,2	–12,4	18,5	18,0	–0,5
Internet	390,2	378,3	–3,0	9,8	10,6	0,8
Radio	372,5	338,2	–9,2	9,4	9,5	0,1
Exterior	306,9	280,5	–8,6	7,7	7,9	0,1
Revistas	291,3	259,4	–11,0	7,3	7,3	–0,1
Dominicales	63,7	56,5	–11,3	1,6	1,6	0,0
Cine	19,4	17,6	–9,3	0,5	0,5	0,0
Total	**3.974,6**	**3.572,8**	**–10,1**	**100,0**	**100,0**	**0,0**

Fuente: i2p, Arce Media Elaboración Media Hotline.

formativas, canales temáticos…, que en realidad se entrecruzan con los soportes tradicionales (prensa, radio y televisión).

En España han seguido proliferando a lo largo de 2012 los medios de comunicación *online* aprovechando el crecimiento de la red y el desarrollo de la banda ancha en los teléfonos móviles (los *smartphone*) o la implantación de las *tablet*. Internet se disparó el año pasado. La penetración del medio en España alcanza el 47% según los últimos datos del Estudio General de Medios. Internet presenta un incremento del 10,1% en los últimos doce meses.

Como ya hemos analizado Internet se ha colocado en el tercer puesto por volumen de inversión publicitaria. Internet será el sector que más crezca en el mercado mundial de medios de comunicación, ocio y entretenimiento en España durante los próximos años.

Hay medios exclusivos de Internet cómo El Confidencial.com o Voz Populi, con un lenguaje siempre más directo para captar la atención del lector. También están en la red los grandes medios. De hecho, la audiencia digital supera al papel. Solo en gratuitos, locales y prensa deportiva las ediciones impresas todavía mantienen un equilibrio o pequeñas diferencias entre ambas ediciones. La prensa digital alcanza un 19% de penetración total y supera los 12 millones de usuarios.

El País acaba 2012 con 7,2 millones de usuarios únicos mensuales en la edición digital y 5,98 millones de audiencia mensual en papel (1,92 millones de audiencia media diaria). *El Mundo* acaba el año con 6,98 millones de usuarios digitales y 3,77 millones de lectores mensuales en la edición impresa.

Solo el deportivo *Marca* supera a *El País* en lectores en papel: 7,55 millones frente a 5,85 millones de usuarios únicos. El único gratuito nacional superviviente, *20 Minutos*, logra 5,2 millones de lectores en papel y casi cuatro millones de usuarios digitales.

4. ¿Hacia un cambio de modelo en los medios tradicionales?

a) *Prensa*

Más de 2.500 millones de personas leen periódicos en papel en todo el mundo y más de 600 los siguen en formato digital. Sin embargo, la ecuación está cambiando en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica que están viendo descender de manera abrupta las ventas en los quioscos.

España es el segundo país con más cabeceras de periódicos de la Unión Europea y uno en los que menos se lee. Una extraña paradoja. Hasta el comienzo de la crisis la prensa era un negocio boyante. En 2007 el sector ganó 232 millones de euros según la AEDE (Asociación de Editores de Diarios Españoles). Ahora solo el esfuerzo de reducción de los gastos ha conseguido que algunos mantengan resultados operativos positivos. Muchos han entrado en pérdidas. Ha caído la publicidad, por encima del 50% desde que empezó la crisis, y la difusión, casi un 18% en los últimos cinco años. Casi ningún periódico se ha librado.

Los editores consideran que el problema no es de público sino de modelo de negocio. Y ahí está el gran desafío de la prensa. El reto de la industria es buscar fórmulas para transformar los lectores *online* en ingresos. Por ahora la facturación de Internet es insuficiente. Los quioscos digitales no suponen una gran entrada de dinero, no son rentables todavía. *Por cada dólar que se genera en Internet, se destruyen diez en el papel*, según el presidente del Grupo Prisa, Juan Luis Cebrián.

Internet ha dado a los diarios récord de audiencia pero también ha generado enormes dificultades para rentabilizar su trabajo periodístico. Pese a disponer de información fiable y de calidad, el público sigue sin querer pagar por ella. Internet y la crisis han cambiado las reglas del juego a los periódicos, tanto en hábitos de lectura como en ingresos. Los editores son conscientes de ello y están obligados a reinventar el periódico para recuperar la rentabilidad que han perdido.

Todos los grandes grupos (Unidad Editorial, Vocento, Zeta, Godó, Joly o Prensa Ibérica) han tenido que emprender recortes a través de bajas incentivadas, prejubilaciones o despidos. En 2012 hemos asistido al cierre de diarios nacionales (*Público*), gratuitos (*Qué!* se sumó a *Metro* y *ADN*) y regionales (*La Voz de Asturias*).

b) *Televisión*

2012 ha sido un año de concentración del mercado televisivo, con récord de consumo, en un contexto de crisis publicitaria. La fusión de Antena 3-La Sexta que se culminó en los primeros días de octubre ha dejado el panorama competitivo polarizado. El otro extremo representa Tele 5-Cuatro, o lo que es lo mismo Mediaset. Las dos grandes alianzas copan alrededor del 55% de la cuota de pantalla y prácticamente el 90% del mercado publicitario del medio.

Sobre las televisiones públicas existe incertidumbre sobre el modelo de negocio. Hay problemas políticos, financieros y laborales.

Por un lado, TVE está a la espera de conocer la resolución de Bruselas sobre sus fuentes de financiación. Están en el aire las aportaciones de los operadores de telecomunicaciones, del resto de cadenas privadas y es una decisión crucial para todo el sector por las consecuencias que tendría en términos económicos.

En cuanto a los entes autonómicos, la situación es delicada. Los gobiernos regionales se han visto obligados a llevar a cabo reducciones en sus presupuestos y eso ha provocado en la mayoría de los casos reajustes de personal, cierre de canales, externalizaciones… Los ejemplos más claros los tenemos en Canal 9, Telemadrid (que han tenido que acometer un ERE). Murcia directamente ha *apagado* su televisión.

Tele 5 fue la cadena más vista del año con una cuota de pantalla del 13,9%. Le siguieron Antena 3 (12,5), La 1 (12,2%). La Federacion de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos (FORTA) promedia el 9,8%, Cuatro suma el 6% y La Sexta el 4,9% según el análisis de Barlovento Comunicación.

Se observa sin embargo que las cadenas más veteranas pierden terreno frente a las que se han creado al amparo de la TDT. En 2012 la fragmentación televisiva ha vuelto a agudizarse y el conjunto de temáticas ya supone el 28,5% de cuota, más de la cuarta parte del mercado nacional.

En 2012 hubo una fuerte caída de los ingresos del sector pese al récord de consumo televisivo. Los 246 minutos consumidos por persona y día suponen un nuevo máximo en España. Las nuevas tecnologías, dispositivos y pantallas, así como el conjunto de las redes sociales (1 de cada 3 *tuits* es sobre televisión), no parecen afectar al medio. Al contrario, lo retroalimentan.

La televisión de pago sigue siendo uno de los grandes retos del sector. Siempre ha estado ligada a los partidos de fútbol. Al cierre del primer semestre, los últimos datos disponibles, Canal Plus (solo satélite) alcanzaba los 1,7 millones de abonados. Telefónica contaba con casi 800.000 en su plataforma Imagenio.

c) ***Radio***

Es sin duda el medio más estable. El que menos sube cuando crece la economía y el que menos cae en épocas de crisis.

En cualquiera de sus soportes (onda media o frecuencia modulada) y de sus formatos (generalista o musical), la radio tiene cada vez más seguidores. La tendencia al alza que venía exhibiendo en los últimos años ha culminado en una cifra récord: los 25.613.000 oyentes que, según la tercera oleada del Estudio General de Medios sintonizaban el dial diario en 2012. Representan el 61,9% de la población mayor de 14 años (casi 40 millones), que forman el universo controlado por el EGM.

En 1997, los fieles de la radio eran poco más de la mitad (55%), pero a lo largo de las últimas quince temporadas se han ido agregando radioescuchas. El EGM revela oscilaciones en esos tres lustros, aunque nunca se habían rozado las cifras de este año. La radio saca una gran ventaja a Internet (46,7%) y a los diarios (36,1%), pero está lejos de la televisión (89,1%).

Por grupos, el *ranking* de audiencia lo lidera la SER seguida por ONDA CERO, COPE, RNE y ABC Punto Radio. Las tres primeras concentran más del 90% de los ingresos del sector. La radio a la carta, los *podcast*, abren una nueva ventana para este medio que está siendo aprovechado por las grandes cadenas. Cada vez son más los usuarios que se descargan sus programas favoritos. Incluso hay programas que se emiten solo a través de Internet.

En 2012 también se han producido importantes movimientos empresariales en el medio. A final de año la Cadena COPE llegaba a un acuerdo de asociación con Vocento para sumar la red de emisoras de ABC Punto Radio. Es un acuerdo estratégico entre dos grupos con una línea editorial compartida y que da respuesta al grave problema de cobertura que hasta ahora tenía COPE.

5. Conclusiones

1. Las empresas de comunicación están en plena reconversión por la crisis económica y la caída de los ingresos publicitarios. Parece imprescindible reconvertir el modelo de negocio a las nuevas demandas del mercado, se tienen que adaptar al universo digital, para evitar una desaparición prematura.

2. La crisis ha propiciado que la transición del papel al mundo digital esté resultando traumática. Según el Centro para el Futuro Digital de la Universidad de California del Sur (USC) en Estados Unidos, en cinco años la mayoría de los periódicos abandonarán el papel. Aquí existen discrepancias. Lo cierto es que muchos no desaparecerán porque se integrarán dentro de las tabletas. En España, por ejemplo, Unidad Editorial se está volcando con su quiosco digital Orbyt y las cabeceras de Vocento, Prisa o Zeta tratan de hacer los propio con Kiosko y más. Con todo, la publicidad digital para las cabeceras supone apenas un 15%.

3. Hay consenso en torno a que el futuro es de pago. Lo único que falta es encontrar aquello por lo que el ciudadano está dispuesto a pagar. Las empresas de comunicación no pueden cobrar por la mera información, ya que eso es una *commodity* que se puede encontrar en infinidad de sitios en Internet. Si se quiere en cambio una información elaborada y contextualizada, de calidad y fiable, disponer de hemeroteca, fotografías exclusivas o gráficos comentados por especialistas, hay que pagarlo.

4. Nos hallamos en otra era de la comunicación. Los empresarios del sector deben ser conscientes de que los beneficios que obtuvieron tardarán en llegar o en muchos casos nunca regresarán.

5. El proceso de consolidación y concentración de las empresas de comunicación irá a más. Las fusiones que hemos visto ya en los medios audiovisuales pueden trasladarse al papel.

6. Desgraciadamente, seguirán los ajustes de plantilla. El número de periodistas desempleados hasta septiembre de 2012 era de 27.443. Esta cifra supone un paro del 51% para este colectivo y casi triplica la del año anterior, de 9.934.

7. A pesar de los pesares el periodismo sigue siendo atractivo. La matriculación en carreras de Periodismo ha aumentado en España un 2,5% en el último curso. El desajuste que existe entre universidad y mercado laboral es *paradigmático* según Luis Palacio, director del *Informe Anual de la Profesión Periodística 2012*: en 2011 se licenciaron 2.659 personas. Desde 1975 han sido unas 75.000.

8. Hay motivos para la esperanza: nunca en la historia ha existido un número tan elevado de ciudadanos interesados por la información.

9. Toda crisis abre siempre una ventana de oportunidades que las empresas de comunicación tienen que saber aprovechar.

10. Las empresas triunfadoras serán las que lideren la innovación, pero sobre todo aquellas que no olviden que lo importante en un medio de comunicación son los contenidos, y de calidad. Sin calidad será imposible sobrevivir.

BIBLIOGRAFÍA

AEDE (2013), *Libro Blanco de la Prensa Diaria 2012*, Madrid, Asociación de Editores de Diarios Españoles.

AIMC. EGM, Tercera oleada 2012.

Burgueño, José Manuel, «La metamorfosis de la prensa. Hacia un nuevo modelo periodístico», *Revista Telos (Cuadernos de Comunicación e Innovación)*.

Palacio, Luis, «Informe Anual de la Profesión Periodística 2012», *Asociación de la Prensa de Madrid*.

Arce Media y Media Hotline, 2012, *Índice de Inversión Publicitaria Ip2*.

Barlovento Comunicación, «Un año de dificultades para el sector».

Los beneficios de las sociedades no financieras (*)

Vicente Salas Fumás
Universidad de Zaragoza

RESUMEN

La valoración de la crisis económica en España a partir de los beneficios empresariales, lleva a conclusiones distintas según se utilice información de las sociedades no financieras en la Contabilidad Nacional, donde se observan márgenes crecientes, o se utilice información procedente de los estados contables individuales de las empresas que colaboran con la Central de Balances del Banco de España, que muestra unas rentabilidades decrecientes. Para explicar estas y otras evidencias es preciso tener en cuenta la caída en la productividad del capital por exceso de capacidad productiva. Se observa también que las empresas pequeñas muestran una evolución más negativa de sus beneficios que las grandes.

PALABRAS CLAVE

Márgenes, Rentabilidad, Coste de la financiación, Empresas españolas.

1. Introducción

La recuperación de la actividad y del empleo en la economía española será efectiva a partir del momento en que se recupere la inversión en el sector empresarial privado. La inversión se relaciona con condiciones de oferta, como por ejemplo la disponibilidad de crédito, pero depende también con condiciones de demanda, como son las expectativas de los empresarios sobre rentabilidad económica para los nuevos proyectos. El análisis de los beneficios empresariales debe aportar luz sobre las posibilidades reales de recuperación de la economía española, primero porque la evolución reciente de los mismos permitirá extraer conclusiones sobre la previsible evolución de rentabilidades futuras. Segundo, porque los beneficios son la principal fuente de financiación para las empresas en forma de beneficios retenidos, además de que unos beneficios satisfactorios facilitarán el acceso a la financiación externa, bancaria o no bancaria.

Existen diversas fuentes de información sobre los beneficios de las empresas no financieras disponibles para el análisis, la Contabilidad Nacional (CN), la Central de Balances del Banco de España (CBBE), los informes que presentan las sociedades a la CNMV, etc. Este trabajo se nutre de información extraída de la CBBE. La CBBE ofrece información sobre agregados de producción, valor añadido, costes y beneficios elaborados a partir de los estados contables de empresas no financieras. Los estados contables incluyen información sobre flujos, cuenta de resultados, y sobre *stocks*, tanto en términos de activos o inversión, como de pasivos o fuentes de financiación. De la combinación de flujos y *stocks* se obtienen medidas de rentabilidad, beneficios por euro invertido, que proporcionan una información básica para conocer los incentivos a la inversión.

La CBBE divide su contenido en información de base anual y en información de base trimestral. La información anual se divide a su vez en información de unas 10.000 empresas que responden a un cuestionario que les remite la Central, e información extraída de la documentación que presentan las empresas en los registros mercantiles. De las 10.000 empresas, alrededor de 800 colaboran con la Central proporcionando información económico-financiera con periodicidad trimestral. La CBBE anual se cierra provisionalmente con datos del ejercicio 2011 mientras que la trimestral, con información menos exhaustiva, llega hasta el tercer trimestre de 2012. Es decir aunque es menos representativa del conjunto de sociedades no financieras,

la Central de Balances Trimestral (CBT) contiene información más actualizada que la Central de Balances Anual (CBA) (1).

En la exposición posterior se presentan las informaciones disponibles más recientes sobre la evolución de márgenes y rentabilidades para las sociedades no financieras, distinguiendo entre la que se obtiene de la CBA y la CBT.

2. Beneficios de las sociedades no financieras (Central de Balances)

El cuadro 1 muestra la rentabilidad de los activos en balance, ROA, a partir de los beneficios ordinarios (sin incluir los beneficios o pérdidas por operaciones ajenas a la actividad nuclear de la empresa) antes de intereses e impuestos. En cada caso, junto al ROA se muestra el Margen (beneficio por euro de valor de la producción) y la Rotación o productividad del capital (valor de la producción por euro de activo). Recuérdese que ROA = Margen × Rotación. La información se presenta para el colectivo del total de empresas y para el subconjunto de empresas industriales (excluida energía).

El cuadro pone de manifiesto el importante descenso en el ROA entre 2007 y 2009. Para el conjunto de empresas de la muestra, el descenso del ROA desde 8,9% hasta 6,2% se explica sobre todo por el descenso en la rotación o productividad del capital (27%), y menos (5,5%) por el descenso en el margen. En las empresas industriales la caída en la rentabilidad desde 8,3% hasta 4,9% se explica a partes casi iguales por descenso en el margen y por descenso en la rotación (alrededor del 40% de descenso en cada uno de ellos). A partir de 2010, el ROA del total de empresas sigue con una ligera caída, mientras que el ROA de la industria se recupera por mejoras en el margen y en la rotación.

2.1. *Por tamaños*

La CBA proporciona resultados de rentabilidad y coste de la financiación ajena separada para grupos de empresas de distintos tamaños. La parte superior del cuadro 2 muestra esta información para los años entre 2008 y 2011. La evolución temporal de las cifras de ROA es similar en los tres grupos de tamaños empresariales y en línea con la tendencia para el conjunto de empresas que se aprecia en el cuadro 1. El coste medio de la financiación con deuda también desciende desde el pico de 2008. Dentro de cada año, la comparación por tamaños de empresas pone de manifiesto que la ROA aumenta con el tamaño, de manera que la rentabilidad media en el colectivo de empresas pequeñas es el sesenta por ciento de la rentabilidad media de las

Cuadro 1
Rentabilidad del activo, margen y rotación (CBA)

Años	Total			Industria		
	ROA	Margen	Rotación	ROA	Margen	Rotación
2007	8,9	17,4	0,52	10,6	8,3	1,28
2008	7,7	17,0	0,45	7,3	7,4	0,99
2009	6,2	16,4	0,38	4,0	4,9	0,81
2010	5,9	15,8	0,37	6,0	6,9	0,87
2011	5,6	15,7	0,36	6,3	7,0	0,90

ROA = Rentabilidad ordinaria del activo neto = Beneficio ordinario/(activo-pasivo sin coste) en porcentaje.
Margen = Margen ordinario = Beneficio ordinario/valor de la producción en porcentaje.
Rotación = Rotación del activo neto = Valor de la producción/(activo-pasivo sin coste).

Fuente: Central de Balances Anual. Banco de España, 2012.

Cuadro 2
Rentabilidad y coste de la deuda por tamaños (CBA)

Años	Grandes		Medianas		Pequeñas	
	ROA	Coste deuda	ROA	Coste deuda	ROA	Coste deuda
2008	7,8	5,2	6,2	5,5	4,9	5,6
2009	6,4	3,5	4,7	3,9	3,7	4,6
2010	6,0	3,3	4,6	3,3	3,5	3,5
2011	5,6	3,6	5,5	3,6	3,1	3,8
1991	7,5	11,9	9,3	14,3	12,5	16,5
1992	6,5	11,3	8,1	13,5	9,5	14,6
1993	5,8	10,9	7,0	12,9	8,2	14,7
1994	6,7	8,9	9,3	10,0	10,0	12,6

ROA = Beneficio operativo/activo neto.
Coste de la deuda = Gastos financieros/deuda con coste.
Cifras en porcentaje.

Fuente: Boletín Estadístico. Banco de España, noviembre 2012. A partir de la Central de Balances Anual.

grandes. El coste de la deuda, en cambio, muestra una relación inversa con el tamaño. Un dato destacado del cuadro es que en el colectivo de empresas pequeñas la rentabilidad de los activos no cubre el coste de la financiación ajena. Es decir, el colectivo de pequeñas empresas estaría en pérdidas económicas (es de esperar que el coste de oportunidad de los fondos propios sea al menos igual al coste de los ajenos).

A efectos de comparación, en la parte inferior del cuadro 2 se muestran los valores de ROA y coste de la deuda para los años 1991-1994, representativos de la crisis económica de principios de los años noventa. En estos años la rentabilidad de los activos era inferior al coste de la deuda en todas las clases de tamaño, si bien hay que tener en cuenta que la inflación, que incide en el coste real de la financiación, estaba en el entorno del 6% (frente a valores por debajo del 3% a finales de los 2000). La diferencia en la caída del coste de la deuda por encima del descenso en las expectativas de inflación entre los dos períodos de tiempo, se atribuye al descenso en la prima de riesgo por integración en la Unión Monetaria.

Otra diferencia importante entre los dos subperíodos es que en los años noventa rentabilidad del activo y coste de la deuda varían los dos negativamente con el tamaño, es decir las empresas grandes tienen menos rentabilidad y menos coste de financiación que las pequeñas. En los años dos mil, en cambio, la diferencia entre ROA y coste del activo crece con el tamaño. La ROA de las pequeñas empresas se mantiene por encima de la de las grandes hasta 2002; a partir de 2003 se sitúa por debajo y se mantiene así hasta 2011 (2).

Resulta de interés ampliar la información sobre los resultados económicos que publica la CBA con datos de unas 600.000 empresas de hasta 250 trabajadores, que presentan sus estados contables al registro mercantil. Según datos del cuadro 2.7 (R) de la citada publicación, entre los años 2002 y 2007 la rentabilidad sobre fondos propios de estas empresas se sitúa muy cerca del 10%, mientras que en 2009-2011 desciende por debajo del 2%. En la industria manufacturera, en los mismos subperíodos las rentabilidades son 11 y 1,2%, respectivamente, es decir el descenso es aún mayor.

Cuando el beneficio se expresa en términos de margen de explotación, beneficio económico bruto de explotación dividido por la cifra de negocios, cuadro 2.8 (R), se aprecia también un descenso en los años de crisis con respecto a años anteriores, aunque menos pronunciado. El margen medio del 8% en los años 2002-2007, desciende al 6% en los años 2009-2011, cifras similares para el total de empresas y para las manufactureras. Por tanto los descensos en márgenes son aproximadamente del 25%, mientras que los descensos en rentabilidad son del 80-90%. La diferencia se explica por el descenso marcado en la rotación y, posiblemente, por un apalancamiento financiero negativo en los últimos años.

La información de la CBA sobre las Pymes muestra también que el descenso en la rentabilidad es especialmente elevado en sectores como construcción y hostelería. En la submuestra de Pymes se advierte la misma relación positiva entre tamaño y rentabilidad de las empresas (las rentabilidades más altas ocurren en las medianas entre 50 y 250 trabajadores, y las más bajas en las de entre 1 y 9 trabajadores) que aparece en el cuadro 2; las mayores diferencias en rentabilidad por clases de tamaño aparecen en los años de crisis, poniendo de manifiesto una vez más que la crisis perjudica especialmente a los resultados empresariales de las empresas de menor dimensión.

2.2. Central de Balances Trimestral (CBT)

Por último, el cuadro 3 muestra la evolución de la rentabilidad del activo, ROA, el coste de la deuda, la rentabilidad sobre fondos propios, ROE, y la ratio de endeudamiento, a partir de la información proporcionada por la CBT sobre una muestra más reducida de empresas de tamaños mediano y grande; se distingue, de nuevo, entre información referida al total de empresas e información referida a empresas industriales. Los datos se extienden ahora hasta el tercer trimestre de 2012, con lo cual se dispone de información más actualizada.

El año 2012 se anticipa como el año con los peores resultados económicos y financieros de las empresas de la CBT durante todo el sexenio, para el conjunto de empresas y especialmente para las empresas industriales, con una rentabilidad de los activos inferior al coste de la deuda. Sin embargo, la rentabilidad sobre los activos está por encima del coste de la deuda en todos los casos,

Cuadro 3
Rentabilidad, coste de la deuda y endeudamiento (CBT)

Años	Roa		Coste de la deuda		Roe		Deuda/activo	
	Total	Industria	Total	Industria	Total	Industria	Total	Industria
2007	8,8	8,8	4,5	4,5	13,1	12,5	49,8	46,8
2008	7,5	5,1	5,1	5,0	9,7	5,3	47,9	50,4
2009	6,2	2,5	3,3	3,6	8,8	1,5	47,6	48,1
2010	6,3	4,5	3,2	3,9	9,0	5,2	47,1	49,5
2011	5,6	5,0	3,5	4,1	7,5	5,6	47,1	43,0
2012*	4,4	3,4	3,5	4,2	5,3	2,8	47,1	42,3

* Acumulado hasta el tercer trimestre.
Cifras en porcentajes.
ROE = Rentabilidad sobre fondos propios = Beneficio neto/Fondos propios.
Deuda/Activo = Deuda con coste/(Activo-Deuda sin coste).

Fuente: Boletín Estadístico. Banco de España, 2012. A partir de la Central de Balances Trimestral.

Cuadro 4
Participación de rentas salariales y beneficios en VAB de las sociedades no financieras (Contabilidad Nacional)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Salarios	64,72	64,72	63,29	60,54	58,07	56,00
Excedente	35,09	35,07	36,33	38,97	41,93	42,00

* Primer semestre.
En porcentaje del valor añadido bruto.
Fuente: Contabilidad Nacional de España. Sociedades no financieras.

excepto las empresas industriales en 2012. La relativa estabilidad en la ratio de endeudamiento a lo largo del tiempo significa que la evolución temporal de la ROE está determinada casi exclusivamente por la ROA y su diferencia con el coste de la deuda (3).

2.3. Comparación con Contabilidad Nacional

Los datos empresariales de la CB, especialmente la evolución en el tiempo de la rentabilidad de los activos, marcan una evolución negativa de los beneficios empresariales en la crisis y especialmente en los años más recientes de 2011 y 2012. Esta conclusión contrasta con la evidencia que se desprende de los datos de beneficios y rentabilidades según datos de CN, que muestran un peso relativo creciente de los beneficios en el valor añadido bruto del conjunto de sociedades no financieras (cuadro 4). Para reconciliar las dos informaciones habrá que tener en cuenta que las cifras de rentabilidad dependen del margen y de la rotación o productividad del capital. Los datos disponibles sugieren que las empresas han estabilizado los márgenes a través de los ajustes a la baja en los costes laborales, con menores salarios y con menos empleo, acorde con el descenso de la actividad. La evolución creciente de la productividad aparente del trabajo en los últimos años es coherente con la hipótesis de que las empresas han ajustado el empleo a las necesidades de la demanda, pero, en cambio, el descenso en la productividad del capital indica que los activos en balance han reducido su ocupación y por tanto su productividad.

3. Conclusión

El análisis de los beneficios empresariales durante los años de crisis económica proporciona conclusiones diferentes según la fuente de información utilizada, Contabilidad Nacional y Central de Balances del Banco de España. Las cifras a partir de CN indican una evolución creciente del peso de los excedentes empresariales en el conjunto del valor añadido bruto de la economía. Las cifras de rentabilidad, beneficio por unidad de capital invertido, que proporciona la CB, en cambio, muestra una evolución de signo opuesto con descensos sustanciales en la rentabilidad. Para reconciliar las conclusiones dispares es preciso tener en cuenta que la rentabilidad se ve afectada a la vez por el margen y por la rotación o productividad del capital. El descenso en la rentabilidad que muestran las cifras de CB se explican en mayor medida por la caída de la productividad del capital y menos por la evolución de los márgenes. Puesto que un componente importante de los márgenes es el coste laboral unitario real (salario ajustado por nivel de precios en relación a la productividad del trabajo), la relativa contención de márgenes sugiere que las empresas han ajustado a la baja el coste laboral real a través de contención salarial y ajuste en las plantillas, en un ejercicio de clara flexibilidad externa. La capacidad productiva instalada, en cambio, permanece en los balances de las empresas y la caída en la actividad ha significado un descenso en su ocupación y por tanto en la productividad de los activos contables. La baja ocupación de la capacidad productiva es un factor más, de signo negativo, a tener en cuenta para explicar la evolución de la inversión y el empleo en el futuro inmediato.

Otro dato revelador es que la crisis actual ha afectado de forma especialmente negativa a las Pymes y, en cualquier caso, mucho más negativamente que a las grandes. Aunque entre las Pymes se repite el mismo patrón de que el descenso en la rentabilidad es muy superior al descenso de márgenes, cuando la rentabilidad y el coste del capital de las empresas se compara por clases de tamaños empresariales, las diferencias muestran un patrón bastante diferente al que se observa en épocas anteriores. El porqué de este cambio está pendiente de responder.

NOTAS

(*) En la preparación de este texto han sido muy útiles las conversaciones y comentarios con Manuel Ortega (Banco de España), aunque el contenido del texto es de mi sola responsabilidad.

(1) La nota metodológica 2011 de la publicación Central de Balances Anual, 2012, ofrece una exposición completa y detallada de la comparación de beneficios empresariales a partir de distintas fuentes. El *Boletín Estadístico* del Banco de España, publicado mensualmente, también proporciona información sintética sobre rentabilidades y costes de la financiación a partir de datos de la CBA y de la CBT.

(2) En Salas Fumás (2004) se muestran cifras de rentabilidad y coste de financiación para las empresas españolas calculadas después de ajustar por las distorsiones que introduce la inflación en la valoración a precios históricos de activos y pasivos que utiliza la contabilidad, especialmente cuando la inflación es relativamente alta.

(3) El coste medio de la deuda estará por debajo del coste de financiación de las nuevas inversiones si tenemos en cuenta que en 2012 el tipo de interés de la deuda pública a 10 años se ha situado por encima del 5,5%, y es de esperar que este sea el suelo del interés a pagar por las deudas para la mayoría de las empresas. En el año 2000 las cifras de endeudamiento son 43,1 para el total de empresas y 28,5% para las industriales; por tanto las cifras actuales podrían ser *excesivas* comparadas con valores anteriores al euro.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de España, (2012), *Boletín Estadístico*, noviembre.

Banco de España, (2012), Central de Balances 2011. Resultados anuales de las empresas no financieras.

Salas Fumás, V., (2004), «Análisis económico de la empresa a partir de sus estados contables: El caso de la empresa española según Central de Balance», en *Políticas, Mercados e Instituciones Económicas. Estudios en Homenaje a Luis A. Rojo*, J. Pérez, M. Sebastián y P. Tede, Editores, Universidad Complutense, Madrid.

Multinacionalización de la empresa española en la crisis

Juan José Durán Herrera y Fernando Úbeda Mellina
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

La inversión directa española en el exterior se ha visto reducida en el período de crisis. Sin embargo las exportaciones han aumentado y no parece haber relación directa de estas con la inversión directa: ambas alternativas de internacionalización se complementan en su incidencia sobre el comercio exterior. La misma tendencia se observa en lo referente a la entrada de inversión directa extranjera; ha descendido en la crisis, especialmente desde 2010. Sin embargo, durante este período ha aumentado el grado de diversificación geográfica internacional de las multinacionales españolas. Asimismo, se observa que los sectores que más se han visto afectados por la crisis han demostrado una intensa actividad exterior, tanto en términos de desempeño económico (cifra de negocios, resultados) como de creación de empleo y nivel relativo de desinversiones. La estrategia de internacionalización llevada a cabo por la empresa española ha sido de hecho no solo un factor atenuante de los efectos de la crisis sino también una muestra de competitividad de la empresa española.

PALABRAS CLAVE

Inversión directa en el exterior,
Multinacionales españolas,
Comercio exterior español,
Crisis, Multinacionales.

1. Introducción

Transcurridos (los) cinco (primeros) años de la crisis, denominada de la Gran Recesión, nos quedan en el imaginario colectivo unas expectativas no muy favorables para vislumbrar con fundamento una senda solida de crecimiento para 2013. La crisis hipotecaria e inmobiliaria explicitada en 2007 en EE.UU. y rápidamente extendida a Europa, pasó a manifestarse como crisis financiera, de crédito y de riesgo soberano, para después penetrar en la economía real y en las cuentas públicas y posteriormente evidenciar una crisis política e institucional. Esta crisis, básicamente del mundo desarrollado, también ha tenido efectos en el conjunto de la economía mundial, poniendo de manifiesto ciertas fortalezas de determinadas economías, básicamente las calificadas como emergentes, que son vistas con esperanza al ser consideradas como actores relevantes en la superación de la crisis económica internacional. Asimismo, la existencia de un proteccionismo de baja intensidad, las medidas adoptadas para sanear a las instituciones financieras, reducir los déficit públicos y los cambios institucionales iniciados, parece haber mejorado las condiciones, aunque aún insuficientes, para generar nueva actividad económica. Sin embargo, el contexto empresarial sigue siendo poco facilitador del crecimiento.

Para hacer un balance del ejercicio de 2012 en relación con decisiones a largo plazo, como son las relativas a la inversión directa en el exterior y, por tanto, relacionadas con las empresas multinacionales es necesario ofrecer una cierta perspectiva del período de crisis que permita contextualizar lo acontecido en este último año.

Las empresas multinacionales, por definición, basan su actividad en inversiones a largo plazo enmarcadas en una red internacional de filiales articuladas y coordinadas bajo una estrategia general de dicha empresa. La empresa multinacional (EM), en general, explica una parte muy relevante de la economía real mundial, tanto en términos de comercio exterior (tanto de tipo horizontal como de carácter vertical) como de producción mundial, de empleo, de generación y transferencia de conocimiento. Las empresas multinacionales españolas están inmersas en la economía internacional especial-

mente en la europea y americana, y en menor medida en Asia y África. Su competitividad, experiencia internacional y ganancias de diversificación las mantiene como una palanca potencial relevante en la superación de la crisis económica.

2. La inversión directa en la economía española en la etapa de crisis

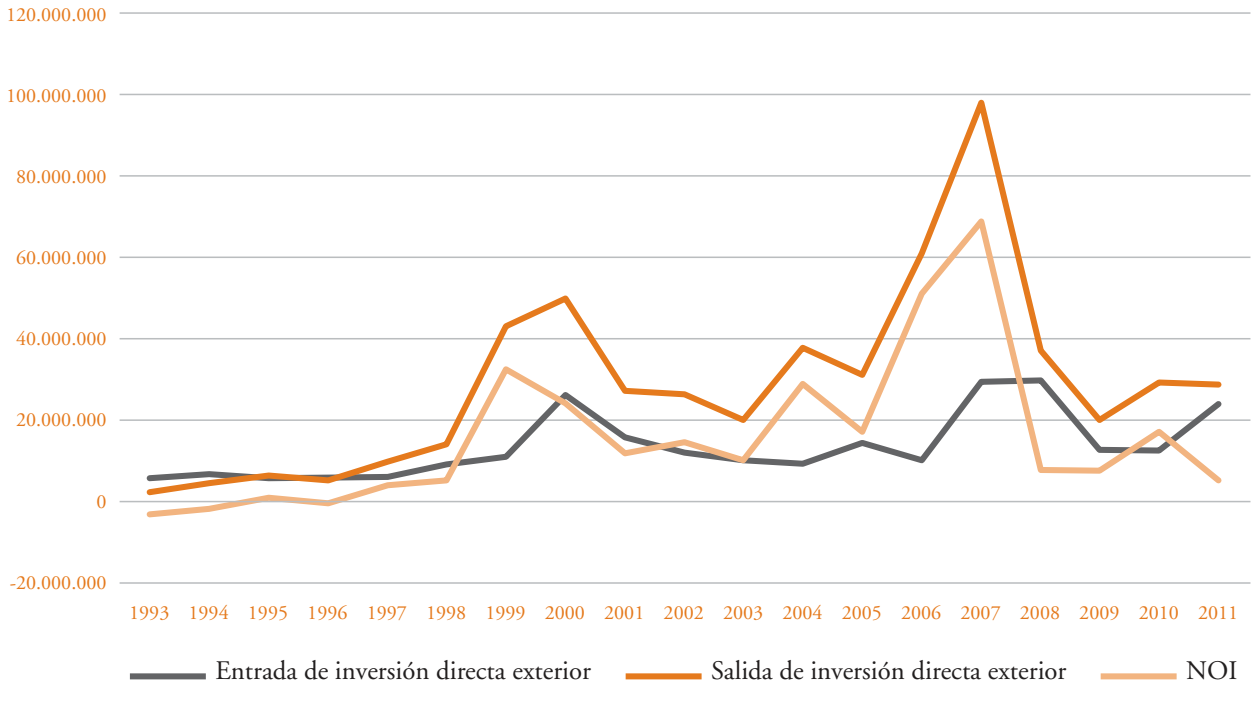
La inserción de la economía española en este marco de actividad de las multinacionales se produce por una doble vía: por la inversión directa extranjera recibida (y por las filiales españolas de multinacionales de otros orígenes) y por la inversión directa española en el exterior (y por la actividad de las multinacionales españolas y de sus filiales en el exterior).

En el gráfico 1 se muestra la evolución de la inversión directa extranjera recibida por la economía española y la emitida hacia el exterior por las empresas españolas para el período 1993-2011. En ella podemos observar que, desde la segunda mitad de los noventa, el *stock* de inversión directa española en el exterior supera al *stock* de inversión directa extranjera recibida, es decir, la posición neta inversora es positiva para la economía española; situación que se mantiene en la actualidad. Asimismo, también podemos apreciar cómo en períodos de crisis (2001-02 y 2007-08) la inversión en ambas direcciones disminuye. Sin embargo, destaca cómo la inversión directa española crece desde 2009, recuperándose niveles previos a la crisis actual, mientras que la IDE recibida muestra cierto estancamiento en 2009-10 para mostrar una tasa positiva de crecimiento en el período siguiente. Como veremos, este comportamiento se rompe en 2012.

La entrada de IDE en España alcanza un máximo histórico en el ejercicio de 2007, desciende después y durante 2011 y se recuperan los niveles previos a la crisis, convirtiéndose España en el quinto receptor mundial de IDE, a pesar de la incertidumbre asociada a la crisis de la deuda y la pérdida de atractivo global de nuestra economía.

En el cuadro 1 se presenta la distribución geográfica de la entrada y salida de IDE de la economía española

Gráfico 1
Evolución de la entrada y salida de IDE en la economía española, 1993-2011

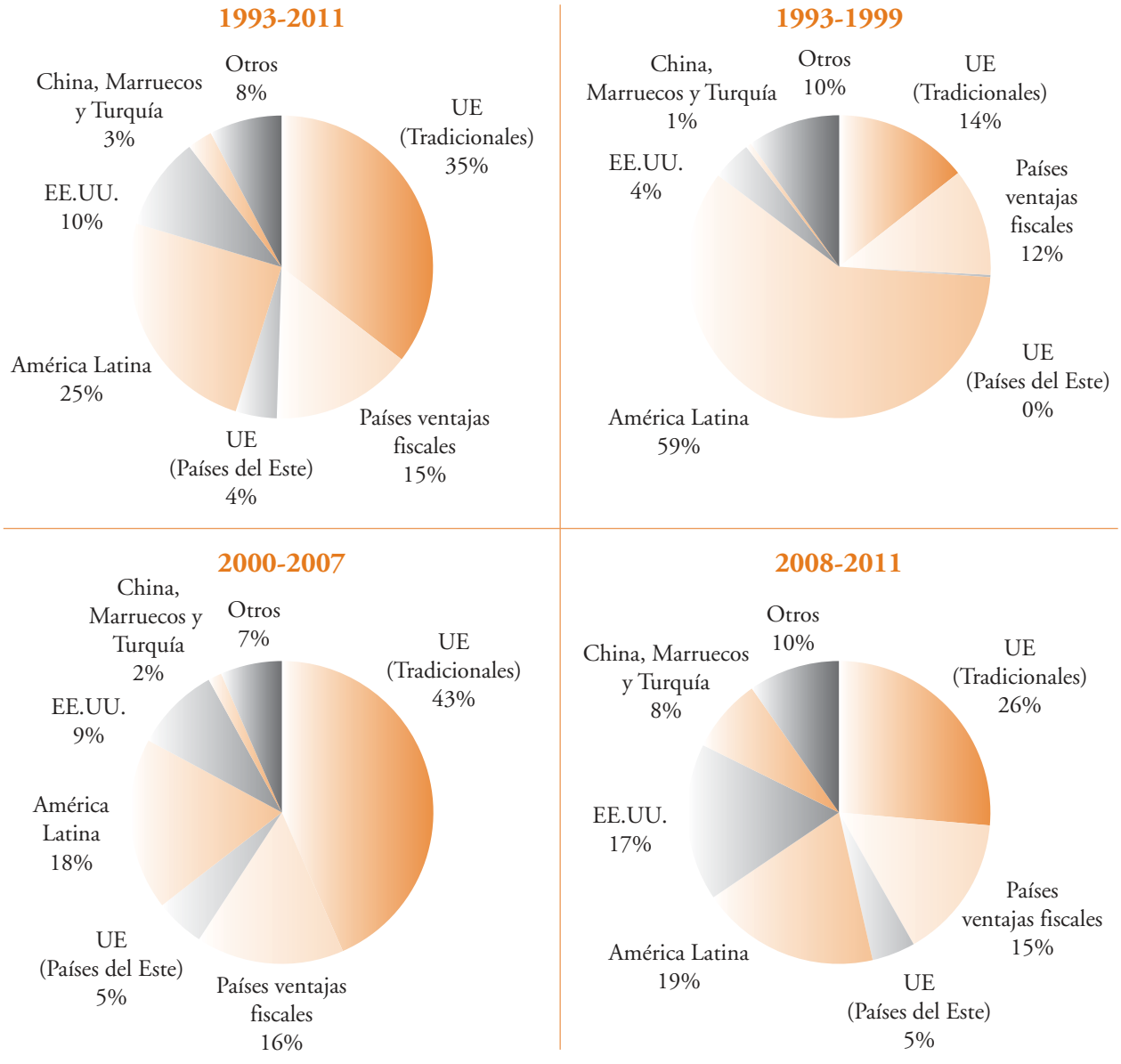


para el período 1993-2011. Como puede observarse en dicho cuadro, más del 90% de la inversión directa extranjera realizada en España procede de Europa; 88% de la UE. El inversor medio europeo (Ramírez y Fleta, 2013) se caracteriza por ser una empresa de gran tamaño y realizar inversiones de contenido tecnológico.

Desde el punto de vista de la salida de IDE (cuadro 1) el 69% del *stock* de IDE se localiza en los países desarrollados y de estos procede el 95% de la inversión recibida (1). En general, la localización (origen y destino) de la IDE relacionada con la economía española es birregional, aunque en la última década y especialmente en el período de crisis se ha alcanzado una mayor diversificación geográfica internacional.

En el gráfico 2 se muestra la distribución de la IDE española durante 1933-2011, clasificada por períodos

Gráfico 2
Distribución geográfica de la IDE española en distintos períodos, 1993-2011



Cuadro 1
Estructura geográfica de la entrada y salida de IDE, 1993-2011
En porcentaje

	Salida	Entrada
Europa	59	91
UE 27	55	88
EE.UU.	10	4
América Latina	26	2

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (Datainvex).

relevantes desde el punto de vista del cambio institucional y de fase de desarrollo de la economía internacional. Así, en una primera etapa (1993-1999) se produce una fuerte expansión de las multinacionales españolas en Iberoamérica, mientras que en el período siguiente (2000-2007) se manifiesta una preferencia europea de la IDE española. Por último, en la fase de crisis aumenta el peso relativo de la IDE en países menos desarrollados: asiáticos (China…), norte de África (Marruecos, Argelia…), Europa Central y del Este, Turquía, etc. Es decir, para el conjunto del período la presencia de la empresa multinacional en el exterior se concentra en Europa, América Latina y EE.UU. Para el conjunto del período se observa que la mayoría de la IDE española se localiza en los países desarrollados, seguido de Iberoamérica, habiéndose alcanzado en la última década un mayor grado de diversificación geográfica con una mayor presencia en Asia y África (gráfico 3).

Por sectores de actividad, la IDE española se concentra mayoritariamente en el sector servicios (81%), seguido a gran distancia por la industria (15%) y por el sector primario (4%). En este sentido cabe señalar que una parte significativa de la inversión directa en el exterior en el sector industrial es realizado por filiales de empresas multinacionales de origen europeo y estadounidense principalmente con dilatada presencia en nuestro país (Durán, Pérez y Úbeda, 2011).

Como puede apreciarse en el gráfico 4, la posición neta de inversión directa es positiva para la economía española en los tres grandes sectores de actividad.

Gráfico 3
Distribución de la IDE española por sectores de actividad (1993-2011)

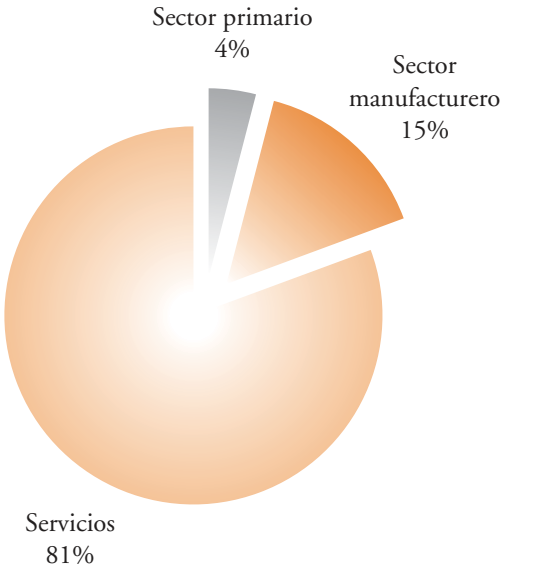
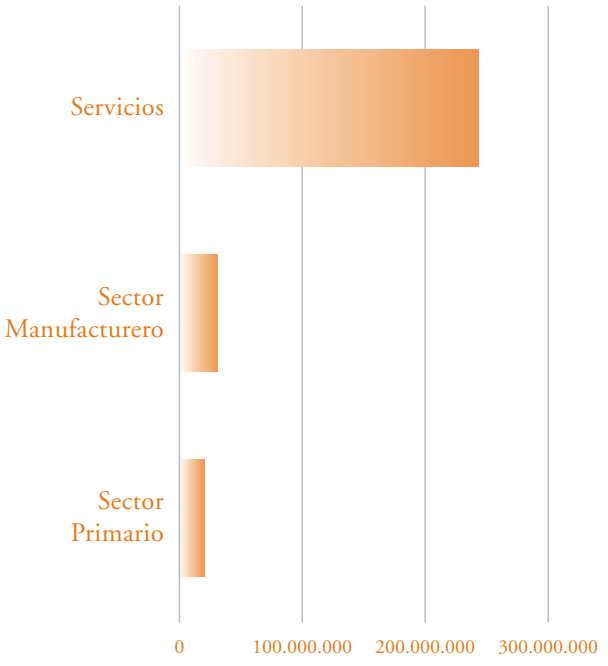


Gráfico 4
Posición neta de IDE de la economía española según sectores de actividad
Datos acumulados a 2011, en euros



3. La inversión directa recibida y emitida por la economía española en 2012

En el gráfico 5 mostramos el comportamiento de la IDE recibida y emitida por la economía española en el primer y tercer trimestre desde el año 2007 hasta 2012. Como hemos apuntado anteriormente, la salida de IDE se recupera desde 2009 pero sufre un descenso significativo en 2012, especialmente en la primera parte del año. En el primer trimestre de 2012 los flujos de entrada son superiores a los de salida; situación que se corrige en el tercer trimestre. En conjunto, ambas magnitudes de IDE descienden en 2012.

La distribución geográfica de la salida de IDE en enero-septiembre de 2012 se dirige preferentemente a América Latina, destacando Chile con un 29% del total (gráfico 6).

La entrada de IDE sufre un progresivo descenso desde 2011 (gráfico 5). Por países de origen destaca en primer lugar la UE (65% del total), seguido de América del Norte (19%) y Asia (8%). La inversión de las empresas latinoamericanas representa un 4% en los tres trimestres del año 2012 (gráfico 7).

Ahora bien, desde el punto de vista de la distribución sectorial de la inversión directa, tanto recibida como emitida, durante los tres primeros trimestres de 2012 se observa poca discrepancia en relación con la mostrada para el total del período 1993-2012. Así, según la información disponible, vemos que el sector servicios explica el 81% de la salida de IDE acumulada, cifrándose en un 80% en los nueve meses de 2012; el sector manufacturero muestra respectivamente un 15% y un 14%, siendo lógicamente contabilizado por el sector primario el resto, es decir, un 4 y un 6%. De otra parte la entrada de IDE por sectores para los tres primeros trimestres arroja las siguientes cifras: 69% servicios, 29% industria, 2% sector primario. Los datos paralelos para el período 1993-2012 son, respectivamente, 78, 21 y 1%.

Gráfico 5
Salida y entrada de IDE en el primer y tercer trimestre en el período 2007-2012

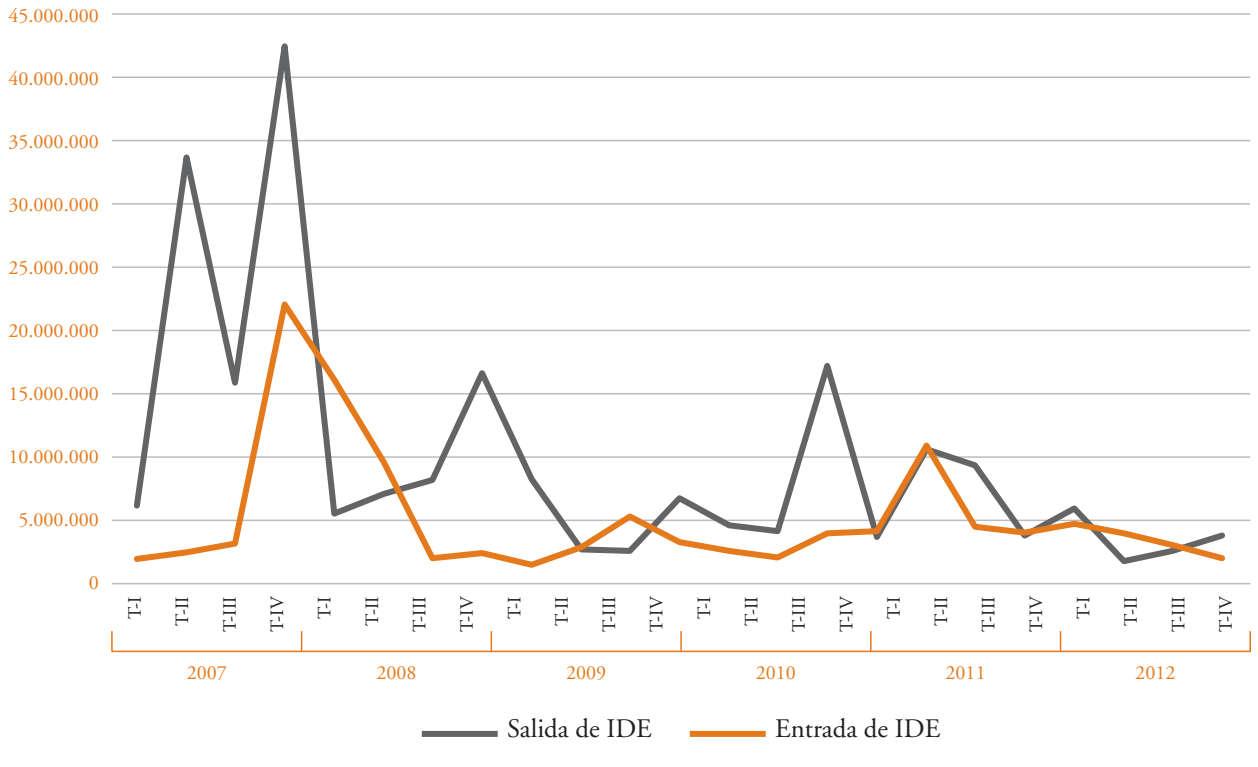


Gráfico 6
Distribución por países de la salida de IDE. Enero-septiembre de 2012

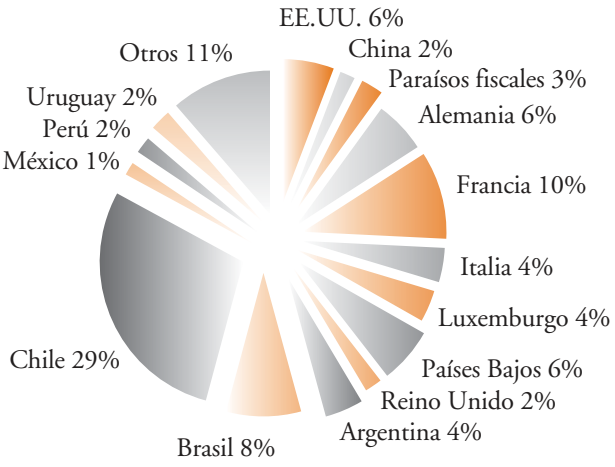
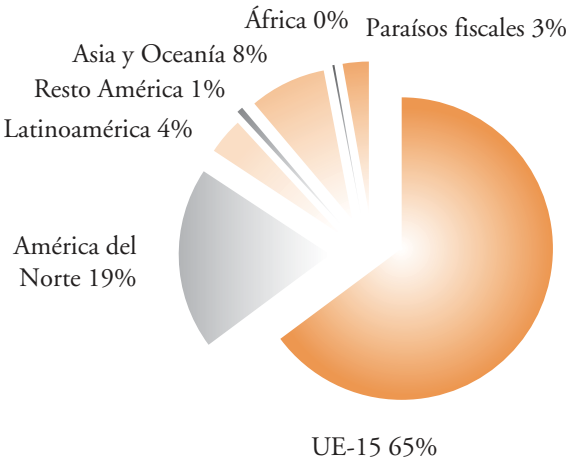


Gráfico 7
Distribución por zonas geográficas de procedencia de la IDE recibida durante 2012. Enero-septiembre



4. Algunas observaciones empíricas

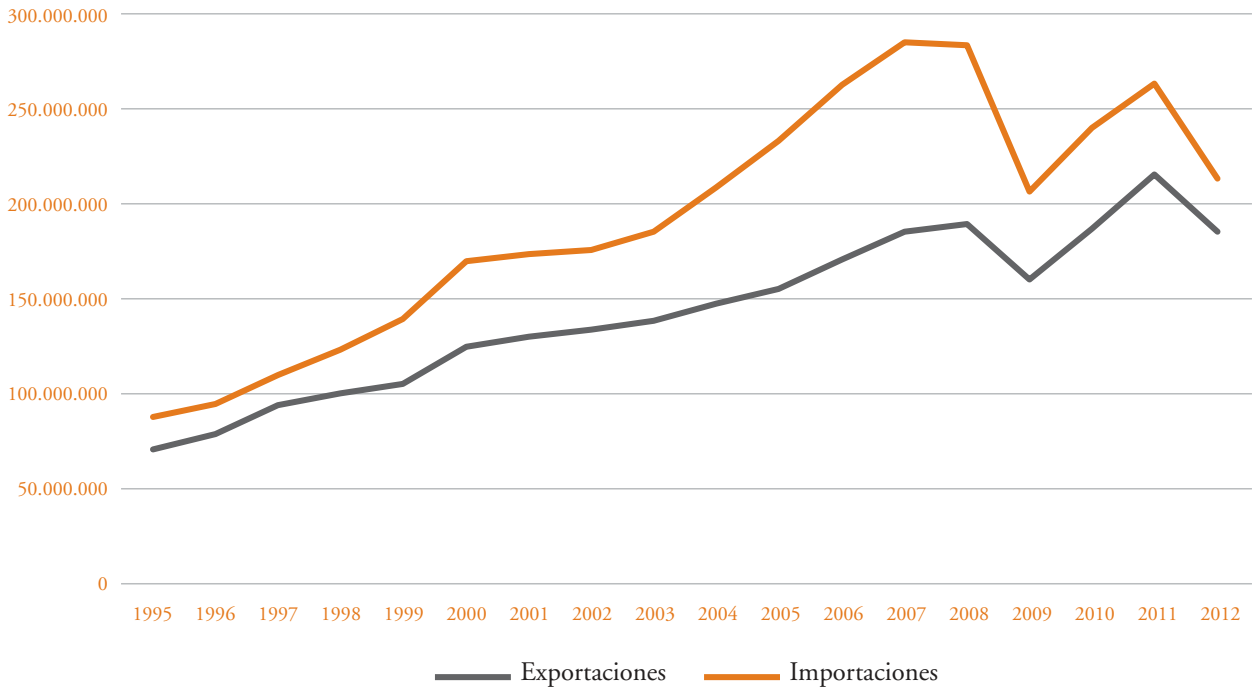
Durante el ejercicio de 2012 se han producido ajustes y reestructuraciones del conjunto del tejido empresarial español. La moderación salarial, el ajuste de plantillas, la mejora de la productividad, ha permitido que la economía gane competitividad.

La etapa de crecimiento que antecedió a la actual crisis económica se caracterizó por un fuerte desequilibrio en la balanza por cuenta corriente de la economía española. Sin embargo, en la crisis las exportaciones españolas han ganado cuota de mercado y reducido el déficit comercial (gráfico 8), aumentando su diversificación hacia zonas fuera de la UE. La zona euro registra prácticamente la mitad de las exportaciones españolas, por lo que la recesión de este mercado ha frenado el buen comportamiento exportador. Sin embargo, el déficit comercial a noviembre de 2012 ha alcanzado el nivel más bajo de la última década y media. El descenso de las exportaciones también tiene su reflejo en una disminución de las importaciones en aquellas partidas que constituyen *inputs* primarios e intermedios para la producción de bienes exportables. La reducción del déficit por cuenta corriente puede constituir una condición necesaria para la salida de la crisis (Rodríguez y cols., 2013).

Las empresas cotizadas en el mercado principal de la bolsa española han facturado en el primer semestre de 2012 un 16% más que en igual período del año anterior. Casi la mitad de las empresas venden más fuera que en el mercado interior y en un 25 supera el 75% de ventas internacionales. Este crecimiento se explica en gran medida por las ventas fuera de la Unión Europea. La mayor relevancia sectorial es explicada por materiales básicos, industria y construcción, seguidos de tecnología y telecomunicaciones.

Han sido varias las empresas multinacionales de procedencia extranjera que han reestructurado su actividad en la economía española, reduciendo su exposición (desinvirtiendo) y actividad (reducción de plantillas, cierre de unidades: desinvirtiendo o deslocalizando). Así, a título de ejemplo, se han producido desinversiones en varios sectores: banca y seguros, farmacéutico y químico, comunicación, consumo. Aunque durante los años consecutivos a la crisis la caída del empleo fue relevante en el 2009 del 9,9%, se atenuó sustancialmente en el 2010 con una reducción del 1,61%. Dicha evolución está condicionada por la cifra de negocios que experimentó una caída del 4% en el 2008 y del 10% durante el 2009, sin embargo se recuperó durante el 2010 con un creci-

Gráfico 8
Evolución de las exportaciones e importaciones desde 1995-2012 (*)



(*) Los datos del año 2012 solo recogen las exportaciones e importaciones de enero a octubre.

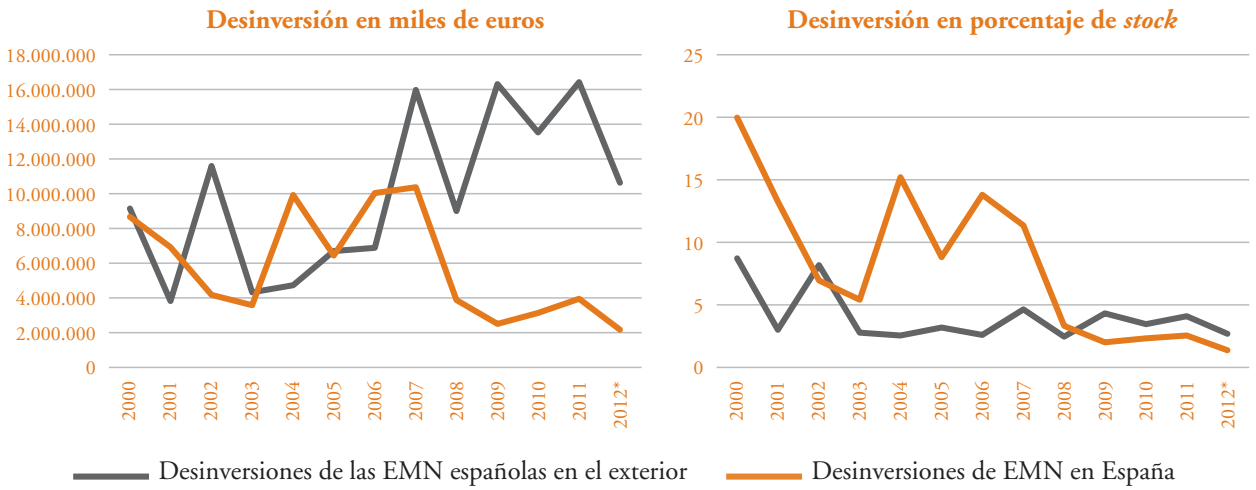
miento del 6%. A pesar de estos ajustes, cabe destacar que el porcentaje de desinversiones cae a mínimos históricos (gráficos 9, 10 y 11).

Una de las consecuencias de la crisis puede ser un incremento de las desinversiones, bien por la contracción de los mercados de destino, bien por la posibilidad de obtener liquidez a través de la venta de activos y reducir endeudamiento. En el gráfico 5 se aprecia que efectivamente el volumen de desinversiones parece haberse incrementado. Sin embargo, al expresar el volumen de desinversiones en función del *stock* de IDE en el exterior (2), se puede apreciar que esta magnitud se ha mantenido en los mismos niveles o incluso ha descendido. Asimismo, teniendo en cuenta el volumen de actividad, podemos apreciar que durante el 2008 los ingresos se incrementaron en un 5,6%, sufrieron una caída del 9,2% en el 2009 y una fuerte recuperación durante el 2010 con crecimiento del 16,9%. Durante este tiempo el volumen de empleo en el exterior ha crecido llegando a superar al que las EM extranjeras tienen en España. De ello se desprende los resultados positivos de una apuesta clara de la empresa multinacional española por los mercados exteriores como estrategia para atenuar los efectos sistémicos de la crisis (gráficos 9, 10 y 11).

También se sigue observando la tendencia sobre las empresas de rápida internacionalización (Rialp y cols., 2013) como empresas muy orientadas hacia los mercados extranjeros con anterioridad a los tres años desde su constitución. Los análisis realizados confirman que durante la crisis, las empresas de temprana internacionalización tienen mejores niveles de eficiencia que las nuevas empresas domésticas.

Recientemente se ha observado cómo las grandes multinacionales españolas se han financiado emitiendo deuda al mercado. Concretamente BBVA, Banco Popular, Telefónica, Gas Natural, Caixabank, Bankinter, Banco Sabadell, Red Eléctrica e Iberdrola han aprovechado la reducción de la prima por riesgo soberano que se produce en enero de 2013 para obtener importantes cuantías en deuda corporativa, con rentabilidades incluso por debajo de los tipos de interés de los bonos soberanos.

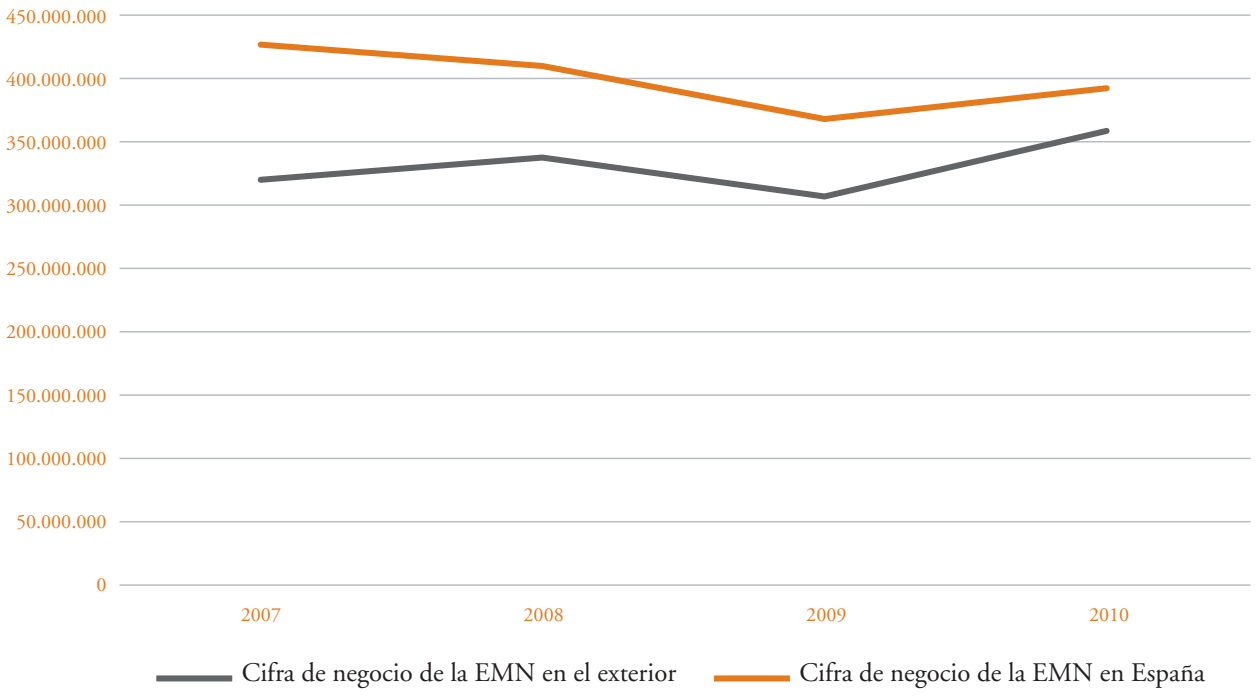
Gráfico 9
Evolución del volumen de desinversiones en miles de euros y en porcentaje sobre el *stock*



(*) Datos de enero a septiembre.

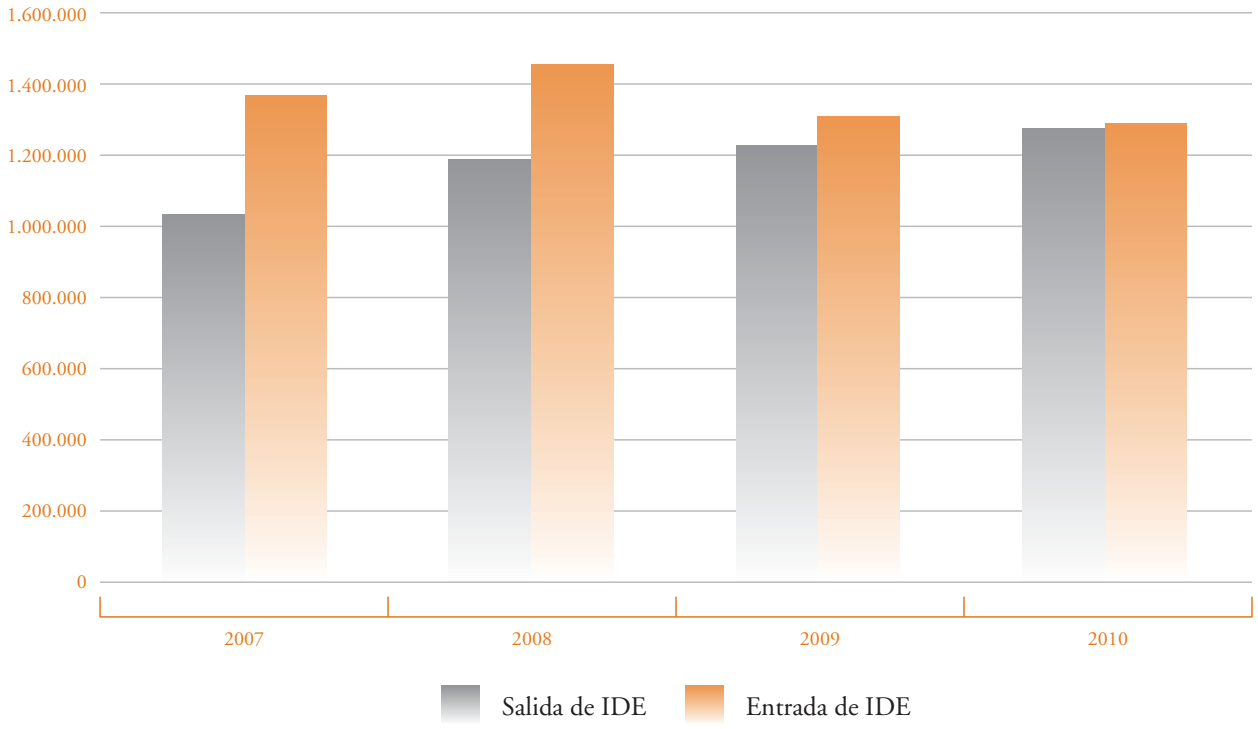
Fuente: Elaboración propia en base a Datainvex.

Gráfico 10
Evolución de la cifra de negocio



Fuente: Elaboración propia en base a Datainvex.

Gráfico 11
Evolución del *stock* de empleo



Fuente: Elaboración propia en base a Datainvex.

Asimismo, las grandes constructoras españolas siguen con su expansión exterior y con cierto ajuste interno, redefiniendo su actividad. Las seis de mayor tamaño cotizadas en Bolsa (Acciona, ACS, FCC, Ferrovial, OHL y Sacyr, Vallehermoso) continúan con reestructuraciones: venta de activos y de participaciones, con políticas de desapalancamiento y de aumento de la diversificación internacional. El consorcio Al Shoula, integrado por diez empresas españolas, construirá la alta velocidad de Medina a La Meca con un presupuesto de 7.000 millones de euros. También, en diciembre de 2012, se ha firmado un Memorándum de Entendimiento (MoU) entre el Gobierno israelí y el Gobierno español de cooperación en transporte e infraestructuras, lo que permitirá a empresas españolas colaborar en la modernización de la red ferroviaria israelí.

Sin embargo, también en 2012 se ha producido un aumento del riesgo político (*nacionalismo de recursos naturales*, a veces no solo), manifestado con sendas expropiaciones (YPF en Argentina; Red Eléctrica e Iberdrola en Bolivia) y alto nivel de riesgo regulatorio especialmente el asociado a hidrocarburos, energía y minería. Los países con mayor nivel de riesgo país en América Latina (Argentina, Bolivia, Venezuela y Ecuador) son los que menos IDE reciben.

5. Reflexiones finales

La crisis económica ha afectado negativamente a las nuevas inversiones directas españolas en el exterior, reduciendo su cuantía; también lo ha tenido sobre las importaciones (Durán y Úbeda, 2013). Sin embargo, la crisis no parece haber mostrado relación directa alguna entre exportaciones e inversión directa. En este sentido, podemos decir que las exportaciones han sido una opción independiente de la IDE en el proceso de internacionalización; han dado una adecuada respuesta a la crisis. Ambas alternativas de internacionalización se complementan en lo relativo al comercio exterior español.

Asimismo, la estrategia de internacionalización llevada a cabo por la empresa española es de hecho un factor contracíclico que atenúa los efectos de la crisis. Los sectores que más se han visto afectados por la crisis han demostrado una intensa actividad exterior, tanto en términos de desempeño económico (cifra de negocios, resultados) como de creación de empleo y nivel relativo de desinversiones. Así, en el período 2007-2010 el sector financiero ha incrementado el número de trabajadores en el exterior en un 37%, el asegurador en un 57% y el sector de construcción en un 158%.

En el período de crisis la diversificación geográfica internacional de las multinacionales españolas ha aumentado. Estas ganancias de diversificación serán positivas para dichas empresas y para la economía española. Como hemos señalado, las multinacionales españolas son en su destino geográfico americano y europeo y comienzan a tener relevancia en Asia y África. El perfil de los países emergentes y de sus multinacionales acelerará su convergencia con los países más avanzados, lo que será positivo para la economía internacional, en la que operan las multinacionales españolas.

La eurozona seguirá en recesión, mientras que las economías emergentes seguirán creciendo a relativamente elevadas tasas (China, India, Brasil, Rusia, Sudáfrica, Turquía...), más moderadamente lo hará América Latina. Cabe esperar que EE.UU. continúe con su mejora de actividad económica y de cambios institucionales. En un contexto de todavía baja intensidad en lo relativo al proteccionismo hay que esperar avances en los cambios institucionales (especialmente en EE.UU., Europa y China) que faciliten la actividad económica en Europa como condición necesaria para la salida de la crisis.

NOTAS

(1) En este sentido hay que observar que una considerable cantidad de la inversión procedente de EE.UU. en realidad transita a través de Europa (Holanda, entre otros), tal y como ha venido sucediendo también en etapas previas.

(2) Se ha estimado el *stock* de IDE en el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

Durán, J. J.; Pérez, F. y Úbeda, F. (2011), «La inversión directa extranjera en la industria española. Filiales de ámbito multinacional», *Revista de Economía Industrial*, núm. 380, (2011), págs. 41-59.

Durán, J. J. y Úbeda, F. (2013), «Factores determinantes de la multinacionalización de la economía española y su efecto en el comercio exterior», *Información Comercial Española*, segundo trimestre, en prensa.

Prior-Jiménez, D.; Rialp-Criado, A.; Rialp-Criado, J. y Urbano-Pulido, D. (2013), «En un período de crisis ¿las nuevas empresas internacionales son más eficientes que las nuevas empresas domésticas?», *Información Comercial Española*, segundo trimestre, en prensa.

Ramírez, M. y Fleta, J (2013), «Tipologías de los inversores europeos (UE-15) en España», *Información Comercial Española*, segundo trimestre, en prensa.

Rodríguez, A.; Turmo, J. y Vara, O. (2013), «Los desequilibrios globales y los flujos financieros», *Información Comercial Española*, segundo trimestre, en prensa.



VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE

Coordinadora

Amelia Pérez Zabaleta

Vicedecana 2ª del Colegio de Economistas de Madrid

La vivienda. De los ajustes al banco malo

Julio Rodríguez López
Doctor en Ciencias Económicas, UCM, Estadístico Superior del Estado (excedente) y Economista titulado del Banco de España. Fue presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada. Forma parte del colectivo «Economistas frente a la crisis»

RESUMEN

Los descensos anuales de los precios de la vivienda en 2012 fueron los más intensos desde el inicio de la crisis en el mercado de vivienda. En 2012 fue relevante la incidencia sobre tales precios de la nueva normativa bancaria, que reforzó las provisiones sobre los *activos inmobiliarios tóxicos* en los balances de las entidades de crédito. El descenso de la renta disponible de los hogares, el intenso retroceso del empleo y las negativas previsiones sobre los precios de la vivienda no ayudaron a mejorar la situación de la demanda de vivienda, a pesar de las más favorables condiciones de accesibilidad. Los cambios fiscales introducidos en 2013 a través de los Presupuestos Generales del Estado no facilitarán la recuperación de la demanda, que depende profundamente de la evolución del nivel de empleo y de la disponibilidad crediticia para la compra de vivienda. La mejoría de las ventas de viviendas a extranjeros y a no residentes contrarrestará el perfil negativo de las ventas a residentes.

PALABRAS CLAVE

Demanda de vivienda, Empleo, Hogares, Accesibilidad, Restricción crediticia, Hipotecas, Compras de viviendas, *Stock* no vendido, Desahucios, Nueva normativa de alquileres.

1. Introducción

En 2012 destacó la mayor intensidad de los descensos de precios en el mercado de vivienda respecto de los cuatro años de ajuste precedentes. En dicho ejercicio persistió la reducción de la nueva oferta de viviendas. La construcción residencial detrajo medio punto porcentual a la variación anual del PIB. Destacaron los cambios en la regulación, tanto en la fiscalidad de la vivienda como en la normativa bancaria que más afecta al subsector inmobiliario. La tensión social por los desahucios provocó la introducción de medidas de protección a los hogares más vulnerables. El año se cerró con la creación del *banco malo*, del que destaca tanto su amplia dimensión como la conveniencia de precisar una estrategia clara de actuación en 2013.

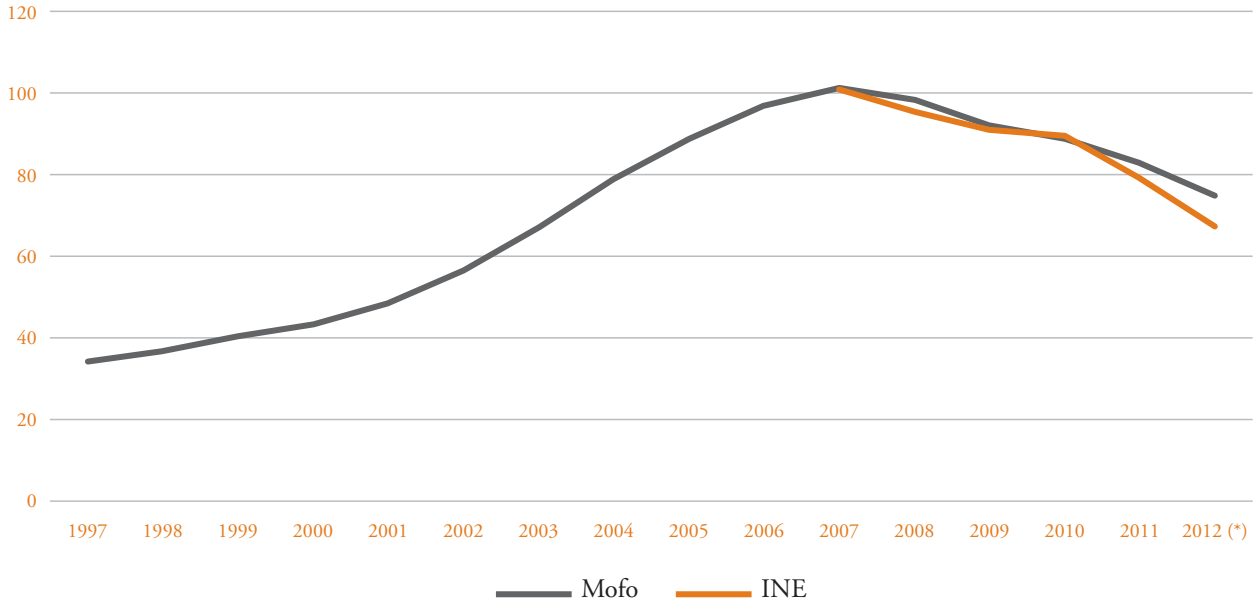
2. Mercado de vivienda en 2012. Cambios normativos y mayor ajuste en los precios

En 2012 tuvo lugar el mayor descenso anual de los precios de la vivienda desde el inicio de la crisis. El ajuste total a la baja de los precios de la vivienda en España se ha aproximado al 31% en algo menos de cinco años, según el índice de precios de vivienda del INE. Este indicador descendió en un –15,2% en el tercer trimestre de 2012 sobre el mismo período del año precedente (gráfico 1). El descenso fue mayor en 2012 en el caso de las viviendas usadas (–16,4%). El precio medio de mercado de una vivienda fue de 1.531,2 euros/m^2 en el cuarto trimestre de 2012 (137.808 sería el precio de venta de una vivienda de 90 m^2 en España en dicho período de tiempo), según la estadística de precios de vivienda del Ministerio de Fomento, obtenida a partir de una amplia muestra de tasaciones de viviendas.

Según la estadística de la empresa tasadora Tinsa, sobre un descenso acumulado del 33,3% entre diciembre de 2007 y el mismo mes de 2012, los mayores retrocesos de precios se han producido en el área de la costa mediterránea (–40,1%), resultando tales descensos menos acusados en el área de Baleares-Canarias (–26,7%) (gráfico 2). Según el citado índice de precios del INE,

Gráfico 1

Precios de la vivienda. Índices, cuarto trimestre (100=media de 2007). Precios de tasación (1997-2012) e índice de precios a partir de los notarios (2007-2012)



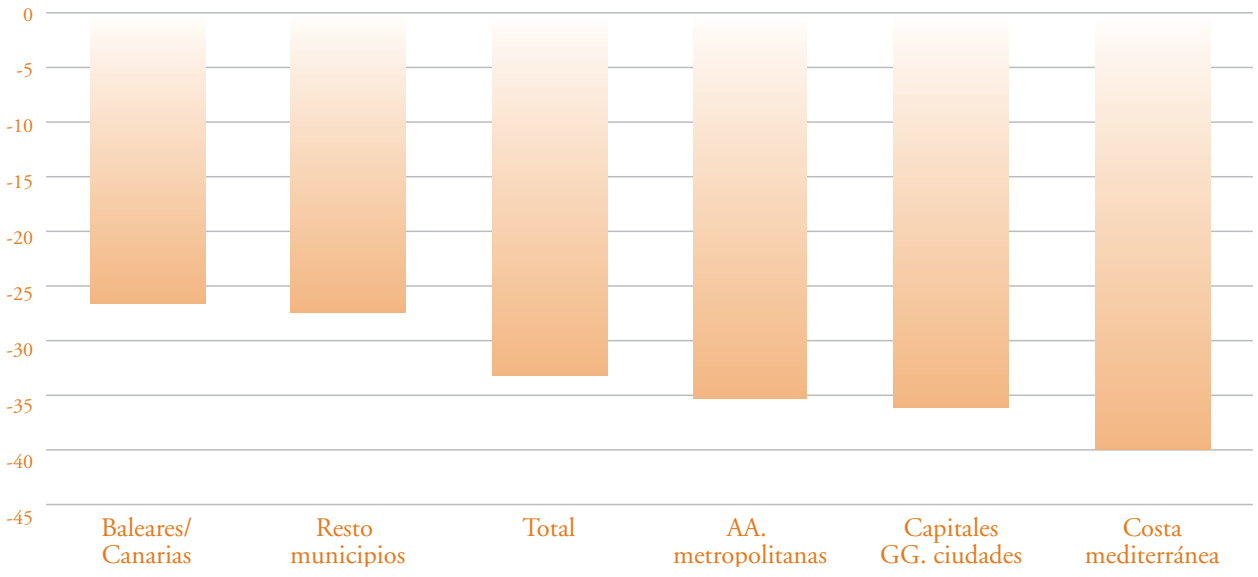
(*) Tres primeros trimestres

Fuente: Ministerio de Fomento e INE.

Gráfico 2

Precios de las viviendas. Variaciones acumuladas en el período de recesión del mercado de vivienda (diciembre 2007/diciembre 2012)

En porcentaje



Fuente: Tinsa.

por autonomías el descenso acumulado mayor fue el de Cataluña (–41%), mientras que el menos intenso fue el de Extremadura (–12,4%). Junto a las concentraciones de nueva oferta de viviendas en la costa mediterránea, en la intensidad del ajuste bajista de los precios de la vivienda parece desempeñar una influencia directa el carácter más urbano de la población.

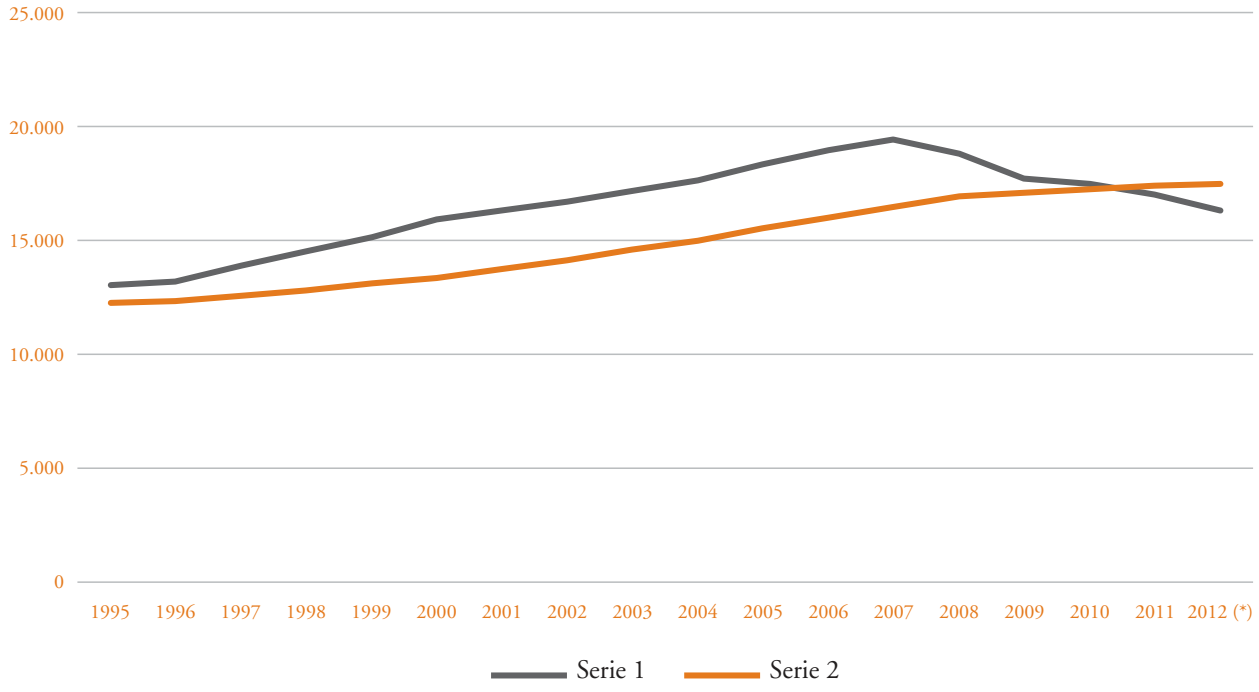
Los mayores descensos de los precios aparecen ligados a los cambios en la regulación que supusieron los dos reales decretos *Guindos*, esto es, los RR.DD.LL. 2/2012 y 18/2012, introducidos en el primer semestre de 2012. Dichas normas obligaron a aumentar sustancialmente en 2012 las provisiones correspondientes a los *activos tóxicos* asociados con el mercado inmobiliario existentes a 31 de diciembre de 2011 en los balances bancarios (suelo, viviendas terminadas y promociones en curso). El descenso del valor contable de los activos reales y de los préstamos afectó a la baja a los precios de mercado.

Los factores determinantes de la demanda de vivienda presentaron una evolución poco favorable a la expansión de la demanda de vivienda en 2012. Por una parte, la renta disponible de los hogares, influida por la caída del empleo, por la desaceleración salarial y por la mayor presión fiscal directa, retrocedió en 2012 por tercer año consecutivo. Dicho descenso real fue del 5% en los tres primeros trimestres de 2012 sobre el año anterior, más acusado que el de los dos años precedentes. El retroceso interanual del empleo superó los 835.000 ocupados en el tercer trimestre de 2012, según la Encuesta de Población Activa. La evolución negativa del empleo continuó desacelerando el ritmo de creación de hogares, cuya variación neta anual fue de 100.000 en el tercer trimestre de 2012 (gráfico 3). La previsión para fin de 2012 es de 17,5 millones de hogares y de 16,3 millones de empleos en España.

En este sentido, el último Censo de Población de 2011 realizado por el INE, referido al 1 de noviembre de 2011, ha subrayado el importante envejecimiento

Gráfico 3

Empleo (CNTR) y Hogares (EPA). Miles (4º trimestre), 1995-2012 (previsión)

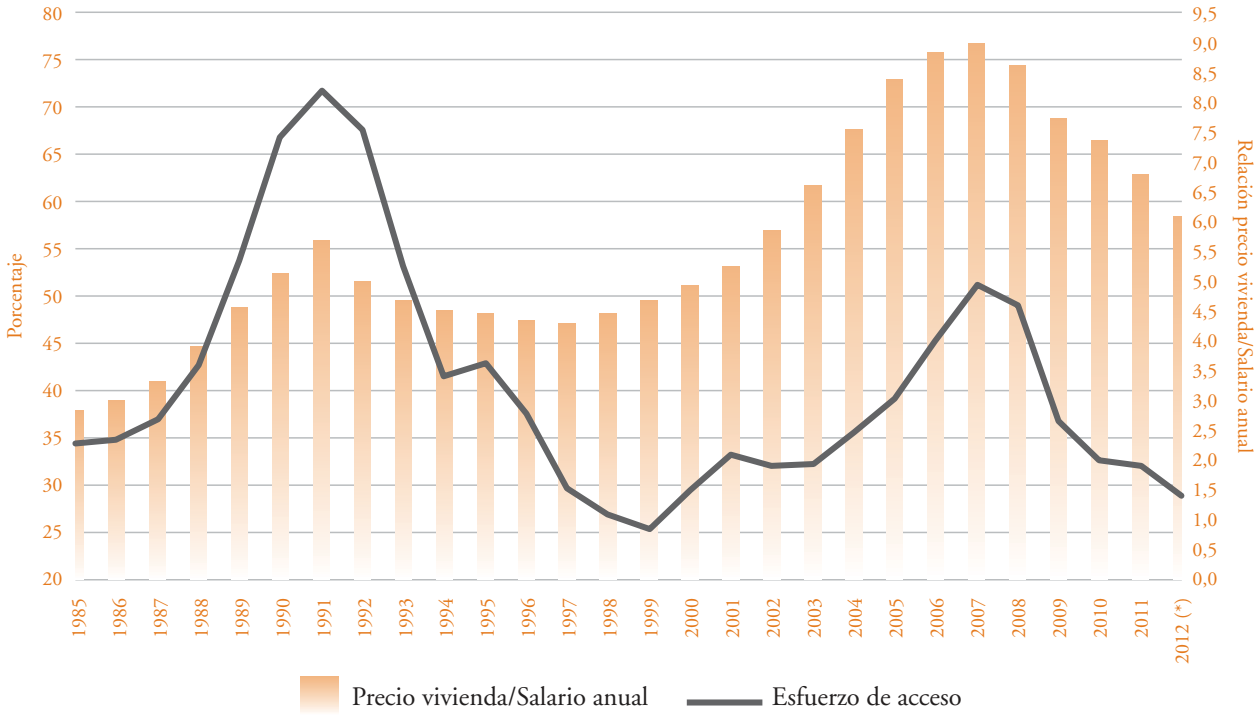


Fuente: INE.

Gráfico 4

Accesibilidad a la vivienda. Primer acceso. Esfuerzo bruto

Medias anuales 1995-2012 (*)



(*) Previsión.

Fuente: Estimación propia con datos del INE, Ministerio de Vivienda y BdE.

experimentado en los últimos años en la población española. El intervalo de población situado entre los 20 y los 35 años, que aporta la mayor creación neta de hogares, ha descendido en casi 600.000 personas entre 2001 y 2011. Esta circunstancia, unida al saldo migratorio negativo iniciado en 2011 y que se ha reforzado en 2012, implica que el ritmo potencial de creación de nuevos hogares puede descender de forma acusada en España.

Las mejores condiciones de acceso a la vivienda en propiedad en España en 2012, derivadas de los descensos de los precios de las viviendas y de los menores tipos de interés (el esfuerzo medio ha descendido hasta el 28,9% de los ingresos familiares de un nuevo hogar en 2012), no han estado acompañadas de mayores volúmenes de financiación a comprador (gráfico 4). El impulso dado desde el Gobierno a la consolidación bancaria no ha sido precisamente un estímulo a la concesión de nuevos préstamos. Las entidades de crédito han financiado las compras de viviendas situadas en sus balances, y ha sido problemático conseguir créditos para el mercado de vivienda usada.

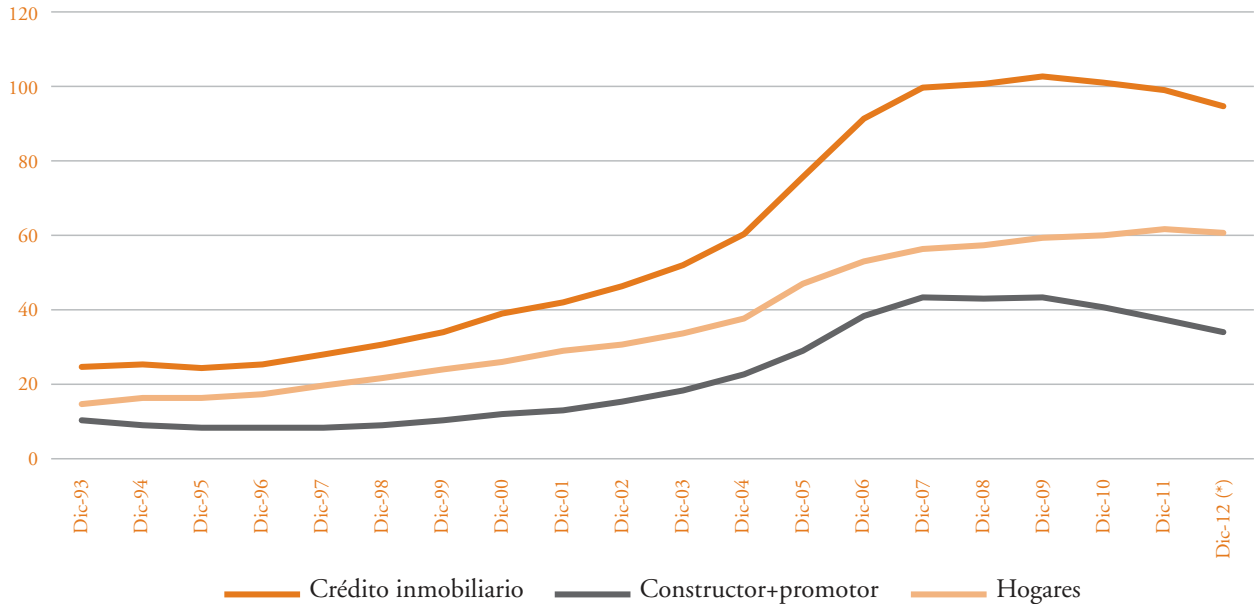
En 2012 se aceleró el descenso del saldo vivo de crédito inmobiliario (–5,1% fue el ritmo interanual de septiembre de 2012). Dicho retroceso fue mayor en el segmento de la promoción de viviendas (–7,6%) y de la construcción (–14,1%) que en el caso del crédito a hogares para la compra y rehabilitación de viviendas (–2,5%) (gráfico 5). Por tercer año consecutivo las compraventas de viviendas superaron a las hipotecas registradas para compra de viviendas.

Así, se aproximó al 40% en 2012 la proporción aparente de viviendas adquiridas sin financiación hipotecaria (gráfico 6). Esto puede indicar que una parte significativa de las ventas de viviendas se ha realizado

Gráfico 5

Crédito inmobiliario (promotor-constructor y comprador). Saldos vivos a 31 de diciembre

Porcentajes del PIB, 1993-2012



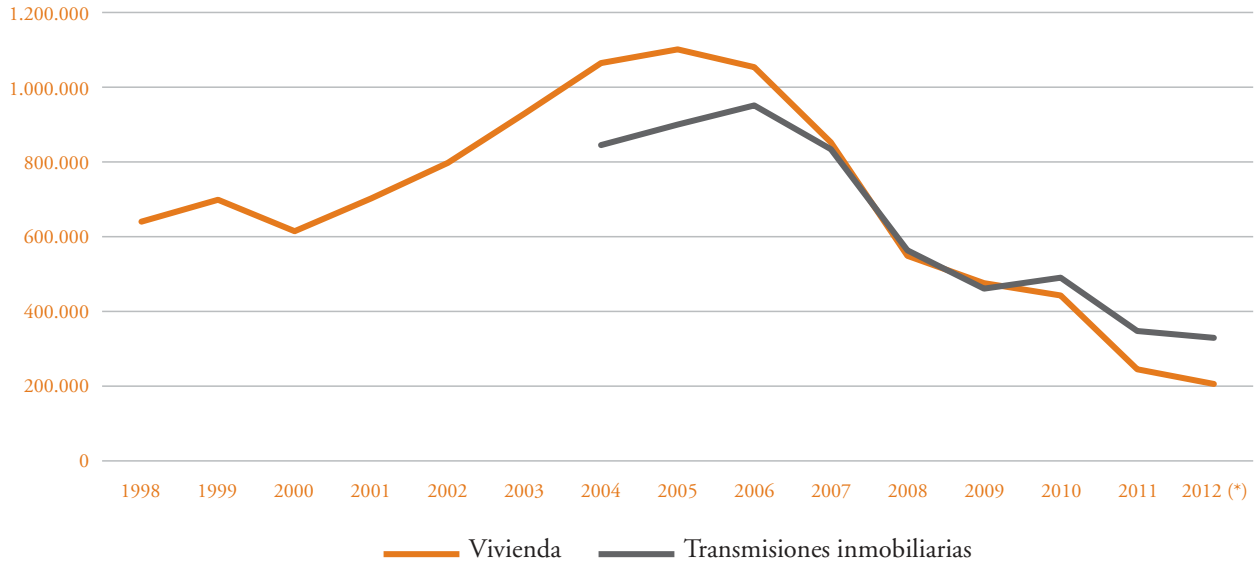
(*) Previsión.

Fuente: BdE.

Gráfico 6

Hipotecas para compra de viviendas y transmisiones inmobiliarias (notarios)

Totales anuales, 1998-2012



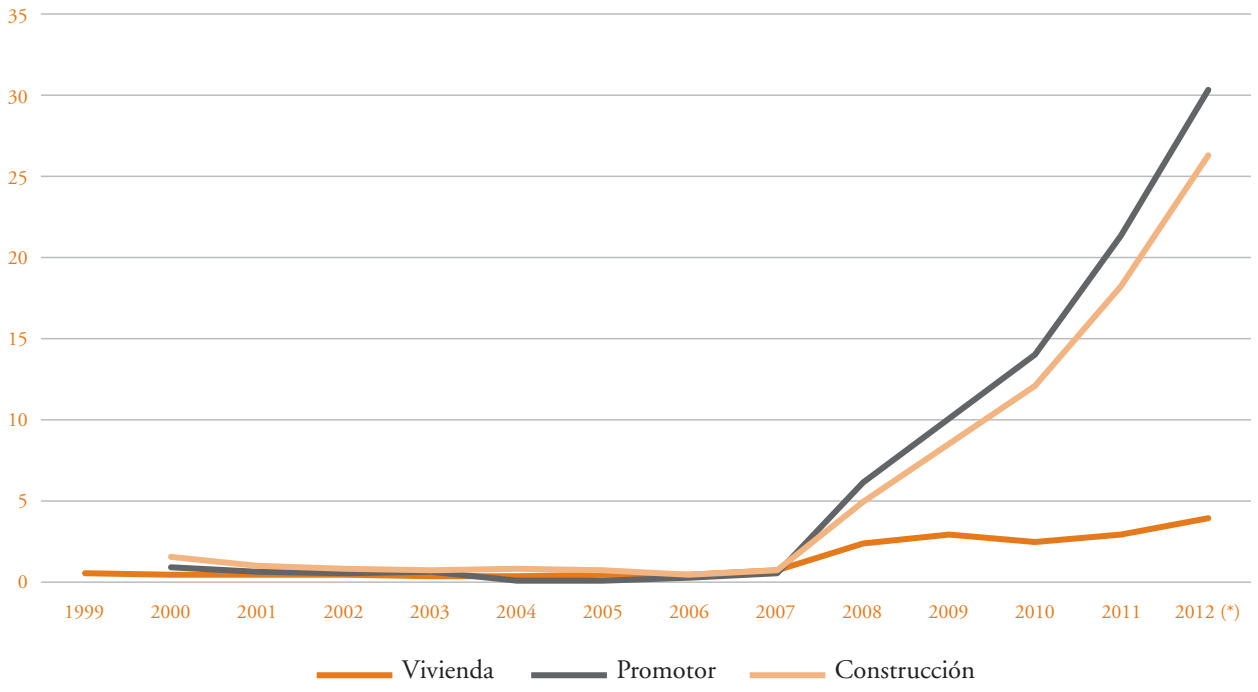
(*) Previsión.

Fuente: BdE y Ministerio de Fomento.

Gráfico 7

Morosidad. Proporción de morosos en los créditos a promoción, construcción y compra de vivienda

Datos al cuarto trimestre, 1999-2012



(*) Previsión.

Fuente: BdE.

en 2012 sin préstamo hipotecario, posiblemente por inversores, fondos de inversión y extranjeros, situación que, al menos desde que se dispone de series estadísticas relativas a ambas variables, no se había producido en España con anterioridad.

La morosidad del crédito inmobiliario refleja tambien la situación del subsector. Después de 2007 dicha variable ha crecido de forma más que notable en las magnitudes correspondientes a la financiación del mercado de vivienda (gráfico 7). El crecimiento mayor de la morosidad ha correspondido a los créditos destinados a la promoción de viviendas (*servicios inmobiliarios*) a 30-9-2012, donde la tasa de morosidad alcanzó el 30,4% en septiembre de 2012. Le sigue el crédito a la construcción, donde la tasa citada ascendió al 26,4% en la misma fecha.

La tasa de morosidad relativa a la adquisición y compra de vivienda ascendió al 3,63%, que está muy por debajo de la correspondiente al conjunto del crédito a otros sectores residentes (sector privado, básicamente). Con la creación del *banco malo*, Sareb, es previsible que en los datos de diciembre de 2012 haya disminuido la morosidad del crédito inmobiliario. Esto implica que una parte sustancial de la morosidad derivada de la crisis del mercado de vivienda se ha trasladado a dicha entidad a fines de 2012, conforme a lo previsto.

Lo más trascendente de la financiación a la vivienda en 2012 fue que persistió en dicho año una situación de racionamiento de crédito, atenuada por la débil demanda de financiación crediticia. La mayor parte de la nueva financiación aportada por el conjunto de entidades de crédito al mercado de vivienda lo ha sido a través de préstamos a compradores. Estos últimos adquirieron viviendas en poder de la banca procedente de daciones en pago de los promotores y de las ejecuciones hipotecarias.

3. Mercado de vivienda. ¿Habrá superado el parque de viviendas los 26 millones?

La debilidad de la demanda de vivienda se tradujo en 2012 en un nuevo descenso de las ventas de viviendas. Según la información procedente de los notarios, las transmisiones de viviendas descendieron sobre 2011 en un –5,1% (datos hasta el tercer trimestre), situándose próximas a las 330.000 viviendas vendidas en el año (98.500 nuevas y 226.200 usadas), casi la tercera parte de las ventas alcanzadas en 2006, el máximo anual de la fase de auge.

Destacó asimismo el fuerte retroceso de las ventas de viviendas nuevas (–19,2%) y la moderada recuperación de las ventas de viviendas usadas (2,2%). Las ventas de viviendas a extranjeros residentes y a no residentes aumentaron en un 15,3% sobre 2011 en dicho período, llegando a suponer dichas ventas a extranjeros y no residentes el 12,6% del total de las ventas (10% en 2011).

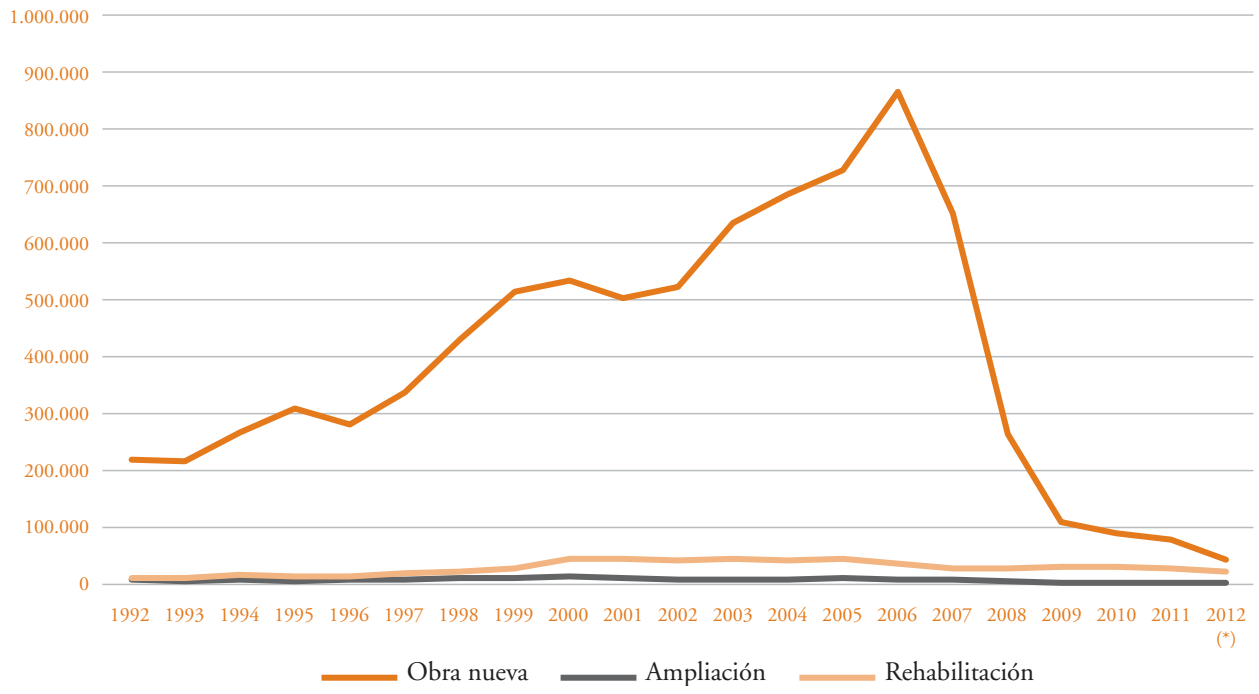
Según la estadística de visados de obra nueva, las viviendas iniciadas descendieron en un 43,6% en 2012 (diez primeros meses), mientras que las terminadas cayeron en un 29,2%. El descenso de los visados para rehabilitación fue menos intenso que el de los de obra nueva (gráfico 8). Se terminaron, pues, unas 118.000 viviendas y se vendieron 98.500 viviendas de nueva construcción, lo que en principio supuso que el *stock* de viviendas terminadas y no vendidas haya debido mantenerse en un nivel elevado, equivalente al del año precedente.

La inversión en vivienda descendió en –7,3% en los tres primeros trimestres de 2012 respecto del año precedente. La construcción residencial volvió a detraer casi medio punto porcentual a la variación del PIB en 2012 (–1,3% fue la posible caída del PIB en dicho ejercicio) (gráfico 9). La estimación del Ministerio de Fomento situó en 676.035 el número de viviendas de nueva construcción no vendidas a 31.12.2011, cifra

Gráfico 8

Visados de dirección de obra: obra nueva, ampliación y rehabilitación

Totales anuales, 1992-2012. Número de viviendas



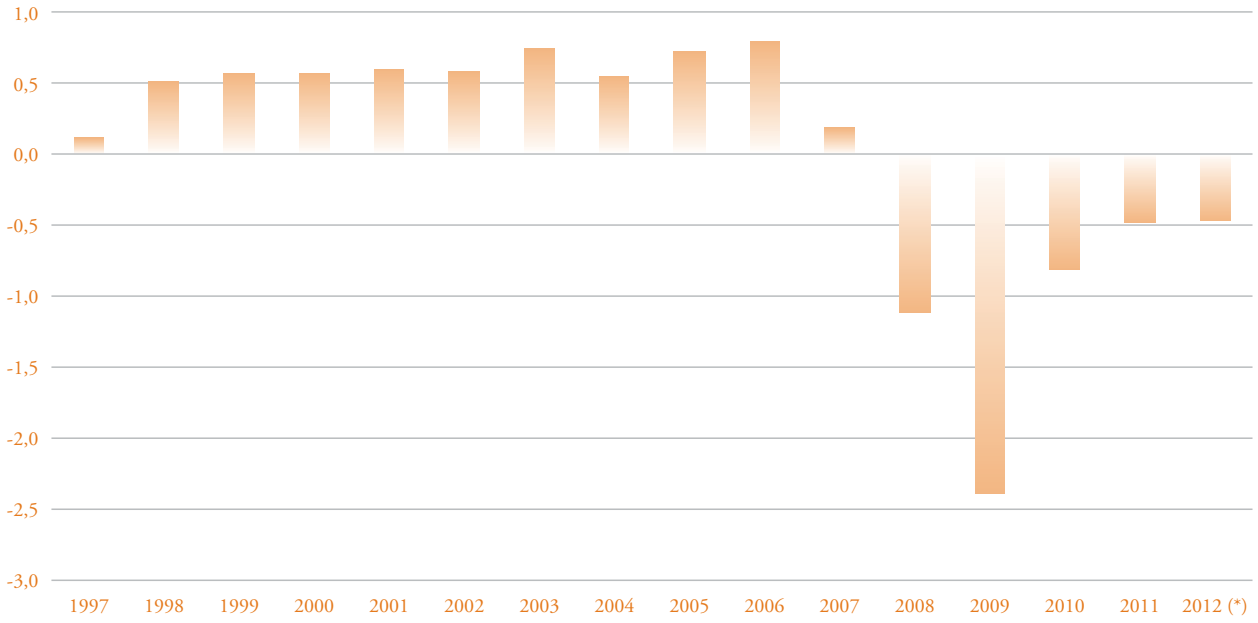
(*) Previsión con datos hasta octubre.

Fuente: Ministerio de Fomento.

Gráfico 9

Inversión en vivienda. Aportación al crecimiento del PIB en puntos porcentuales, 1997-2012

En puntos porcentuales



(*) Previsión con datos hasta el tercer trimestre.

Fuente: INE.

equivalente al 2,6% del parque de viviendas de España en la misma fecha. La Comunidad Valenciana siguió concentrando el mayor volumen absoluto de dicho *stock*, con 139.273 viviendas no vendidas, seguida de Andalucía (107.138) (gráfico 10).

En abril de 2013 se conocerán los resultados del Censo de Viviendas de España referidos al 1 de noviembre de 2011. Dicha información podrá contrastarse con las estimaciones del parque de viviendas de España a fin de año, entre 2001 y 2011, estimaciones realizadas por el Ministerio de Fomento y apoyadas sobre todo en las viviendas terminadas cada año. En 2001 la dimensión de dicho parque, según el Censo de Viviendas de dicho año, rozaba los 21 millones de viviendas familiares, mientras que a 31 de diciembre de 2011 superaba los 26 millones según la estimación citada. Esta evolución supuso un aumento del 23,7% del *stock* de viviendas en diez años y situaba la relación viviendas/hogares (1,5) en España en un nivel espectacularmente elevado a escala internacional.

4. La nueva política de vivienda y el alquiler. Los cambios fiscales

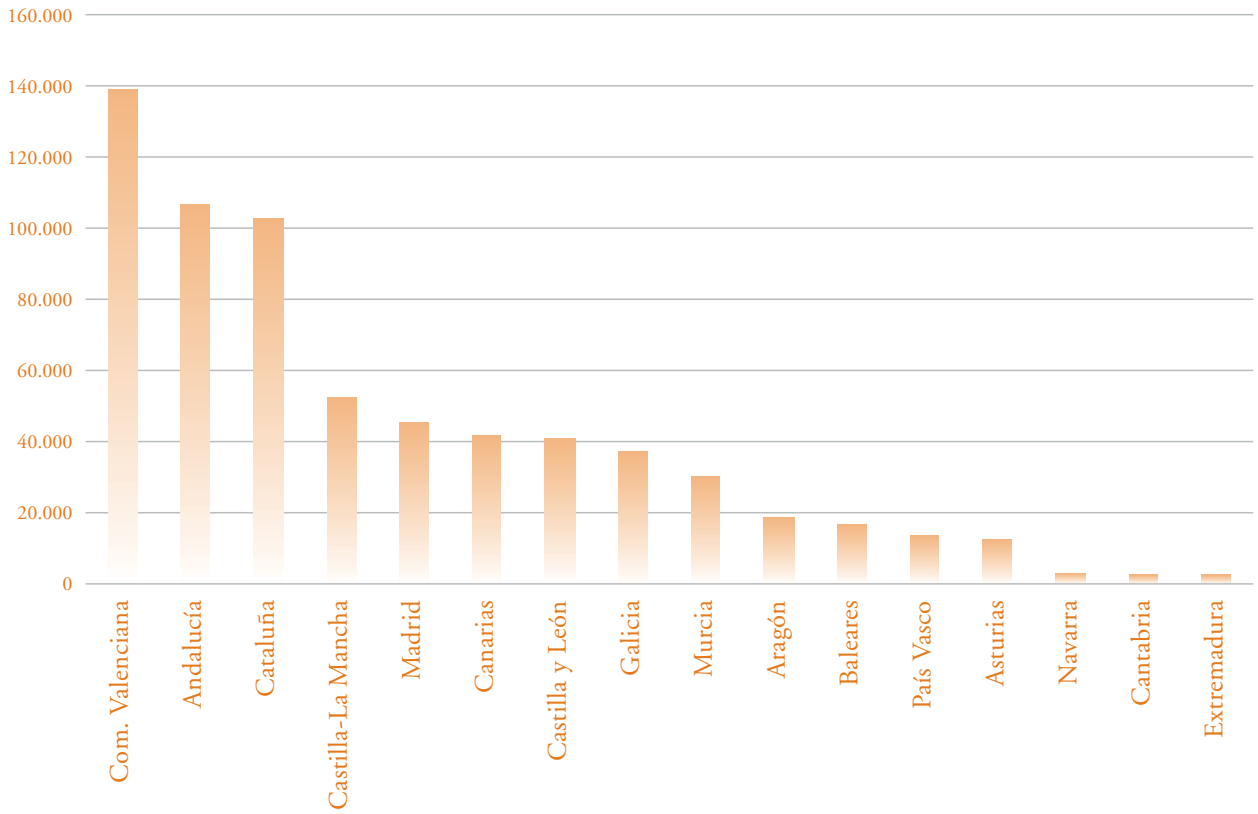
La restricción crediticia, la mayor inseguridad de los nuevos empleos, el descenso de la renta disponible por habitantes son factores que han contribuido a reforzar el peso de las viviendas de alquiler en España tras el desarrollo pleno de la actual crisis económica. Dicha forma de acceso puede ser ahora la única posibilidad de acceso a la vivienda para amplios segmentos de la población, ante la desaparición de la construcción de viviendas protegidas para la venta y el alquiler y la supresión en 2012 de las nuevas ayudas a los inquilinos.

La Encuesta de Condiciones de Vida del INE de 2012, correspondiente a 2011, revela que la proporción de hogares que vive de alquiler en España supone el 12,1% del total de hogares correspondiente, correspondiendo a Cataluña la proporción más elevada, el 19,5%.

Gráfico 10

Comunidades autónomas. Estimación del *stock* de viviendas terminadas y no vendidas (2005-2011), a 31 de diciembre de 2011

Número de viviendas



Fuente: Ministerio de Fomento.

El proyecto de nueva Ley de Arrendamientos Urbanos tramitado en el Congreso de los Diputados implica un estímulo a los arrendadores. El plazo máximo de los contratos desciende desde cinco hasta tres años, no se establece de antemano ningún indicador para la actualización anual de las rentas y el propietario puede recuperar la vivienda sin demasiado esfuerzo por razones familiares, sin que dicha circunstancia figure en el contrato de arrendamiento.

La fiscalidad ha sido estimulante de la demanda de vivienda en 2012, aunque no ha logrado modificar el perfil deprimido de la demanda en este ejercicio. La Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2012 (PGE 2012) consagró la reintroducción de la desgravación tradicional a la compra de vivienda y dejó el IVA en el 4%, tipo favorable que afecta a los precios de la vivienda de nueva construcción.

En el verano de 2012 se conoció la posición de la Comisión Europea, hostil a la reaparición citada de la desgravación a la compra de vivienda habitual, lo que supuso un aviso de que a 1 de enero de 2013 dicha desgravación (el 15% de 9.040 euros por contribuyente en cada ejercicio fiscal) volvería a desaparecer. El Gobierno anunció, con motivo de la elevación general del IVA, que desde 2013 el tipo impositivo de dicho impuesto correspondiente a la vivienda habitual se situaría en el 10%. De lo anterior se deriva, pues, que en la segunda mitad de 2012 hubo un importante estímulo fiscal para adquirir vivienda habitual antes del fin de dicho ejercicio, situación que posiblemente

ha impedido un mayor retroceso de la demanda de vivienda en un contexto económico general seriamente deprimido.

El nuevo Plan de Vivienda previsto, que prioriza la rehabilitación y el alquiler de vivienda, tiene escaso empuje económico. Por otra parte, la nueva Ley de Costas, que legaliza un amplio volumen de viviendas construidas fuera de los límites permitidos, revela la distancia entre un discurso político favorable a la modificación del modelo productivo y una actuación práctica a todas luces prolongadora del viejo modelo. Resulta evidente que este último ha contribuido a la situación actual de la economía española, por lo que llama la atención la insistencia política en la perpetuación del mismo que se deriva del relato de la política medioambiental.

5. Las novedades de fines de 2012. Moratoria a los desahucios y creación del banco malo

El aumento de las ejecuciones hipotecarias y de los lanzamientos creó un clima de inquietud social en el que se promulgó el Real Decreto Ley 27 /2012 (BOE de 15 de noviembre), que suspende por dos años el lanzamiento para un colectivo restringido de hogares. Los ingresos de dicho colectivo no deben de superar los 1.600 euros mensuales. Dicha norma no incluye la suspensión de los intereses de demora. El porvenir de los hogares afectados no es precisamente halagüeño al término de los dos años.

Una novedad de dicha norma es la creación de un Fondo Social de Viviendas propiedad de las entidades de crédito, con el que se pretende ofrecer cobertura a los hogares desalojados, a cambio de un alquiler ajustado. El Fondo citado se ha constituido en enero de 2013 con unas 6.000 viviendas procedentes de las entidades de crédito. La exposición de motivos del citado real decreto reconoce la necesidad de abordar una reforma más profunda del marco jurídico de tratamiento a las personas físicas sobreendeudadas y de mejorar el procedimiento de ejecución hipotecaria.

Por otra parte, en el *Memorándum de Entendimiento* firmado entre el Gobierno español y la Comisión Europea en julio de 2012, que instrumentó la ayuda a España para sanear el sistema financiero, se previó la creación de una sociedad de gestión de activos, que compraría los activos tóxicos de los bancos y *los administraría con el fin de obtener su valor a largo plazo*. Dicha sociedad, Sareb, creada con mayor capital privado que público, compra los activos a los bancos participantes (Grupos 1 y 2) con un descuento medio del 63% en los activos reales y del 45,6% en los préstamos a promotor. Los recursos básicos de Sareb para efectuar tales compras procederán sobre todo de emisiones de deuda de dicha entidad con garantía estatal.

La transferencia de los activos tóxicos de los bancos nacionalizados del Grupo 1 (Bankia, NovaCaixa Galicia, Cataluña Bank y Banco de Valencia) al balance de Sareb se ha realizado en 2012, con un valor aproximado de 35.000 millones de euros. Los activos procedentes de los bancos del Grupo 2 lo harán en 2013, con lo que el balance de Sareb ascenderá a 60.000 millones de euros en 2013. El *banco malo* administrará así unos 89.000 pisos y unos 13 millones de metros cuadrados de suelo. La presencia de Sareb en el mercado de vivienda será un dato a considerar desde 2013. De vez en cuando habrá que tener en cuenta que dicha entidad está ahí para ayudar al sistema financiero a sanearse y que *deberá de minimizar las posibles distorsiones en los mercados que se deriven de su actuación* (BCE, 2012).

6. ¿Qué aportará 2013?

El inicio de 2013 se presenta problemático, una vez desaparecidas las ventajas fiscales existentes hasta 2012. Como consecuencia de los PGE 2013, desde el 1 de enero de 2013 el tipo del IVA aplicable a las ventas de viviendas habituales de nueva construcción ascenderá hasta el 10%, manteniéndose el tipo del 4% exclusivamente para las viviendas protegidas de régimen especial o de promoción pública.

Desaparece, pues, en los PGE 2013 y, en línea con lo antes comentado, la desgravación en el IRPF por compra de vivienda habitual desde la misma fecha. Quienes estén pagando la vivienda podrán seguir deduciendo el 15% de lo amortizado, sobre un máximo de 9.040 euros, hasta que termine la citada amortización del préstamo. La cuenta-vivienda tampoco desgravará y se mantiene la exención por reinversión en vivienda habitual. Persiste la reducción por reinversión

en la vivienda habitual para propietarios que alquilen (del 100% si alquilan a inquilinos entre 18 y 35 años con ingresos superiores al SMI), así como también se mantiene la reducción de la cuota correspondiente a los inquilinos.

En 2013 será decisiva la evolución del crédito bancario en el comportamiento del mercado de vivienda. Las mayores provisiones introducidas en 2012, el difícil acceso a los mercados mayoristas de dinero por las entidades de crédito españolas y el amplio volumen de activos reales inmobiliarios en los balances bancarios, han explicado hasta ahora la persistente restricción crediticia. Está por ver si este panorama mejorará en el nuevo año, una vez más avanzada la reforma del sistema financiero.

Se considera que los precios de las viviendas en España aún están sobrevalorados (*The Economist,* 2013), por lo que en 2013 debe persistir el descenso de los precios. Otras posibles líneas de evolución de este ejercicio (Fotocasa, 2013) serán, entre otros aspectos, la mayor presencia del alquiler, cuyos precios bajarán por la mayor oferta. Continuará el aumento de la cifra de desahucios hipotecarios, con toda la tensión social que ello implica y se mantendrá el bajo nivel del euribor a doce meses.

Esto último, consecuencia de la *laxa* política monetaria del BCE, ayudará a estabilizar en niveles reducidos los tipos de interés de los créditos a comprador de vivienda, que terminaron 2012 situados en el 3%, con un euribor del 0,55%. La situación del mercado de trabajo, la oferta de nuevos préstamos por parte de las entidades de crédito y la actuación de Sareb serán piezas básicas determinantes de la evolución del mercado de vivienda en 2013.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Central Europeo (BCE) (2012), «Dictamen del Banco Central Europeo, de 14 de diciembre de 2012, sobre las sociedades de gestión de activos» (CON/2012/108).

Fotocasa.es (2013), *5 previsiones inmobiliarias para 2013*, 3 de enero.

The Economist (2013), «Global house prices. Home truth», 12 de enero.

233
3/2012

Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, refundición de la Revista de Estudios Agrosociales y de la revista Agricultura y Sociedad, es una publicación periódica y especializada en temas relativos al medio rural con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las ciencias sociales.

ESTUDIOS

Mohamed Taher Kahil y José Albiac

Instrumentos de política de cambio climático en la agricultura de Aragón.

Ignacio Valdés Paniagua, Felipe Medina Martín y Ana Iglesias Picazo

Posibilidades de desarrollo de la generación distribuida en los regadíos españoles.

Ibán Vázquez González, Manuel Francisco Marey Pérez, Francisco Sineiro García, Roberto Lorenzana Fernández, Ana Isabel García Arias y Mar Pérez Fra

Caracterización productiva y relaciones con el territorio de las explotaciones de bovino en Galicia.

Laura Martínez-Carrasco Martínez, Margarita Brugarolas Mollá Bauzá, África Martínez Poveda, Dolores Espinosa Ferrer y Enrique Fresquet

Disposición a pagar por tomates mejorados genéticamente. Aplicación de una subasta experimental.

Samir Sayadi Gmada, Pedro Ruiz Avilés y Antonio Vázquez Cobo

Prioridades de I+D en el sistema agroalimentario andaluz. Especial referencia a su complejo olivarero-oleícola.

Director:

Edita: *Secretaría General Técnica*
Ministerio de Agricultura,
Alimentación y Medio Ambiente

Suscripción anual 2012 (3 números)

España	52,88 €
Extranjero	72,60 €
Número suelto	20,19 €

Solicitudes: A través del Centro de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Paseo de la Infanta Isabel, 1 • 28071 Madrid. Télf.: (91) 347 55 50 • Fax: (91) 347 57 22 • 28071 • E-mail: mcruzpf@magrama.es 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: smorales@magrama.es

Río+20. Acciones ambientales en España

Juan Luis Martínez Merino, Ester Méndez Pérez y Amelia Pérez Zabaleta
UNED

RESUMEN

En junio de 2012 se ha celebrado la Cumbre Río+20, en un clima más pesimista que en otras ocasiones, por el protagonismo de la crisis económica que afecta a gran parte de los países que son o han sido líderes en medio ambiente. España, de la mano de la Unión Europea, ha ido adoptando desde la primera cumbre de 1972 un papel cada vez más activo hasta el punto de convertirse en uno de los países que más ha avanzado a nivel local en la implantación de la Agenda o Programa 21 (1) y se ha situado en los primeros puestos en cuanto a desarrollo y producción de energías renovables. España llegó a la conferencia con algunos logros y muchos retos, retos que peligran ante las dificultades que nos asolan y que han obligado a nuestros políticos a adoptar decisiones alejadas de los compromisos adquiridos en estas cumbres.

PALABRAS CLAVE

Cumbre de Río, Medio ambiente, Economía verde, Desarrollo sostenible, Energías renovables, Ayuda oficial al desarrollo (ADO), Control de la contaminación y emisiones.

1. La cumbre Río+20

Han transcurrido veinte años desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, Conferencia de Río'92. Esta cumbre ha sido recordada y conmemorada por la comunidad internacional por muchas razones, entre ellas por ser la mayor en cuanto al número de participantes, por los resultados de las declaraciones obtenidas —dos declaraciones sobre medio ambiente y desarrollo y bosques y tres acuerdos internacionales sobre cambio climático, diversidad biológica y desertificación—, por la adopción del Programa 21, que ha servido de referencia a otros programas y legislaciones de carácter internacional y nacional, por la acuñación del concepto de desarrollo sostenible, por la elaboración del acuerdo *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* que se constituye como precursor del famoso Protocolo de Kioto sobre cambio climático, por la constitución de la comisión sobre desarrollo sostenible en el seno de las Naciones Unidas y por la asunción del compromiso, para hacer frente a la financiación de los programas comprometidos en dicha cumbre, de los países desarrollados de su aportación hasta el 0,7% de su PIB.

Entre aquella fecha y el 2012 se han celebrado otras cumbres, conferencias, reuniones multilaterales y todo tipo de eventos en las que se han renovado los compromisos del 92, adaptándose a las nuevas circunstancias económicas, sociales y medioambientales de cada momento y lugar.

Veinte años después, se ha celebrado la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20 (Río de Janeiro, junio 2012). Su objetivo principal era renovar el compromiso de los países participantes con el desarrollo sostenible y evaluar y estudiar los progresos y dificultades de los proyectos puestos en marcha por los diferentes países. En opinión de todos los expertos medioambientales, el documento que surgió de la conferencia *El futuro que queremos* tenía importantes lagunas y pecaba de falta de ambición en materia ambiental. Sin embargo, fue un éxito desde el punto de vista del número de participantes y del consenso. Los dos temas estrella que se trataron fueron la economía verde, en el marco del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para la sostenibilidad, tomando como punto de partida el reconocimiento de que el desarrollo sostenible, con sus tres pilares reforzados y que se refuerzan mutuamente, ha sido el objetivo general de la comunidad internacional desde la Conferencia de Río'92.

Cuadro 1
Los compromisos de Río+20

Áreas de compromiso	Áreas de objetivos	Contenido
I. Nuestra visión común		Reconocimiento explícito de los jefes de Estado participantes sobre el problema fundamental de la erradicación de la pobreza y reafirmación en el desarrollo sostenible.
II. Renovación del compromiso político	A. Reafirmación de los principios de Río y los planes de acción anteriores. B. Fomento de la integración, la aplicación y la coherencia: evaluación de los avances logrados hasta el momento y de lo que aún queda por hacer en cuanto a la aplicación de los resultados de las principales cumbres sobre el desarrollo sostenible, y solución de las dificultades nuevas y emergentes. C. Participación de los grupos principales y otros interesados.	Reconocimiento de la importancia de las declaraciones y principios de las anteriores Cumbres de la Tierra y renovación en la aplicación del compromiso adquirido en el Programa 21 y en el programa de acción a favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020. Reconocimiento de la insuficiencia de los progresos conseguidos hasta la fecha y reafirmación en el compromiso de adopción de medidas urgentes y concretas para la consecución de los objetivos. Reconocimiento del papel que desempeñan los poderes políticos y legislativos, y explícitamente la sociedad civil, y compromiso para abrir cauces de participación activa de todos los miembros de la sociedad civil.
III. La economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza		Se considera que la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza es uno de los instrumentos más importantes disponibles para lograr el desarrollo sostenible. Se pone de relieve que la economía verde debería contribuir a la erradicación de la pobreza y al crecimiento económico sostenible.
IV. Marco institucional para el desarrollo sostenible	A. Fortalecimiento de las tres dimensiones del desarrollo sostenible. B. Fortalecimiento de los mecanismos intergubernamentales de desarrollo sostenible. C. Pilar ambiental en el contexto del desarrollo sostenible. D. Instituciones financieras internacionales y actividades operacionales de las Naciones Unidas. E. Niveles regional, nacional, subnacional y local.	Se subraya la importancia de fortalecer el marco institucional en el desarrollo sostenible. Se reafirma el papel que juegan en los objetivos, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Foro Político de Alto Nivel. Se reafirma la necesidad de fortalecer la gobernanza ambiental internacional y las funciones de los programas de acción para el medio ambiente de las Naciones Unidas. Se reafirma la necesidad de incorporar en los programas de actuación de las principales instituciones internacionales mecanismos que contemplen el desarrollo sostenible y la economía verde. Se reconoce y se alienta la importancia de la participación de las instituciones gubernamentales de menor nivel, locales, regionales o de otro tipo.

Cuadro 1
Los compromisos de Río+20 *(continuación)*

Áreas de compromiso	Áreas de objetivos	Contenido
V. Marco para la acción y el seguimiento	A. Esferas temáticas y cuestiones intersectoriales. B. Objetivos de desarrollo sostenible.	Hay un reconocimiento de la importancia de fijar objetivos concretos para la consecución del desarrollo sostenible y se hace una mención especial a las siguientes áreas temáticas: Erradicación de la pobreza, Seguridad alimentaria y nutrición y agricultura sostenible, Agua y saneamiento, Energía, Turismo sostenible, Transporte sostenible, Ciudades y asentamientos humanos sostenibles, Salud y población, Promoción del empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todos y la protección social, Océanos y mares, Pequeños Estados insulares en desarrollo, Países menos adelantados, Países en desarrollo sin litoral, África, Iniciativas regionales, Reducción del riesgo de desastre, Cambio climático, Bosques, Biodiversidad, Desertificación, degradación de la tierra y sequía, Montañas, Producción químicos y deshechos, Consumo y producción sostenibles, Minería, Educación, La igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres.
VI. Medios de ejecución	A. Financiación. B. Tecnología. C. Creación de capacidad. D. Comercio. E. Registro de los compromisos.	Se reafirma que los medios de ejecución señalados en el Programa 21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo, son indispensables para lograr que los compromisos adquiridos se cumplan. Se reitera la necesidad de que cada país asuma la responsabilidad primordial de su propio desarrollo económico y social.

Fuente: Elaboración propia a partir del informe *El futuro que queremos*, Río+20.

A pesar de la asunción de compromisos y de los logros que se han ido alcanzando, la mayoría de los actores señalan que no se ha hecho lo suficiente. El desafío sigue siendo conseguir el diseño de estrategias en los tres ámbitos de la sostenibilidad, el económico, el social y el medioambiental. Para ello, se requieren compromisos efectivos que conlleven acciones eficientes y equitativas en el marco de gobernanza global. Porque la falta de resultados deriva, en gran parte, de la fragilidad institucional, la falta de recursos financieros y de una verdadera autoridad internacional, lo que la ONU no ha podido subsanar.

Los resultados de esta cumbre han sido más bien modestos. El documento final no ha aportado ningún nuevo reto a los expresados en las cumbres anteriores, sino que más bien constituye una reafirmación de las conclusiones y compromisos previos, como se puede deducir de la síntesis de las áreas de compromiso, objetivos y contenidos recogidos en el cuadro 1.

2. España y la conferencia de Río+20

Desde la integración a Europa de España, la legislación ambiental española se ha ido desarrollando con el fin de cumplir con las directrices que la Unión Europea y la sociedad española han ido demandando. Los compromisos internacionales asumidos por España en las anteriores conferencias han marcado gran parte de nuestra agenda ambiental. España llega a Río+20 en el marco de la estrategia Europa 2020, *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador,* que obliga a adoptar una serie de acciones y medidas.

Este documento adoptado en el año 2010 se centra en cinco objetivos cuantificables para 2020, el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza, y lo hace en tres áreas que se refuerzan mutuamente: crecimiento inteligente (una economía basada en el conocimiento y en la innovación), sostenible (una economía basada en bajos niveles de carbono) e integrador (una economía basada en un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social y territorial). El mensaje y las pretensiones de la UE son claros. Y en estos momentos de crisis, la respuesta debería articularse en torno al concepto de *economía verde*, que significa un cambio en el modelo productivo, que implica transformaciones sociales y económicas con respeto al medio ambiente.

España llega a Río+20 con algunos aciertos y bastantes incertidumbres. Entre los primeros hay que destacar la ventaja relativa en la producción de energías renovables en la que España tiene el liderazgo a nivel mundial, la importancia del sector turístico en el conjunto de la economía, en donde predomina nuestro capital natural y biodiversidad, un sector exterior con mayor capacidad exportadora, y además, en lo relativo a la gestión local, un liderazgo dentro de la UE en la implantación de la Agenda 21. Pero no basta con disponer de los recursos, es preciso gestionarlos atendiendo a los criterios de sostenibilidad desarrollados en la estrategia europea.

A pesar de la disminución de la demanda eléctrica española para el año 2012, la potencia instalada se incrementó en 2.356 MW, en infraestructuras de origen renovable, eólica y solar fundamentalmente. Respecto al balance de producción, destacar como aspecto positivo el incremento de producción en energías renovables, y como elemento negativo el ascenso significativo del carbón en detrimento del ciclo combinado. A pesar de ello la cobertura de la demanda con energías renovables ha disminuido un punto respecto al año anterior, cubriendo el 32% de la demanda total.

Las incertidumbres de la economía española se ligan a la situación de crisis económica y a la falta de confianza tanto económica como social. En el aspecto medioambiental y en consonancia con los compromisos adquiridos en las sucesivas Cumbres de la ONU, la crisis actual pone de manifiesto grandes dificultades a la hora de perseguir los objetivos propios del desarrollo sostenible. Sirva de ejemplo lo ocurrido en este último año acerca de aspectos tan importantes en estos compromisos como son el control de la contaminación y la erradicación de la pobreza.

El Real Decreto-Ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos, supone una moratoria a las ayudas de energías renovables y aunque desde el Gobierno se asegura que España cumplirá con sus compromisos de generación de energía eléctrica con fuentes renovables para el 2020, la moratoria supondrá una paralización en el sector con posible destrucción de empleo verde.

En lo que respecta al control de la contaminación y las emisiones, si bien España ha realizado determinados avances en el control de emisiones, todavía se encuentra lejos de alcanzar sus compromisos. En el Protocolo de Gotemburgo, que dio origen a la Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23/10/2001 (la directiva sobre techos de emisión), los contaminantes atmosféricos principales son: dióxido de azufre (SO^2), óxidos de nitrógeno (NOx), compuestos orgánicos volátiles distintos del metano (NMCOVs) y amoniaco (NH^3). Los límites de emisión son jurídicamente vinculantes, pero de estos contaminantes solo se ha cumplido el techo de emisión del dióxido de azufre, habiéndose sobrepasado el límí-

Cuadro 2
Balance eléctrico 2012 (avance)

	Sistema peninsular		Sistema extrapeninsular		Total nacional	
	GWh	% 12/11	GWh	% 12/11	GWh	% 12/11
Hidráulica	10.039	–30,9	0	—	10.039	–30,9
Nuclear	61.238	6,1	—	—	61.238	6,1
Carbón	55.639	27,9	2.934	–2,9	58.581	25,9
Fuel/gas	0	—	7.578	1,3	7.578	1,3
Ciclo combinado	38.962	–23,2	3.911	–11,2	42.873	–22,2
Régimen ordinario	**174.878**	**–2,6**	**14.432**	**–3,2**	**189.310**	**–2,6**
Consumos en generación	–7.885	8,8	–858	–2,7	–8.743	7,5
Régimen especial	**102.167**	**10,6**	**1.039**	**4,3**	**103.206**	**10,5**
Hidráulica	4.469	–15,6	2	—	4.471	–15,6
Eólica	48.126	14,3	393	8,9	48.519	14,2
Solar fotovoltaica	7.906	11,3	351	5,4	8.257	11,1
Solar termoeléctrica	3.433	84,4	—	—	3.433	84,4
Térmica renovable	4.909	14,5	10	–70,2	4.919	13,9
Térmica no renovable	33.325	5,0	283	5,7	33.608	5,0
Generación neta	269.161	1,7	14.612	–2,8	283.773	1,5
Consumos bombeo	–4.970	54,6	—	—	–4.970	54,6
Enlace Península-Baleares	–569	—	569	—	0	—
Intercambios internacionales*	–11.430	87,7	—	—	–11.430	87,7
Demanda (b.c.)	**252.191**	**–1,2**	**15.182**	**1,0**	**267.373**	**–1,1**

(*) Valor positivo: saldo importador; Valor negativo: saldo exportador.
Fuente: Avance del Informe 2012 REE.

te fijado para el resto. Por otro lado, el compromiso de emisión de gases efecto invernadero por parte de España dentro de la burbuja de UE no se ha cumplido. En el año 2012 el exceso de emisiones superaba los 105 millones de toneladas. En un contexto de recesión económica, con una menor demanda de energía eléctrica para el año 2012, el volumen de emisiones de CO^2 del sector eléctrico se ha estimado en un 11% más que el año anterior. Este repunte es consecuencia principalmente del aumento de generación con carbón. En el presupuesto del año 2012 se destinó una partida de 656 millones de euros al sector de la minería de extracción del carbón. Mantener la actividad de extracción del carbón supone alejarse de los principios de sostenibilidad, dado que la industria de generación eléctrica que utiliza como fuente primaria los com-

Cuadro 3
Reparto de la AOD para el período 2011-2013

Reparto AOD española 2011-2013	2011	2012	2013	Variación 2011/2012	Variación 2013/2012
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	2.072,35	923,13	745,32	–1149,22	–177,81
Ministerio de Hacienda Administraciones Públicas	1.493,15	782,02	841,19	–711,13	59,17
Ministerio de Economía y Competitividad	342	243,03	243,04	–98,97	0,01
Otros Ministerios	98,32	28,01	21,25	–70,31	–6,76
Cooperación Autonómica y local	600,32	363,99	189,02	–236,33	–174,97
Universidades	9,78	9,00	9,11	–0,78	0,11
Total AOD	**4,277.34**	**2,349.19**	**2.048,93**	**–1.928,15**	**–300,26**
Porcentaje sobre RNB	0,40	0,23	0,20		

Fuente: Informe «Análisis y valoración de la coordinadora de ONG para el desarrollo —España del proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2013». Coordinadora ONG para el desarrollo en España.

bustibles fósiles es la que más gases efecto invernadero emite. Sin embargo se prevé que España cumpla su objetivo en el 2013 gracias al acuerdo alcanzado con Polonia para la adquisición de ese montante de derechos de emisión.

Y en lo que se refiere a la aportación de España al exterior, compromiso fundamental de Río+20, es decir, a la erradicación de la pobreza, el balance español en 2012 ha sido negativo. Uno de los instrumentos principales para la erradicación de la pobreza y para el desarrollo es la Ayuda Oficial al Desarrollo internacional (AOD). España se comprometió en 1995 a destinar el 0,7% del PNB a ayudas o cooperación al desarrollo. Y así, comenzó a ser donante en los primeros años noventa con una tendencia creciente hasta el 2009, año en que se invierte la tendencia. A partir de entonces, se detecta una disminución de la cooperación española que cae en picado en el año 2012. Mientras que en el 2009 este porcentaje se situaba en el 0,46% del PIB, se pasó al 0,43% en el 2010, al 0,40% en el 2011, al 0,23 % en el 2012 y al 0,20% en el 2013.

Este recorte tan acusado del 2012 implica un alejamiento del compromiso español, coincidente con un descenso en la ayuda internacional de otros países, supone un revés a los receptores de la ayuda que experimentan, al mismo tiempo, aumentos demográficos e incrementos de precios de los alimentos. La evolución detallada por organismos se muestra en el cuadro 2. Entre los organismos, detectamos la pérdida de importancia del Ministerio de Asuntos Exteriores, y el mayor protagonismo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En este contexto económico y social, es más importante la necesidad de realizar una cuidada selección de destinos de la ayuda con objeto de aumentar la productividad de la misma. Por ello, es necesaria una mayor coordinación entre administraciones y organismos donantes y la garantía de compromisos reales, que puedan ser objeto de seguimiento y comprobación para garantizar la eficacia y eficiencia de esta ayuda.

3. Conclusiones

El año 2012 no ha sido un buen año para el medio ambiente en España y para el mundo de la *economía verde*. El discurso de la sostenibilidad y la determinación de objetivos ambientales no son suficientes para la mejora ambiental.

La reducción del gasto público ha afectado particularmente a programas de investigación e innovación y

diversos servicios públicos de protección al medio ambiente. El incremento impositivo ha ido encaminado a paliar el déficit público, perdiéndose una oportunidad para ajustarse a la Directiva 2003/96/EC, de 27 de octubre, sobre imposición de los productos energéticos, adoptada en 2003 y en revisión para el período 2013-2020. En dicha revisión la fiscalidad del CO^2 no se aplicará a la energía procedente de fuentes renovables, proporcionándoles una ventaja adicional (recordemos el liderazgo de la economía española en la producción). Además, los principales objetivos encajan dentro de la estrategia de sostenibilidad, de forma que la fiscalidad se ajuste a los compromisos en materia de cambio climático, a la eficiencia energética y al fomento del crecimiento y del empleo siempre que los Estados miembros reduzcan la presión fiscal sobre el trabajo de acuerdo a la estrategia 2020. Las medidas tomadas no han tenido en cuenta la mencionada directiva.

La ayuda al desarrollo y a la cooperación internacional, establecida en el 0,7% del PIB con el fin de obtener financiación para alcanzar los objetivos de Río, ha pasado del 0,22% en el 2012 al 0,2% para el presupuesto del 2013. Aunque en los diferentes foros de las diversas cumbres existe un compromiso de cumplimiento de los objetivos ambientales, el panorama internacional es poco alentador, sobre todo si se tiene en cuenta que tanto las condiciones de desigualdad y de pobreza como su ritmo de crecimiento son una de las principales causas de la insostenibilidad y de las presiones ambientales (degradación del capital natural) y, por consiguiente, constituyen un freno a las potencialidades de la economía verde y el alcance del desarrollo sostenible.

NOTA

(1) Acuerdo programático adoptado en la conferencia Río'92 que ha servido de referencia a otros programas y legislaciones de carácter medioambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo de Ministros (2012), *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, aprobado por Consejo de Ministros 21 de diciembre de 2012.

Jiménez Beltrán, D. (2002), «La estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo», *Información Comercial Española*, 800.

Jiménez Herrero, L. M. (dir.) (2011), «Retos para la sostenibilidad: camino a Río+20», *Economía verde y refuerzo institucional para el desarrollo sostenible*, Observatorio para la Sostenibilidad (OSE), Mundiprensa, Madrid.

Larrú, J. M. (2011), «¿Más es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española», *Revista de Economía Mundial*, 28.

Martínez, J. L. y Pérez, A. (2002), «Una visión económica de la cumbre de Johannesburgo», *Cuadernos de Información Económica*, octubre.

Naciones Unidas (2012), «EL futuro que queremos», Documento Final de la Conferencia Río+20: http://www.uncsd2012.org/content/documents/778futurewewant_spanish.pdf

Observatorio para la Sostenibilidad (OSE) (2011), *Sostenibilidad en España 2011*, Mundiprensa, Madrid.

Méndez Pérez, E.; Pérez Zabaleta, A., y Martínez Merino, J. L. (2011), «Estado del Bienestar, ecología y desarrollo sostenible: 40 años de economía ambiental», *Comunitania*, julio 2011, vol. 2. ISSN: 2173-0512/www.comunitania.com. págs. 99-124.

Pérez Zabaleta, A. (2012), *Hacia una política ambiental internacional*, libro homenaje a Manuel Varela Parache, en prensa.

REE (2012), *El sistema eléctrico español*, Avance del informe 2012.

Economía verde, empleo y sostenibilidad: respuestas a la crisis y más allá

Luis M. Jiménez Herrero
Director Ejecutivo del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE). Profesor de Economía Aplicada I, UCM

RESUMEN

El año 2012 puede estar marcando un cambio de rumbo en el proceso de relanzamiento del objetivo general del desarrollo sostenible, no solo siguiendo la estela de la Cumbre de Río+20, sino considerando los planteamientos estratégicos de la UE que tienen una especial aplicabilidad a España para superar el acoso cortoplacista de la crisis y poder profundizar en el cambio de modelo productivo en clave de sostenibilidad con una visión estratégica a largo plazo mediante una *economía verde*, hipocarbónica, ecoeficiente y competitiva generadora de empleo estable, tanto en sectores emergentes que ofrecen nuevos yacimientos de empleo verde, como en sectores tradicionales revitalizados con nuevos patrones marcados por la *ecoinnovación*, en los cuales España tiene demostradas capacidades, ventajas y oportunidades

PALABRAS CLAVE

Sostenibilidad, Economía verde, Empleo verde, Ecoinnovación, Industria ecológica.

1. Introducción

En un contexto socioeconómico tan convulso como el que ahora vivimos, el año 2012 presenta importantes singularidades en el ámbito del medio ambiente. En España, los aires reformistas de la política ambiental del nuevo Gobierno se entrecruzan con nuevas perspectivas para encontrar salidas a la crisis y apostar por un futuro sostenible mediante un cambio de modelo de desarrollo.

Este es un año destacable también por el renovado impulso que desde Naciones Unidas, a través de la Cumbre de Río+20 (junio de 2012), se está dando al paradigma del desarrollo sostenible mediante una *economía verde* generadora de nuevos yacimientos de empleo. Este enfoque es ampliamente compartido por la UE al plantear en este año un nuevo Programa General de Medio Ambiente (CE, 2012) con una visión a largo plazo, siguiendo la estrategia genérica de *Europa 2020*, donde claramente se manifiesta que *la salida de la crisis debería ser el punto de entrada en una nueva economía social de mercado sostenible, más inteligente y más respetuosa del medio ambiente, en la que nuestra prosperidad reposará en la innovación y en una mejor utilización de los recursos, y cuyo principal motor será el conocimiento* (CE, 2010).

En un sentido similar, la OCDE señala la importancia de trabajar en estrategias de *crecimiento verde* reuniendo aspectos económicos, ambientales, sociales, tecnológicos y de desarrollo en un marco completo (OCDE, 2011). De forma parecida, la OIT plantea que el desarrollo sostenible con inclusión social y una transición hacia una economía más verde con más y mejores empleos es indispensable, algo tan necesario como posible (OIT, 2012).

Y ante este panorama, en España se perfilan importantes oportunidades no solo buscando respuestas a la crisis, sino yendo más allá para abordar transformaciones estructurales y modificar los modos de producción y consumo por vías más sostenibles que configuren un nuevo sentido del progreso y que generen empleo estable con dinámicas innovadoras en escenarios de futuro donde son previsibles moderadas tasas de crecimiento económico o que, incluso, anticipan una nueva sociedad *postcrecimiento*.

2. Las interacciones ambientales y socioeconómicas desde la perspectiva de la sostenibilidad en España

Estamos en un momento clave para reorientar definitivamente las políticas y las formas de hacer políticas económicas, sociales y ambientales hacia un nuevo ciclo de gobierno con la perspectiva de 2020 y con una visión hacia 2050, que son los hitos previstos por la UE y otros organismos internacionales para afrontar satisfactoriamente los desafíos sistémicos mundiales y consolidar un modelo de desarrollo sostenible a largo plazo. Ante este enorme reto, mirando la realidad nacional, tal como refleja el octavo informe anual sobre *Sostenibilidad en España 2012*, publicado por el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), la evaluación de los procesos de sostenibilidad desde una perspectiva integrada y multidimensional, refleja un país atrapado en una fuerte etapa recesiva en la que, frente al acelerado deterioro económico y social, la sostenibilidad ambiental muestra algunos aspectos favorables, pero que son más propios de la disminución de la actividad económica y la ralentización de las presiones territoriales vinculadas a las actividades inmobiliarias que a la mejora planificada de la ecoeficiencia productiva y la eficacia de las políticas dirigidas a cambiar los modos de producción y consumo por sendas sostenibles (OSE, 2012). Mientras, al mismo tiempo, el fuerte lastre de la crisis inmobiliaria sigue condicionando la recuperación económica, sin poder mejorar la sostenibilidad urbana (clave para la sostenibilidad global) mediante proyectos de rehabilitación ecoenergética a gran escala de barrios o distritos, para lo que todavía no se cuenta con la ansiada normativa que pueda favorecer este proceso.

Aumentan, sin embargo, los riesgos sobre los ecosistemas por la persistencia de actividades agresivas que siguen provocando una notable pérdida de capital natural (como la triplicación, respecto al año anterior, de la superficie forestal quemada en 2012, con 180.000 ha), poniendo de manifiesto la necesidad de aumentar las acciones preventivas para evitar los enormes costes ecológicos y sociales que conllevan la desaparición de la riqueza natural y la diversidad biológica. Asimismo, como consecuencia de un *déficit ambiental* persistente, con un retraso palpable en la aplicación de la legislación ambiental respecto de otros países de vanguardia de la UE, unido a las propias debilidades normativas, y considerando, igualmente, la escasa implementación de instrumentos económicos o fiscales de gestión ambiental en materia de agua, residuos, contaminación, biodiversidad, etc., se agudizan, ahora más con la crisis, las dificultades de prevención y corrección de los impactos ambientales, de tal manera, incluso, que las acciones correctivas en algunos campos, como en el de depuración de aguas residuales, a pesar del gran esfuerzo hecho en este campo, todavía son insuficientes para conseguir los objetivos comprometidos, lo que puede suponer para España una sanción económica importante por parte de las autoridades comunitarias por incumplimiento de la normativa europea.

La disminución del consumo de energía primaria y final, así como la menor intensidad energética (consumo por unidad de PIB) registrados el pasado año, contrasta con el empeoramiento de la dependencia energética externa y la disminución de la electricidad de origen renovable (dos puntos y medio menos respecto al año anterior, bajando hasta un 30%), a la vez que repuntan las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), impulsadas por un mayor uso del carbón, rompiéndose una tendencia descendente de los últimos años y que venía marcando cambios positivos hacia una mayor sostenibilidad, incluso acercando los objetivos del Protocolo de Kioto. El aumento del nivel de dependencia externa de combustibles fósiles va en contra de la sostenibilidad energética y del irrenunciable objetivo de la autosuficiencia nacional (que ha descendido hasta el 23%) (OSE, 2012), y que también va en la dirección contraria para consolidar un modelo energético que garantice el suministro con eficiencia y responsabilidad ambiental.

A ello, hay que añadir que, reconociendo que el mayor escollo actual para la recuperación económica es el abultado déficit de la balanza energética, la apuesta por las fuentes de energía renovables es el camino de la solución del cambio de modelo energético con visión de futuro. Sin embargo, el sistema de tarificación de la electricidad en España sigue siendo problemático (compensación del déficit de tarifa) y la regulación que hace efectiva la *moratoria para las renovables* (Real Decreto Ley 1/2012), y la tributación establecida (más

con fines recaudatorios que enfocada hacia una reforma fiscal ecológica que alivie simultáneamente la carga del factor trabajo para generar empleo), no plantean un marco suficientemente estable e incentivador para consolidar un *mix energético* sostenible.

Y de aquí, la gran oportunidad de fomentar el ahorro de energía y de materiales con un uso más eficiente del medio ambiente para favorecer el equilibrio presupuestario y el alivio de deuda, en tanto que el mayor lastre para la recuperación económica es el déficit de la balanza energética (frente a la dinámica exportadora creciente de otros sectores que ganan cuotas de mercado). Una balanza energética tan negativa, con una factura de importación de combustibles fósiles creciente, además de frenar la salida a la crisis, agrava el impacto ambiental por la contaminación atmosférica (con importantes costes socioeconómicos asociados como, por ejemplo, las 20.000 muertes prematuras en España en el conjunto de las 500.000 en la UE, y la reducción de la esperanza media de vida de 9 meses en las ciudades contaminadas) (OSE, 2012), y que también repercute negativamente en el déficit por la compra de derechos de emisión ante la mayor generación de gases de efecto invernadero.

3. Las políticas, las reformas y las estrategias mirando al futuro

Ante este panorama, una vez más, hay que destacar que el avance hacia procesos sostenibles pasa por conseguir, en primera instancia, un fuerte desacoplamiento entre la actividad económica y la degradación ambiental, lo cual exige una mayor productividad en el uso de recursos del medio ambiente (no solo mejorando la productividad en el trabajo) para conseguir mayor valor añadido y competitividad que se puedan traducir, finalmente, en mayores niveles de ocupación y bienestar.

Sin embargo, los planteamientos legales que emanan del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, más que insistir en reformas de calado para el uso eficiente de los recursos, parecen dirigir los esfuerzos a reformas superficiales para la simplificación de la abundante normativa básica en materia de agua, costas, calidad y evaluación ambiental, residuos, responsabilidad medioambiental, medio natural y cambio climático. Así se manifiesta en el Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, en donde se expone que en una situación como la actual, resulta indispensable la reforma urgente de ciertos aspectos de nuestra legislación ambiental (1) que contribuyan a lograr la reactivación económica y la generación de empleo, sentando, asimismo, las bases para que se produzca una flexibilización de la normativa ambiental en beneficio del desarrollo económico y la generación de empleo.

Desde la UE, sin embargo, se reconoce abiertamente que para superar la crisis económica son necesarias grandes reformas estructurales, en gran parte, porque esa misma crisis así lo impone. Pero también porque son aún más necesarias ante los grandes desafíos ambientales globales que se pretenden afrontar con la orientación política de la *Estrategia Europa 2020* (CE, 2010) para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que marcará la pauta hasta finales del presente decenio con una visión hasta el 2050, y que se refuerza con el nuevo Programa de Medio Ambiente a largo plazo denominado *Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*, conjuntamente con otros paquetes de medidas sectoriales (2).

Pero, además, son reformas imprescindibles para abordar las nuevas oportunidades que se abren en el proceso de transición hacia una *economía verde, hipocarbónica y ecoeficiente* en el uso de los recursos. Transitar con celeridad hacia un cambio de modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad, no solo es irrenunciable ante la persistencia de los graves problemas ambientales locales y el cambio global, sino que es imprescindible para potenciar el capital natural, reforzar la resiliencia de los ecosistemas naturales y urbanos, salvaguardar la salud y el bienestar de los ciudadanos y, a la vez, generar nuevos puestos de trabajo mejores y de mayor nivel de cualificación (Jiménez Herrero, 2012).

Por eso, son necesarias nuevas estrategias y políticas económicas, sociales y ambientales que se refuercen mutuamente para proporcionar palancas de estímulo y recuperación a corto plazo, así como sólidas bases para la construcción de una economía sostenible, eficiente y flexible en el largo plazo. Y, así, por ejemplo,

sería necesario que el Programa Nacional de Reformas integrara determinadas facetas ambientales y sociales que son prioritariamente estratégicas, tal como recomienda la UE.

Particularmente, las políticas ambientales son *económicamente inteligentes* porque contribuyen a un progreso sostenible incentivando la recuperación económica y la resolución de los problemas económicos y el desempleo. Una opinión ampliamente extendida es que estas políticas mejoran la productividad; estimulan la innovación; aumentan el empleo (y/o la calidad del empleo); mejoran la balanza comercial; fortalecen la base del capital; favorecen las finanzas públicas; promueven la cohesión económica, y alientan la transición a una economía *resiliente* y sostenible. Un estudio de la Comisión Europea señala claramente que, en base a un paquete de medidas, en un horizonte a 2020, centradas en una economía más innovadora y eficiente en el uso de los recursos y menos dependiente de los combustibles fósiles y materias primas importadas y, asimismo, menos propensa a los efectos perniciosos del cambio climático y a otros problemas ambientales, se podrían conseguir 7,5 millones de nuevos empleos, mediante mejoras en la productividad, el despliegue de industrias ambientales y los altos rendimientos de las inversiones en capital natural (IES, 2009).

4. Avanzando hacia la economía verde a través de la ecoinnovación

Las oportunidades de iniciar la transición hacia una economía basada en los principios de la ecología y de la sostenibilidad son cada vez más consistentes con la evidencia de la dificultad de sustituir capital natural (con visos de agotamiento) por capital manufacturado o reproducible por limitaciones en la innovación. Precisamente por eso, hay que subrayar que el alcance de la *economía verde* es mucho más amplio que el de la denominada industria ecológica o *ecoindustria*, aunque esta sea el buque insignia del amplio mercado ambiental, ya que, además, hay que considerar el alto potencial derivado de la progresiva *ecologización* de los sistemas de producción y consumo para no superar los umbrales ambientales vitales y el mantenimiento del capital natural. En cualquier caso, el mercado mundial para las ecoindustrias viene creciendo de forma continua y con previsiones muy positivas. En este contexto, los mercados con mayores perspectivas de futuro incluyen tecnologías ambientales y de eficiencia en el uso de energía y materiales.

Según los cálculos más recientes, el volumen global de tecnologías ambientales y de eficiencia fue de más de dos billones de euros en 2011, esperando que en 2025 se duplique ampliamente. La cuota de mercado europea representa aproximadamente un tercio del mercado mundial, aunque difiere de un sector a otro (con un 70% en energía solar), siendo tradicionalmente la UE una potencia exportadora (3). Algunos países europeos, como es el caso de Alemania, se sitúan en la vanguardia de este mercado mundial con una importante repercusión en la economía nacional, donde este sector representa casi el 11% del de PIB alemán y se espera que suponga más del 20% en 2025 (BMU, 2012). En el caso de España, también contamos con grandes potencialidades en el campo de las energías renovables (solar y eólica), con empresas de vanguardia a nivel internacional, así como en otros campos tecnológicos como en el de tratamiento de aguas, desalación, construcción y residuos.

La *ecoindustria* europea, conformada por el conjunto de las industrias ecológicas dedicadas al suministro de bienes y servicios ambientales (4), se ha convertido en un sector económico de primer orden que se sitúa por encima de los sectores siderúrgico, farmacéutico o automovilístico. Actualmente, la ecoindustria europea genera una facturación anual que puede estimarse superior a los 400.000 millones de euros, en base a los cálculos realizados por IDEA-Ecorys, que para 2008 estimaba un valor de 319.000 millones de euros, lo que aproximadamente suponía el 2,5% PIB de la UE, con un crecimiento en los últimos años en torno al 8% anual (entre 2004 y 2008 se crearon alrededor de 600.000 nuevos puestos de trabajo), dando empleo este sector directamente a 3,4 millones de personas, alrededor del 1,5% de todos los europeos en el mercado laboral. Los principales subsectores son la gestión de residuos (30%), el suministro de agua (21%), la gestión de las aguas residuales (13%) y los materiales reciclados (13%), siendo el de las renovables el más dinámico y expansivo (IDEA y Ecorys, 2009).

Si se reconoce ampliamente que las empresas europeas, en general, y las españolas, en particular, ya son líderes mundiales en el sector ambiental, especialmente en reciclado, eficiencia energética, agua y renovables, sería necesario estimular la ecoinnovación con condiciones financieras favorables e incentivos para la inversión en I+D+i, reduciendo también los obstáculos y barreras que subsisten para desplegar este potencial tecnológico-ambiental y, al tiempo, hacer frente a los nuevos competidores que están surgiendo, a lo que habría que añadir la necesidad de disponer de una adecuación del mercado de trabajo para reajustar las nuevas cualificaciones profesionales en relación con los nuevos empleos ambientales.

Esto es fundamental para aprovechar el tirón de la demanda mundial creciente e impulsar los factores de liderazgo haciendo valer la capacidad tecnológica y la situación de exportador avezado para consolidar la *ventaja competitiva del pionero*. Con ello se pueden propiciar importantes elementos de cambio para generar nuevas oportunidades de negocio y de creación de empleo con carácter general, pero que favorecen de manera especial a la modernización e internacionalización de las Pymes que acaparan una buena parte del mercado ambiental.

5. Economía y empleo verde en España. Transformaciones y nuevos yacimientos

España está bien posicionada para potenciar el sector ambiental y apalancar las transformaciones productivas para abordar la refundación ecológica de la economía. El Informe Económico del Presidente del Gobierno (2009) apuntaba que para algunos sectores, la situación del empleo verde actual y las perspectivas para 2020 pueden ser muy favorables si se dan las condiciones para cumplir los objetivos de eficiencia energética, cambio climático y aportación de energías renovables, tal como ha planteado la UE en base a los *tres veintes* para 2020 (20% de ahorro y eficiencia energética, 20% de renovables y 20% de reducción de GEI), contabilizando más de un millón de nuevos empleos, donde el sector del transporte sostenible podría ser el de mayor crecimiento (5).

Baste señalar que en el presente el sector económico del medio ambiente en España referido al subsector tecnológico de la economía verde, y representado fundamentalmente por las ecoindustrias, supone el 3,6% del PIB y agrupa a un total de 7.780 sociedades (Fórum Ambiental, 2011). No obstante, como se ha indicado anteriormente, el potencial es mucho mayor si se observa desde una visión más amplia de transformación ecológica del sector productivo. Por ello, conviene considerar la situación y perspectivas de los distintos subsectores, según las dinámicas impulsoras que les caracterizan.

Tal y como se pone de manifiesto en un exhaustivo informe publicado por el Observatorio de la Sostenibilidad en España y la Fundación Biodiversidad, *Empleo verde en una economía sostenible,* el empleo en el sector ambiental en España, en lo que se puede definir como actividades ambientales *tradicionales*, representa hoy un 2,62% de la población ocupada (frente a un 1,55% a finales de los noventa), lo que posiciona a España en la media europea, habiendo tenido un aumento del 235% en la última década, según se indica en el cuadro 1, con una evolución significativa a nivel cuantitativo, cualitativo y sectorial, sobrepasando actualmente los 531.000 puestos de trabajo. De estos empleos, casi el 57% se concentra en Cataluña, Andalucía, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana (OSE y FB, 2010).

Desde un punto de vista cualitativo, la evolución ha sido también sensible. La ecoindustria española ha crecido en este período de forma considerable, tanto el tratamiento y depuración de aguas residuales como la gestión y tratamiento de residuos. La población ocupada en estas actividades se ha multiplicado por casi cuatro. Y a pesar de poderse considerar sectores *maduros*, todavía tienen un alto potencial de desarrollo.

Por ejemplo, en el *sector de los residuos*, que es la actividad de mayor peso en el empleo verde tradicional en España, a finales de la década pasada concentraba más de una cuarta parte del total (más de 140.000 puestos de trabajo, el 26,4% del total) (OSE y FB, 2010), todavía tiene un importante recorrido a pesar de que los efectos de reducción del consumo debidos a la crisis económica (6) ha provocado un descenso considerable de esta actividad en los últimos dos años. A pesar de ello, las perspectivas siguen siendo favora-

Cuadro 1
El empleo verde en sectores tradicionales en España
Datos de 2009

Sectores de actividad	Nº Empleos	% del total
Tratamiento y depuración de aguas residuales	58.264	11,0
Gestión y tratamiento de residuos	140.343	26,4
Energías renovables	109.368	20,6
Gestión de zonas forestales	32.400	6,1
Servicios ambientales a empresas	26.354	5,0
Educación ambiental	7.871	1,5
Agricultura y ganadería ecológica	49.867	9,4
Gestión de espacios naturales	10.935	2,1
Empleo en la industria y los servicios	20.004	3,8
Sector público	53.072	10,0
I+D+i ambiental	21.929	4,1
Tercer sector	540	0,1
Total	**530.947**	**100,0**

Fuente: OSE y FB (2010).

bles para España, en la medida que se van acelerando los procesos de reciclaje y tratamiento jerarquizado de los residuos. Algunos estudios indican que en España hasta 28.000 empleos podrían ser creados para 2016 en este sector (Sustainlabour, 2012). Más aún, con las políticas más exigentes en materia de residuos, tal como emanan de la nueva Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, se abren nuevas oportunidades que se estiman en unos 400.000 puestos de trabajo adicionales en la UE, con lo cual se aumentaría el volumen de negocios anual del sector de la gestión de residuos y reciclado en 42.000 millones de euros, que ya en 2008 era 145.000 millones de euros, lo que representaba alrededor del 1% del PIB de la UE y dos millones de puestos de trabajo, al tiempo que se ahorraría 72.000 millones de euros al año (EEA, 2011).

El empleo en el ámbito de las *energías renovables* ha crecido de forma espectacular y se ha multiplicado por más de treinta en la última década, siendo considerado, sin duda, como el sector *estrella* del empleo verde. Las energías renovables son el segundo sector en número de empleos verdes, con más de 110.000 empleados a finales del decenio pasado (OSE y FB, 2010), aunque ahora debido a las turbulencias normativas este sector ha visto reducida su actividad y podría haber perdido un número de empleos considerable en los últimos años en ciertos subsectores frente al aumento en otros (7). No obstante, las perspectivas favorables persisten considerando la penetración de España en energía solar y eólica en el mercado mundial. Al cierre de 2011, según la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA), el sector de las energías renovables aportaba a la economía nacional un valor de 10.244 millones de euros. Que en términos de PIB supone el 0,95%. En 2011, con un empleo generado de 118.657 trabajadores (54.193 empleos directos y 64.464 empleos inducidos en otros sectores de la economía española) (APPA, 2012).

En todo caso, las expectativas siguen siendo favorables a tenor del liderazgo de las empresas españolas en el mercado internacional. A escala mundial, informes de organismos internacionales, como el del PNUMA y la OIT, calculan que en 2030 las energías renovables generarán 20.400.000 empleos. Los biocombustibles generarían 12 millones de puestos de trabajo, un 59% de los empleos, la energía solar fotovoltaica 6,3 millones de empleos (31%) y la energía eólica más de dos millones (10%) (PNUMA y OIT, 2008). Asimismo, se espera que el sector europeo de las energías renovables cree más de 410.000 puestos de trabajo adicionales hasta el año 2020, con un total de 2,8 millones de empleos, que supondrán una contribución adicional al PIB del 0,24%, en la medida que se puedan conseguir los objetivos previstos de un 20% de renovables para 2020 (EmployRES, 2009).

Según estimaciones recientes de la OIT, las energías renovables podrían generar más de 125.265 empleos

para 2020 en España, un incremento de 81,5% en relación a la actualidad, siempre y cuando un 20% de la producción de energía primaria provenga de fuentes renovables (Sustainlabour, 2012). En España hay un gran potencial para la creación de empleo en este sector, pero la moratoria a las energías renovables y el proyecto de Ley de Medidas Fiscales para la sostenibilidad energética han propiciado una inestabilidad que ha llevado a las empresas españolas a la vanguardia en innovación y competitividad, a definir nuevas estrategias a través de proyectos internacionales en detrimento de operaciones nacionales que se traducirían en empleo local.

Pero se debe diferenciar el empleo verde relacionado con actividades tradicionales con respecto a los *nuevos yacimientos de los sectores emergentes* que aportarán empleos verdes nuevos, innovadores y adicionales Así, destacan las nuevas actividades específicas relacionadas con la mitigación o adaptación al cambio climático, la sostenibilidad energética, la movilidad y el transporte sostenibles, sobre todo con el impulso de sector de los vehículos eléctricos. Igualmente, es destacable el campo de las tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), especialmente aplicadas a las *ciudades inteligentes*, así como la rehabilitación-edificación sostenible con criterios ecoenergéticos.

Precisamente en este último sector merece la pena desatacar su capacidad transformadora para dar salida al desempleo del sector de la construcción, agarrotado por la crisis inmobiliaria, además de su importante contribución al ahorro energético y la reducción de gases de efecto invernadero, toda vez los edificios representan el 40% del consumo final de energía de la UE y algo menos de la mitad en España.

En este campo de la edificación sostenible, existen numerosos informes que insisten en la importancia estratégica del desarrollo del subsector de la rehabilitación en un amplio marco de *regeneración urbana*. Así, por ejemplo, estimaciones de la OIT señalan que la rehabilitación de 25 millones de viviendas, para mejorar el aislamiento y el uso eficiente de la energía podría generar hasta 1,37 millones de puestos de trabajo (Sustainlabour, 2012). Según una estimación de Ferrovial, si se rehabilitaran entre 250.000 y 400.000 viviendas al año, se podrían generar entre 180.000 y 290.000 empleos directos en el sector de la construcción, y alcanzar un volumen de mercado entre 9.000 y 14.400 millones de euros/año. Esto evitaría la emisión de entre 8 y 13 millones de toneladas de CO_2 en solo tres años (OSE y FB, 2010). La rehabilitación energética de los edificios a través de un mejor aislamiento, utilización de energías renovables o equipamientos más eficientes podría generar hasta 100.000 empleos estables en 2020, según estimaciones del estudio *Generación de empleo en la rehabilitación energética del parque de edificios y viviendas* (FCVS, 2010). Finalmente, cabe destacar un reciente informe sobre *Una visión-país para el sector de la edificación en España* (Cuchí y Sweatman, 2012), donde se considera que se pueden generar entre 110.000 y 130.000 empleos directos estables y de calidad entre 2012 y 2050, podría conseguir un ahorro de hasta 300.000 millones de euros en eficiencia energética y ahorros de emisiones en España hasta el año 2050, estimándose inversiones de 10.000 millones de euros anuales, que serían aportadas por el ahorro de las familias, por entidades financieras, por empresas de servicios energéticos, por empresas energéticas y por el Estado, recibiendo cada fuente de inversión retornos diferentes provenientes de los ahorros de energía y de emisiones, beneficios sociales o mejora en la calidad de las viviendas (8).

Las nuevas formas de innovar y de crear valor abordando las exigencias ambientales alientan la demanda de bienes y servicios ecológicos, creando capacidades de desarrollo de nuevos mercados y yacimientos de empleo. Bajo esta premisa, afloran sectores que avanzan con dinámicas competitivas. Aquí se pueden citar tanto los sectores ambientales tradicionales que se unen a la reconversión ecológica, como es el caso del turismo convencional con nuevos modelos de sostenibilidad turística, a lo que se unen nuevas formas de ecoturismo y turismo rural de rápido desarrollo.

Por otro lado, la economía verde está intrínsecamente vinculada a la mejora y potenciación del capital natural, de tal manera que aparecen innovadores sectores vinculados a la nueva *economía de la biodiversidad* y a la *bioeconomía*, conjuntamente con el relanzamiento de sectores ambientales tradicionales mediante el *reverdecimiento* de la agricultura, la pesca, la ganadería, la gestión forestal y los cultivos agroenergéticos, que

cuentan con un alto potencial y enormes perspectivas futuras, especialmente a través de la reconversión y el *reverdecimiento* de la PAC (9) y lo que se considera ahora el ámbito de los *bienes y servicios de los ecosistemas*, donde se encuentran un gran número de empleos en el área de los denominados servicios ecosistémicos, dedicados a protegen la biodiversidad y a rehabilitar los recursos naturales y los bosques, que en la Unión Europea suponen 14,6 millones de empleos directos e indirectos (CE, 2012b; OIT 2012).

De aquí, que en el caso de España se puedan contemplar importantes oportunidades generadoras de empleo verde en este ámbito. Así, cabe destacar, la importancia creciente de la agricultura y la ganadería ecológicas, la industria ecológica y la gestión forestal. Tanto en España como en la UE, principalmente, aunque también en otros numerosos países, la producción ecológica y el mercado de los alimentos ecológicos han seguido un importante proceso de desarrollo. El valor de la producción ecológica en origen se ha sextuplicado en España desde el año 2000 y la superficie ecológica se ha cuadruplicado (OSE, 2012), con lo que se proyecta a futuro un sector económico de significativa dimensión y consolidada estructura productiva y empresarial, que cuenta con más de 25.200 productores agrarios dedicados a la producción ecológica que genera un empleo total en torno a los 30.000 trabajadores, con un valor aproximado de la producción ecológica en origen que supera los 650 millones de euros. Por su parte, la estructura industrial ecológica española está integrada por 3.038 industrias que dan empleo a 18.000 trabajadores y facturan por encima de 685 millones de euros, todo lo cual permite prever un dinámico sector ecológico competitivo que proporciona sostenibilidad rural, con proyecciones hasta 2025 de generación de 10.000 a 20.000 empleos adicionales y una actividad industrial que puede triplicarse (Casero y Martos, 2009).

Adicionalmente, España cuenta con importantes oportunidades relacionadas con un segmento de la economía verde en pleno proceso de despegue tal como es la nueva economía basada en lo *bio* que está adquiriendo un mayor protagonismo y con relevancia en el contexto europeo. La ahora llamada *bioeconomía* se presenta como un nuevo patrón para cambiar radicalmente la manera de producir, consumir, transformar, almacenar, reciclar y eliminar los recursos biológicos (10). De esta forma, la bioeconomía puede mantener y crear actividad económica y puestos de trabajo en las zonas rurales, costeras e industriales; reducir la dependencia de los combustibles fósiles, y mejorar la sostenibilidad económica y medioambiental de la producción primaria (agricultura, silvicultura, pesca y acuicultura) y de las industrias de transformación (CE, 2012b).

La bioeconomía se asienta principalmente en los sectores de la agricultura, la silvicultura, la pesca y las bioindustrias, representando un mercado en desarrollo y creciente cuyo valor se estimaba en 2009 en más de dos billones de euros, con 20 millones de puestos de trabajo, lo que supone el 9% del empleo total en la Unión Europea. También se estima que la financiación directa de la investigación asociada a la estrategia de bioeconomía podría generar para 2025 unos 130.000 puestos de trabajo en los sectores bioeconómicos y 45.000 millones de euros en valor añadido. Y hay un alto potencial de innovación en campos como los de nanotecnología, biotecnología, tecnologías de la información y comunicación e ingeniería (CE, 2012a).

Y, finalmente, a todo lo anterior, hay que añadir la perspectiva que brinda la *ecología industrial*, que supone una autentica *ecorrevolución* productiva, ya que es la clave del salto estratégico para pasar de procesos productivos lineales a procesos de ciclos cerrados imitando la naturaleza (*biomímesis*). Una forma de concepción del proceso económico capaz de reorganizar, a medio y largo plazo el sistema productivo con el objeto de alcanzar el residuo cero, siguiendo la lógica de funcionamiento de los ecosistemas naturales (Jiménez Herrero, 2000-08). Un cambio del *metabolismo industrial* para que los subproductos de una industria sean la materia prima de otra fábrica, lo que conducirá a una promoción del empleo sostenible de largo alcance. El desarrollo de la ecología industrial, supondrá la reorientación del sistema productivo a través de implantación de medidas a lo largo de todo el ciclo de vida, generando procesos industriales de ciclo cerrado. En esta línea se configuran los *parques ecoindustriales* que están convirtiéndose en un modelo de desarrollo industrial para integrar el proceso económico, el medio ambiente y el espacio con arreglo a criterios de sostenibilidad económica, ecológica y social.

6. Reflexiones finales

Para superar la crisis económica y afrontar con inteligencia la vieja crisis ecológica debemos asumir nuevos enfoques. No podemos volver a los ya antiguos modelos de desarrollo basados en una economía depredadora, consumista, ineficiente y contaminante que ha venido caracterizando a la *economía marrón*. Estamos ante la oportunidad de encarar un nuevo modelo basado en la lógica de la sostenibilidad con la transformación de las estructuras productivas, incorporando medidas de reactivación que afronten eficazmente la crisis sistémica y aseguren formas de empleo sostenibles a largo plazo. El anterior modelo de crecimiento se ha demostrado insostenible por los altos riesgos para el medio ambiente y sus efectos irreversibles, así como por las claras restricciones que impone al propio desarrollo y al bienestar humano. Una de las dificultades más serias ahora será romper con las inercias de los predominantes modos de producción y consumo y de las consecuencias de las decisiones pasadas que todavía condicionarán el cambio de modelo durante mucho tiempo por la *dependencia del camino recorrido*.

Es por ello que las vías de recuperación económica deben ser compatibles con otras estrategias para salir reforzados de la crisis afrontando reformas estructurales económicas y ambientales, entre ellas una *Reforma Fiscal Ecológica* que manteniendo la neutralidad fiscal reduzca la carga tributaria sobre el factor trabajo y grave más adecuadamente el uso de los recursos ambientales y la contaminación, generando, así, un *doble beneficio*, tanto económico (empleo) como ecológico (menor consumo de capital natural y mejor calidad ambiental). Esto es esencial para poder apostar por la opción de una *economía verde* y generar dinámicas favorecedoras de empleo estable y de mayor calidad, asumiendo nuevos patrones con bajas tasas de crecimiento material (asociado a los flujos de materia y energía), pero con capacidad de progresar hacia un desarrollo sostenible bien cimentado en el conocimiento, la eficiencia en el uso de los recursos y en las tecnologías ecoinnovadoras.

Hay que advertir, sin embargo, que no basta con un simple *reverdecimiento* de la economía a partir de algunos cambios superficiales, sino que, para un cambio profundo del modelo productivo con un sentido de mayor *sostenibilidad estructural*, es necesario que la ecoeficiencia productiva, la equidad, la reducción de las desigualdades sociales y la cohesión territorial vayan de la mano conjuntamente con la *suficiencia* y responsabilidad en el consumo. Se trata de abordar la sociedad *postindustrial* con un cambio del metabolismo del sistema engranando la economía con la ecología, pero evitando, ante todo, una perversa mercantilización de la biosfera.

NOTAS

(1) Además del Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, están previstas modificaciones en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, con la finalidad de simplificar y reducir las cargas administrativas y la modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. La modificación de esta última ley se efectuará con el fin de que en el caso de que se solapen varias figuras de protección, tener la herramienta legal para poder unificarlas en un único instrumento garantizando el mayor grado de protección. Por otro lado, esta reforma de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, también reforzará las medidas de uso y disfrute de los espacios naturales a través de un turismo rural y de naturaleza, garantizando la compatibilidad de la protección con el desarrollo económico. Igualmente, se contempla el proyecto de ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

(2) El nuevo Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» (COM (2012) 710 final), pretende reforzar la contribución de la política de medio ambiente en la transición hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos. Desde esta perspectiva, la UE reconoce que las tendencias y los desafíos sistémicos mundiales relacionados con las dinámicas demográficas, la urbanización, las enfermedades y pandemias, la evolución acelerada de la tecnología y un crecimiento económico insostenible dificultan aún más la resolución de los problemas medioambientales y la consecución de un desarrollo sostenible a largo plazo. No obstante, la Unión Europea tiene como objetivo a 2020, convertirse en una economía inteligente, sostenible e integradora, por medio de una serie de políticas y actuaciones dirigidas a avanzar hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos. Así, la Unión establece objetivos prioritarios que debe alcanzar de aquí a 2020, con la vista puesta en 2050, considerando para ello las iniciativas adoptadas en el marco de la *Estrategia Europa 2020* (COM(2010) 2020 (DO C 88 de 19.3.2011), en particular el *paquete de medidas sobre clima y*

energía de la UE, en base al Reglamento (CE) núm. 443/2009, la Directiva 2009/28/CE, la Directiva 2009/29/CE, Directiva 2009/30/CE), y la Directiva 2009/31/CE y Decisión núm 406/2009/CE, la *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050* (COM(2011) 112 (DO C 140 de 11.5.2011), la *Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020* (COM(2011) 244 (DO C 264 de 8.9.2011), la *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos* (COM (2011) 571 (DO C 37 de 10.2.2012)), y la *Iniciativa emblemática de Europa 2020. Unión por la innovación* COM (2010) 546 (DO C 121 de 19.4.2011).

(3) En la separación automática de materiales y las estaciones de energía solar, Europa representa más del 70% del mercado global. En biocombustibles sintéticos, sistemas de refrigeración solar y tecnología de almacenamiento de energía, la industria europea está al frente de la I+D. La cuota de mercado media de las empresas europeas que se ocupan de la gestión de residuos y reciclaje, la generación de energía, la movilidad sostenible, la eficiencia energética y la gestión sostenible del agua fue superior al 30% (IDEA Consulting and Ecorys, «Study on the competitiveness of the EU eco-industry», 2009).

(4) Los datos y estadísticas de un sector tan heterogéneo requieren una mayor elaboración y sistematización. La composición de las industrias ecológicas varía mucho de un sector a otro. Por ejemplo, en el caso de la gestión de residuos, la descontaminación de suelos, la energía eólica y la energía renovable, aproximadamente el 10% de las empresas representan casi el 80% de la facturación. Por otra parte, las pequeñas empresas son más fuertes en los mercados impulsados por la nueva regulación, como la construcción ecológica y las energías renovables. Además, se espera que el potencial de ecoinnovación, y a resultas de ello la mejora de la productividad de los recursos, sea superior para las Pymes que para las grandes empresas Los datos y estadísticas de un sector tan heterogéneo requieren una mayor elaboración y sistematización (IDEA Consulting and Ecorys, «Study on the competitiveness of the EU eco-industry», 2009).

(5) Incrementos del empleo estimado en algunos sectores relevantes. Ecoindustria: 260.000 empleos; Energías renovables: 140.000-180.000 empleos; Edificación sostenible: más de 265.000 empleos; Turismo sostenible: 24.000 empleos; Agricultura ecológica: 212.000 empleos; Transporte sostenible: 740.000 empleos; (Total: 1.153.000 empleos). Informe Económico del Presidente del Gobierno, 2009.

(6) Se estima que actualmente el sector de gestión de residuos industriales trata unos 2,5 millones de toneladas, cuando su capacidad es de cinco (IV Foro sobre la gestión de residuos industriales, ASEGRE).

(7) El empleo directo del sector de las energías renovables ha sufrido la destrucción de 1.678 empleos (–3,0%). La mayor destrucción de empleo directo se ha producido en eólica, donde han desaparecido 2.085 puestos de trabajo, principalmente asociados al sector industrial. También ha sido muy importante la disminución de empleo en el sector de los biocarburantes, que ha visto reducido su empleo directo en cerca de un 26% (816 empleos destruidos). La aportación positiva ha venido de la mano de la biomasa, con 769 empleos directos nuevos, y la tecnología solar termoeléctrica, que ha generado 624 empleos directos. En términos globales, la mayor creación de empleo se ha producido en solar termoeléctrica (9.711 empleos nuevos), donde la construcción de nuevas centrales ha tenido una gran importancia. La biomasa ha experimentado también un gran crecimiento, generando 1.360 nuevos empleos durante 2011. La mayor destrucción de empleo se ha producido en eólica, 3.628 empleos destruidos, si bien la mayor disminución porcentual ha sido la experimentada por el sector de los biocarburantes con una reducción del 26,6% (1.375 empleos destruidos) (APPA, 2012).

(8) El informe señala que un plan de acción para conseguir estos objetivos, reconvirtiendo el sector de la edificación del país en el de la rehabilitación, el sector puede recuperar su papel dinamizador de la economía española con un marco regulatorio que ayude a la reconversión de diez millones de viviendas principales construidas antes de 2001, las cuales pueden ser transformadas en casas de bajo consumo y de baja emisión de gases de efecto invernadero en las próximas cuatro décadas, lo que supone un avance determinante para conseguir, mediante otras acciones basadas en otros consumos y el cambio de modelo energético, la reducción del 80% de las emisiones del sector para esa fecha. El informe, realizado por Albert Cuchí, profesor de la Universidad Politécnica de Cataluña, y Peter Sweatman, director general de Climate Strategy & Partners, dentro del denominado Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación en el marco del CONAMA 2012.

(9) La reforma de la PAC plantea el pago ecológico o *greening*. Se concedería por hectárea y beneficiaría a aquellos agricultores que tengan derecho al pago básico y que utilicen alguna de las siguientes tres prácticas agrícolas: diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes y dejar al menos el 7% de las tierras del agricultor como superficie de interés ecológico. A este pago verde se destinará el 30% del presupuesto anual nacional o regional. España es líder europeo en agricultura ecológica por cuarto año consecutivo y ha sido el país que más ha aumentado la superficie forestal en los últimos años en la UE. La superficie destinada a la agricultura ecológica en España en 2011 ha sido de 1.845.039 ha, frente a las 1.650.866 ha dedicadas en 2010, lo que supone un incremento del 11,76%. Mientras, el número de operadores en la producción ecológica en España alcanzó en 2011 la cifra de 32.837, un crecimiento del 18,23% respecto al año anterior. La mayoría de las comunidades autónomas registran incrementos en la superficie destinada a agricultura ecológica. La Comunidad Foral de Navarra es la comunidad que más ha aumentado, pasa de las 30.270 ha en 2010 a 73.432 ha en 2011, un incremento del 138,24%. La CA con mayor número de superficie destinada a agricultura ecológica es Andalucía con 973.239 ha, le sigue Castilla-La Mancha con 307.612 ha, Cataluña con 92.434 ha y Extremadura con 91.108 ha (OSE, 2012).

(10) El objetivo es garantizar un abastecimiento suficiente de alimentos seguros y de calidad, con el desarrollo de sistemas de producción primaria que utilicen los recursos con eficiencia, el fomento de los servicios ecosistémicos, junto con unas cadenas de abastecimiento competitivas y de baja emisión de carbono. Una estrategia de bioeconomía para Europa que gestione de manera sostenible los recursos naturales podrá producir recursos biológicos renovables y convertir estos recursos y los flujos de residuos en productos con valor añadido, como alimentos, piensos, bioproductos (derivados de materiales de origen biológico) o bioenergía.

BIBLIOGRAFÍA

APPA (2012), *Estudio del impacto macroeconómico de las energías renovables en España, año 2011*.

BMU, (2012), «Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety», *Green Tech made in Germany 3.0*.

Comisión Europea (2010), *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20ES%20BARROSO%20%20Europe%202020%20-%20ES%20version.pdf.

Comisión Europea (2011), COM (2011) 21 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Una Europa que utilice eficazmente los recursos-Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020*.

Comisión Europea (2012a), COM (2012) 60 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa* {SWD (2012) 11 final}.

Comisión Europea (2012b), Commission Staff Working Document Accompanying the document *Communication on Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe*.

Comisión Europea (2012c), Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» (COM (2012) 710 final).

Comisión Europea (2012d), Parlamento Europeo y del Consejo (2012), *Directiva 2012/19/UE de 4 de julio de 2012 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos*.

Casero, F. y Martos, P. (2012), «Agricultura ecológica: evaluación socioeconómica y ambiental», *Ambienta (Magrama)*.

Cuchí, A. y Sweatman, director general de Climate Strategy & Partners, dentro del denominado Grupo de P (2012), Informe *Una visión-país para el sector de la edificación en España*, Grupo de Trabajo para la Rehabilitación GBCe Fundación CONAMA, CONAMA 2012 http://www.gbce.es/archivos/ckfinderfiles/Investigacion/libro_GTR_cast_postimprenta.pdf.

EmployRES, (2009), *The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the European Union*.

EEA (2011), *Earnings jobs and innovation:the role of recycling in a green economy*, Report núm. 8/2011.

Fundación Conde del Valle de Salazar (FCVS) (2010), *Generación de empleo en la rehabilitación energética del parque de edificios y viviendas*, con la colaboración del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud.

Fundación Fórum Ambiental (2011), *Estudio del sector económico del medio ambiente en España 2011*, con la coordinación de Josep M. Salas, profesor de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). El apartado «Empleo», tomado del Informe *Empleo Verde para una Economía Sostenible,* de la Fundación Biodiversidad/ Observatorio de la Sostenibilidad en España OSE (2010).

IDEA y Ecorys (2009), (IDEA Consulting and Ecorys), «Study on the competitiveness of the EU eco-industry», 2009.

IES, Institute for Environmental Studies Vrije Universiteit Amsterdam (2009), *The economic benefits of environmental policy*.

Jiménez Herrero (2000-08), *Desarrollo Sostenible: transición hacia la coevolución global*, Ediciones Pirámide, Madrid.

Jiménez Herrero, Luis M. (2012), Artículo «Sostenibilidad y empleo», *Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural 21/2012. La sostenibilidad como generadora de empleo*, págs. 6-21, Fundación Banco Santander.

OCDE (2011), *Towards Green growth*, OCDE, París, 2011.

Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) (2012), *Sostenibilidad en España 2012*.

Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) (2011), *Retos para la Sostenibilidad: camino a Río+20. Economía vede y refuerzo institucional para el desarrollo sostenible*.

Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) y Fundación Biodiversidad (FB) (2010), *Empleo Verde en una Economía Sostenible*.

Oficina Económica del Presidente del Gobierno (2009), Informe Económico del Presidente del Gobierno 2009, Gobierno de España, Madrid. http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/8F2B2B7A-5D18-491F-A2CF-1AD2A2BF9E8B/100327/IEPGLibro20091150.pdf.

OIT (2012), *Hacia el desarrollo sostenible. Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde*.

PNUMA (2008), *Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*, PNUMA. Nairobi. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_098489.pdf.

PNUMA (2011), *Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*.

PNUMA y OIT (2008), *Empleos verdes: hacia un trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono*.

Sustainlabour (2012), *Empleos verdes para el desarrollo sostenible. El caso Español*. En colaboración con la Fundación Biodiversidad.

La gestión del agua… cuestión de gobernanza

Alberto Martínez Lacambra
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Licenciado en Derecho; Director de AGBAR Catalunya; Profesor en la Facultad de Económicas, UAB

RESUMEN

La gestión del agua es un elemento que, en los últimos años, se ha convertido en un debate recurrente respecto la conveniencia o no de la participación de sector privado. En el presente artículo se analizan aspectos clave que, a menudo, se obvian en el debate, como son la gobernanza, la regulación, el interés general y la seguridad jurídica. En España, durante el ejercicio 2012 se han iniciado importantes procesos de privatización en el sector del agua como consecuencia de las dificultades de financiación del sector público.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza, Regulación, Interés general, Seguridad jurídica, Privatización, Agua.

El agua es un elemento esencial para nuestras vidas y una pieza clave en el desarrollo económico y social. En nuestra sociedad no le otorgamos ningún valor relevante al hecho de disponer de agua en nuestras casas, así como su posterior recolección y tratamiento una vez se ha utilizado. Curiosamente, aquello que tiene una carga de máxima complejidad, como es garantizar un suministro de calidad, con un adecuado saneamiento, se configura como una acción de normalidad.

En contraposición a esta normalidad tenemos la dramática cifra que cerca de 800 millones de personas en nuestro planeta no tienen acceso al agua potable, y alrededor de 2.500 millones no acceden a los sistemas de saneamiento, con los consiguientes perjuicios para la salud y el desarrollo en sentido amplio.

Los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas pretenden reducir progresivamente estas cifras, de manera que en el 2015, se haya reducido a 1.800 millones las personas que no tienen acceso al saneamiento.

El no disponer de estos servicios básicos es consecuencia del déficit de infraestructuras que se intenta paliar a través de aportaciones y préstamos de organismos multilaterales (Banco Mundial, BID, ONU, UE, etc.) y a través de programas de cooperación de países con un nivel de riqueza mayor respecto a otros más pobres.

La escasez del líquido elemento es un factor determinante en la dificultad de acceso al agua para el ser humano, pero hay otro factor que, a menudo pesa mucho más, la *gobernanza*.

Los diez países con mayor escasez hídrica (1) está claro que se sitúan en zonas áridas del planeta, pero con toda seguridad pesan más los problemas de gobernanza que la propia aridez de la zona. Es manifiesta la incapacidad de algunos países, de planificar y ejecutar las infraestructuras necesarias de captación, almacenamiento y abastecimiento desde las fuentes disponibles.

Es evidente que el déficit de infraestructuras es el motivo que limita el acceso al agua potable, ya que en la mayor parte de esos países discurren ríos de los más caudalosos del planeta (2).

La Real Academia Española define gobernanza como *arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*.

La Real Academia define con acierto ese concepto de la gestión de la *res pública*. Cuya finalidad debe ser el desarrollo sostenible en el tiempo, ponderando con equilibrio la importancia del Estado, Sociedad Civil y Economía. Este sano equilibrio, corresponde a lo que los juristas denominan *interés general*, que es el bien al que deben servir los poderes públicos.

La buena gobernanza implica, también, un elemento esencial que es la *seguridad jurídica*. Este debe garantizar ese *sano equilibrio* que permite un crecimiento sostenible en el tiempo, de manera que quien ha invertido en una actividad sea retribuido de acuerdo a las condiciones que se acordaron.

Las necesidades de inversión en infraestructuras, la búsqueda de financiación, la necesidad de especialización, el requerimiento de tecnología y conocimiento, son aspectos que el sector público debe ponderar en su decisión de pretender o no la participación del sector privado.

En el año 2012, en el sector del agua en España, se han iniciado importantes procesos de privatización y, con toda seguridad, seguirán en el 2013, atendiendo a las precarias finanzas de las administraciones locales y autonómicas.

Los concursos más destacables han sido en Catalunya, la privatización de la empresa Aigües Ter-Llobregat (ATLL), empresa que se dedica a la actividad de agua en alta en la Región Metropolitana de Barcelona; en Zaragoza, el proceso de privatización del saneamiento (alcantarillado y depuración) a través de la venta del 49% de la empresa Ecociudad; en Jerez, la concesión del servicio público del ciclo integral de agua que hasta ahora se prestaba a través de una empresa pública municipal; y en Huelva, la empresa pública Gestión Integral del Agua Costa de Huelva (GIAHSA), dependiente de la Mancomunidad de Aguas Costa de Huelva, privatizó la gestión de sus plantas depuradoras.

El común denominador de estas privatizaciones ha sido la pretensión del sector público de obtener recursos financieros para cumplir sus objetivos de déficit y aliviar sus tensiones de tesorería.

No es objeto de este artículo valorar dichos procesos, ya que cada uno de ellos permitiría la elaboración de un monográfico, pero sí que es importante exigir a los políticos y administradores de la *res pública* una reflexión del porqué privatizar: para conseguir un servicio público más eficiente y de mejor calidad, o simplemente para obtener recursos financieros que ayuden en el corto plazo a su paupérrima situación financiera.

La motivación que lleva a privatizar los distintos servicios públicos, es materia de gobernanza, de decisión política, y los operadores privados si tienen interés en las operaciones concurrirán en las condiciones que establece la propia Administración. Pero, no por ello, el sector privado debe ser señalado como un elemento que introduzca distorsiones en el funcionamiento de los servicios.

Quienes arremeten contra la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, obvian un elemento esencial en su análisis que es la *regulación*, como factor determinante de la buena gobernanza.

La regulación es la garantía de una adecuada prestación del servicio. Implica el control y vigilancia del operador, con el objetivo de velar por el cumplimiento de los estándares de servicios acordados. Asimismo, el buen regulador debe preservar los derechos y contraprestaciones acordadas a favor del prestador de servicio.

El regulador debe ser el garante de los dos elementos esenciales de la gobernanza: el interés general y la seguridad jurídica.

El sector público, para garantizar la prestación del servicio, tiene como alternativa la prestación directa, o bien la prestación indirecta, es decir contar con la participación del Sector Privado. Esta participación se materializa a través de colaboraciones público-privadas que, en nuestro ordenamiento jurídico, pueden adoptar distintas formas (3), entre las que destacan, en el sector del agua, la concesión administrativa de servicio público y la sociedad de economía mixta, es decir aquellas compañías en las que la Administración pública competente en el servicio mantiene participación en la sociedad prestadora del servicio.

Más allá de la forma de gestión por la que opte la Administración, sea esta directa o indirecta, el elemento esencial en el servicio público es la regulación.

El concepto de *regulación* en los servicios públicos, tradicionalmente, se ha reservado a lo que concierne al control y tutela del sector privado en la prestación del servicio. No obstante, cuando la Administración pública decide prestar el servicio de forma directa, lo realiza, de forma habitual, a través de instrumentos de gestión, como son sociedades mercantiles públicas o entes públicos empresariales. En ese caso, la Administración también debe someter a regulación al prestador del servicio, de manera que establezca con claridad cuáles son los objetivos y niveles de servicio que deben conseguirse (4).

La separación de la figura del regulador y la del prestador del servicio es clave para que los servicios públicos se presten con la garantía debida a favor del ciudadano. La confusión de roles entre prestador y regulador puede llevar a la ausencia de una planificación que ordene las obligaciones de quien presta el servicio.

En el sector del agua, los entornos en los que existe un regulador especializado contribuyen a la buena gobernanza, ya que, por un lado, están vigilantes del cumplimiento de las obligaciones de servicio, así como el cumplimiento de los niveles de inversión y, por otro lado, garantizan al prestador del servicio el nivel de retribución adecuado de acuerdo a las condiciones que se pactaron. Este último aspecto corresponde a la *seguridad jurídica* que cualquier inversionista espera, y que a un país le permite atraer capitales para desarrollar sus infraestructuras.

Un ejemplo de buena gobernanza en el sector del agua es Chile. En los años noventa se inició un proceso de privatización de sus compañías suministradoras que, hasta ese momento, eran públicas. Ello permitió que en poco más de una década alcanzaran el cien por cien del saneamiento de las aguas residuales, así como la modernización de todo el sector, siendo hoy un referente a nivel mundial.

El Estado chileno ha contado con un regulador especializado, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), que ejerce un férreo control de la calidad y nivel de servicio de los operadores, así como el cumplimiento de las obligaciones de inversión. En contrapartida, regula las tarifas y, hasta el momento, ha respetado las reglas de juego que fueron fijadas a priori. Ello le ha permitido ser un referente mundial en el sector del agua y en la regulación.

Otro caso a mencionar es el sector del agua en el Reino Unido, que, a diferencia de la privatización de sus sistemas ferroviarios, ha conseguido un sistema óptimo de regulación, donde los operadores son tutelados por el *Ofwat*, un ente especializado de forma exclusiva en el ciclo integral del agua.

En nuestro país como administración especializada en regulación cabe mencionar el Área Metropolitana de Barcelona, cuyo cometido principal es la regulación de servicios públicos, básicamente agua y transporte público, y ejerce un exhaustivo control sobre los operadores.

Mucha demagogia se produce alrededor de la gestión privada de los servicios públicos, en especial en lo que se refiere al suministro del agua. A menudo se demoniza la presencia de empresas privadas en la prestación del servicio.

Esa demonización del sector privado responde más a posiciones dogmáticas no propias del siglo XXI, que a una racionalidad basada en una reflexión técnica. Los que arremeten contra la participación del sector privado en los servicios públicos, a menudo prefieren el populismo en contraposición a la seguridad jurídica. Es importante no perder de vista que el populismo ahuyenta a los capitales, y sin recursos difícilmente se podrán ejecutar o renovar las infraestructuras.

El interés general no está, ni mucho menos, reñido con la seguridad jurídica. Estos dos elementos son los que configuran una buena gobernanza.

Los detractores de la participación del sector privado en la gestión del agua parecen obviar en su reflexión conceptos claves como es la regulación y gobernanza. Basan sus críticas en tres tópicos, que responden más a posicionamientos ideológicos y dogmáticos que a una reflexión de cuáles pueden ser las mejores políticas públicas. Estos tópicos son:

1. *El agua cae del cielo, lo que significa que es un recurso sin coste*. Esta afirmación es de una ligereza extrema. Desconocer que la captación, potabilización, transporte, suministro, recolección del agua residual

Cuadro 1
Precio del agua *vs.* tipología de gestión

	Precio €/m³*	Gestión directa (pública)**	
		Agua potable	Saneamiento
Dinamarca	4,96	60%	100%
Alemania	4,63	55%	96%
Holanda	3,61	100%	99%
Luxemburgo	3,34	100%	100%
Finlandia	3,27	95%	99%
Francia	2,78	27%	44%
Reino Unido	2,15	11%	11%
España	1,42	48%	72%

(*) *Información de Pricing Water Resources and Water*, OECD 2010.
(**) EUREAU 2009. *Statistics Overview on Water and Wastewater in Europe.*

y su depuración no tiene coste es un atentado al sentido común. Un ejemplo muy ilustrativo es el nivel de inversión ejecutado en Chile en el período 1999-2012, la cifra asciende a 4.200 millones de Euros.

2. *La participación del sector privado en la gestión del agua limita el acceso al servicio*. Esta aseveración contiene una fuerte carga populista, que intenta criminalizar al sector privado. ¿Alguien puede pensar que el acceso al agua lo establece el operador? El operador privado aplicará las reglas del juego que se le establecen desde el sector público. En los países donde hay mayores dificultades de acceso al agua, el sector privado carece de presencia, ya que los niveles de seguridad jurídica que ofrecen tienden a cero.

3. *La participación del sector privado en la gestión del agua encarece el servicio*. Esta afirmación es totalmente gratuita, pues los países donde el agua es más cara predomina la gestión pública. En el cuadro 1 se ilustra el precio del agua en Europa, y puede observarse que en los cinco países donde el agua es más cara predomina la gestión pública. Y, dicho sea de paso, son países con una abundancia hídrica significativa.

¿Qué ocurre?, ¿a qué se deben estos mayores precios?, países con gestión pública y con abundancia hídrica ¿por qué arrojan este resultado? Son países que practican unas políticas medioambientales ejemplares, y no escatiman recursos en los sistemas de saneamiento y reutilización, e invierten lo que sea necesario en las infraestructuras del ciclo integral del agua. Además consideran que quien consuma el agua debe pagar todos sus costes, lo que significa que repercuten al usuario el coste de las infraestructuras. La Directiva Marco del Agua prevé, en su artículo 9, el principio de recuperación de costes, de manera que se repercutan a los usuarios, aspecto éste que debe ser de obligatorio cumplimiento para todos los países de la Unión Europea.

A menudo cuando se privatiza un servicio de agua se requiere de la ejecución de inversiones significativas, lo que significa que el operador privado invertirá en las condiciones que fueron acordadas. La conclusión es que deberá repercutir en las tarifas los costes de esa inversión, con el consiguiente incremento. No por ello se puede afirmar que la gestión privada encarece el precio del líquido elemento, pues la alternativa es prescindir de las infraestructuras y por consiguiente dificultar el acceso al agua.

A modo de conclusión, se puede afirmar que la gestión del agua, sea esta pública o privada, es una cuestión de gobernanza, en la que debe ponderarse los valores del interés general y la seguridad jurídica, a través de la regulación.

NOTAS

(1) Según un estudio realizado por MAPLECROFT, los países con suministro de agua más precario son Somalia, Mauritania, Sudán, Iraq, Uzbekistán, Pakistán, Egipto, Turkmenistán y Siria.

(2) El Nilo cruza, entre otros países, Egipto y Sudán, dos Estados que están entre la lista de los que tienen peor acceso al agua. Destaca el río Indo que discurre por Pakistán; Amo Daria que pasa por Turkmenistán y Uzbekistán; Tigris y Éufrates en Irak; Níger en Nigeria; etcétera.

(3) La Ley de Contratos del Sector público prevé como modalidades la Concesión, la Sociedad de Economía Mixta, el Concierto y la Gestión Interesada.

(4) En caso de prestación directa a través de entes empresariales, la Administración que realiza una tutela ordenada de su ente prestador utiliza, a menudo, la figura del *Contrato-Programa*, donde se establecen los objetivos de nivel de servicio, inversiones, financiación, tarifas para períodos que pueden oscilar entre tres y cinco años.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez García, S.; García-Valiñas, M. A. y Suárez Pandiello, J. (2003), «Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua», Instituto de Estudios Fiscales y Universidad de Oviedo, Doc. 8/03.

Barberán, R; Costa, A. y Alegre, A. (2008), «Los costes de los servicios urbanos del agua. Un análisis necesario para el establecimiento y control de las tarifas», Hacienda Pública Española, *Revista de Economía Pública*, 186-(3/2008).

Bel i Queralt, G. (2008), «Refuse Collection in Spain: Privatization, Intermunicipal Cooperation, and Concentration», *The Waste Market*, Institutional Developments in Europe, capítulo 6.

European Federation of National Associations of Water & Wastewater Services (EUREAU) (2009); *EUREAU Statistics Overview on Water and Wastewater in Europe 2008*, Country Profiles and European Statistics, EUREAU.

García Valiñas, M. A. (2005), «Fijación de precios para el servicio municipal de suministro de agua: un ejercicio de análisis de bienestar», Hacienda Pública Española, *Revista de Economía Pública*, 172-(1/2005), 119-142.

González Gómez, F. (2005), «El precio del agua en las ciudades. Reflexiones y recomendaciones a partir de la Directiva 2000/60/CE», *Ciudad y territorio, Estudios Territoriales*, Ministerio de la Vivienda, XXXVII (144), 305-321.

González Gómez, F. y García Rubio, M. (2008), «Efficiency in the management of urban water services. What have we learned after four decades of research?», Hacienda Pública Española, *Revista de Economia Pública*, 185-(2/2008), 39-67.

MAPLECROFT (2010), *New Maplecroft index rates Pakistan and Egypt among nations facing «extreme» water security risks*.

Martínez Lacambra, A.; Albiol Omella, C. y Masana Llimona, J. (2010), «La financiación del ciclo del agua en España. Problemática y retos de futuro», *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, 57/2009, 51-75.

OCDE (2009), *Managing Water for All. An OECD perspective on pricing and financing*.

Selmán Biester, V.; Cordero Diaz, J.; Larraín Delgado, P. y Salas Arancibia, R. (2006), «La modernización del sector sanitario en Chile», Sistema de Empresas (SEP), Edición SEP, Santiago de Chile.

Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), (1999 a 2011) *Informe de gestión*.

UE (2000), «Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo», de 23 de octubre de 2000, *Diario Oficial* L 327.



ECONOMÍA DE MADRID

Coordinador

José Mª Rotellar

Profesor del departamento de
Economía y Hacienda Pública, UAM

La política económica importa

Francisco Cabrillo
Catedrático de Economía Aplicada, UCM

RESUMEN

Se ha discutido mucho sobre las causas por las que Madrid se ha convertido, en la última década, en la comunidad más próspera de España. La tesis de este artículo es que la política económica que los gobiernos de la región han aplicado es una de las causas fundamentales del mejor comportamiento de la economía de Madrid, en comparación con las de otras comunidades autónomas, en el marco de la crisis generalizada que sufre el país. Estas diferencias se analizan a partir del índice *Libertad económica en España 2011*, que permite cuantificar y comparar las políticas económicas de las distintas comunidades autónomas y muestra que, al menos en el caso de períodos de tiempo lo suficientemente largos, el partido que ha gobernado en cada una de ellas influye de forma significativa en los resultados de dicho índice.

PALABRAS CLAVE

Madrid, Dinámica, Éxito, Libertad.

1. Madrid, una comunidad autónoma de éxito

La Constitución de 1978 convirtió a España en una nación cuasi federal. Formalmente denominado *Estado de las Autonomías*, el modelo español otorgó amplias competencias a cada una de las 17 comunidades autónomas en las que el país fue estructurado. El aspecto más visible de esta reforma es un cambio espectacular en el proceso de toma de decisiones en lo que se refiere tanto a la regulación de la economía como al gasto público. Hoy las comunidades autónomas españolas controlan más del 60% del gasto público nacional (excluyendo los intereses de la deuda pública y la seguridad social), lo que significa que su capacidad de gasto es superior a la del Estado nacional y las administraciones locales juntas. Madrid fue una comunidad que planteó en su día dudas con respecto a la misma conveniencia de su existencia; pero que ha sido, sin duda, una de las de mayor éxito y de las que mejor han sabido aprovechar las nuevas normas de juego establecidas por el Estado de las Autonomías.

El nuevo modelo de organización del Estado tuvo el efecto de descentralizar de forma muy acusada la administración pública, lo que afectó directamente a Madrid, que de capital de un Estado centralizado pasó a ser la capital de un Estado nacional con muchas menos competencias. En la nueva organización territorial y administrativa el papel de Madrid no estuvo claro al principio. Se pensó en integrar la provincia de Madrid en la región de Castilla-La Mancha y en hacer de la ciudad una especie de distrito federal. Pero, finalmente, se optó por la creación de una comunidad autónoma, que incluía la capital de la nación y la provincia del mismo nombre. En los primeros momentos hubo serias dudas sobre cuál sería el futuro de la región. La experiencia de otras capitales que habían visto reducido su relevancia administrativa y económica como consecuencia de reajustes de fronteras o descentralización generaba preocupaciones razonables sobre el papel que la región desempeñaría en la economía española.

Hoy, treinta y cinco años después del comienzo de aquel proceso, se puede afirmar que los resultados han sido claramente positivos para esta región. Madrid es hoy la comunidad autónoma más dinámica de España y el centro de las inversiones internacionales del país. Con algo más de seis millones de habitantes, genera más del 18% del PIB nacional, su renta per cápita es aproximadamente un 30% superior a la media nacional y a la media de la Unión Europea. Se trata, básicamente, de una economía de servicios, con un sector industrial que ha experimentado un proceso notable de modernización a lo largo de los últimos

años. Su tasa de paro está en torno a seis puntos por debajo de la media nacional. Y su nivel de deuda en términos del PIB, aunque ha aumentado de forma significativa como en el resto del país, es el más bajo de las comunidades autónomas. Madrid es hoy, además, uno de los principales centros financieros de Europa y el punto de referencia para las inversiones que las empresas internacionales realizan en España.

Desde algunos ámbitos se ha tratado de explicar este éxito indudable de la Comunidad de Madrid en términos de lo que en la literatura económica se conoce como *efecto capital*, es decir por el aumento de la actividad económica que implica el mero hecho de que el Gobierno de la nación tenga su sede en un determinado territorio. Sin negar la existencia de tal efecto, hay que señalar, sin embargo, que no puede explicar el hecho de que esta región haya venido creciendo de forma sistemática por encima de la media nacional. Madrid no se ha convertido de pronto en la capital de la nación. Por el contrario, lo que ha sucedido es que Madrid ha perdido competencias administrativas en beneficio de las comunidades autónomas y es hoy, por tanto, algo *menos* capital de lo que lo era antes. Hay que buscar, en consecuencia, otras razones para explicar el éxito de esta comunidad, y estas no pueden ser otras que los propios agentes económicos que en ella actúan y la política económica de sus gobiernos que, desde hace ya bastantes años, han creado un marco fiscal y regulatorio que ha favorecido el crecimiento económico mucho más que los de otras regiones que han aplicado modelos caracterizados por un mayor gasto público, una mayor presión fiscal y una regulación más intensa de la actividad económica que se desarrolla en sus territorios.

2. La Comunidad de Madrid en el índice de Libertad económica

No es fácil encontrar criterios que permitan comparar el grado de intervencionismo de un gobierno en la actividad económica de un país o de una región. La solución adoptada en la mayor parte de los estudios que tratan de medir el grado de libertad económica y realizar comparaciones internacionales o interregionales consiste en construir una serie de indicadores que sean relevantes para valorar el doble papel que el sector público desempeña en las economías contemporáneas. Por una parte, como suministrador de bienes públicos y bienes preferentes que se financian mediante el establecimiento de cargas fiscales a los contribuyentes (se apliquen estas en el momento de realizar el gasto o se retrasen en el tiempo mediante el endeudamiento), y, por otra, como regulador de las actividades económicas del sector privado. La relevancia de estos índices se debe al hecho, ampliamente aceptado y contrastado en muchas ocasiones, de que existe una correlación positiva entre el nivel de liberad económica y la prosperidad de un país o una región.

Las comunidades autónomas españolas difieren de forma significativa en algunos temas, pero no ocurre lo mismo en otros, aunque sus competencias les permitirían regulaciones diversas. Para la elaboración del índice *Libertad económica en España* se han construido doce indicadores en los que se dan simultáneamente dos características: en primer lugar, que las comunidades tengan competencia legislativa o regulatoria y hayan hecho uso en la práctica de tal competencia, y, en segundo lugar, que las diferencias entre ellas sean lo suficientemente significativas como para que los agentes económicos —empresas y consumidores— se vean afectados de forma relevante por ellas. De estos 12 indicadores, seis se refieren a la regulación del sector privado y seis a la estructura y peso del sector público. Los indicadores de regulación son los siguientes: comercio, educación, medio ambiente, movilidad, sanidad y vivienda. Los referidos al sector público son: gasto público, esfuerzo fiscal, deuda pública, empleo público impuestos y transferencias.

El cuadro 1 presenta los resultados obtenidos por la Comunidad de Madrid en las dos ediciones realizadas hasta la fecha del índice *Libertad económica en España*; la primera, la de 2008 (realizada con datos de 2006) y la segunda, la de 2011 (realizada con datos de 2009).

Puede comprobarse que Madrid se sitúa en la primera posición en las dos ediciones del índice (la primera calculada a partir de 15 comunidades autónomas, por no haberse incluido los indicadores del sector público de Navarra y el País Vasco; y la segunda sobre las 17 comunidades). Estos datos reflejan la participación más baja del sector público en la actividad económica en

Cuadro 1
La Comunidad de Madrid en el índice de *Libertad ecónomica en España*

		Madrid					
		Posición 2011	Puntuación 2011	Mediana 2011	Posición 2008	Puntuación 2008	Mediana 2008
ILE	→	1/17	0,184	0,395	1/15	0,194	0,431
Comercio	→	1/17	0,000	0,325	1/17	0,153	0,309
Educación	↑	5/17	0,459	0,623	6/17	0,499	0,687
Medio Ambiente	↑	8/17	0,371	0,378	9/17	0,277	0,277
Movilidad	→	3/17	0,302	0,526	3/17	0,274	0,525
Sanidad	↓	11/17	0,522	0,491	10/17	0,570	0,555
Vivienda	↑	2/17	0,015	0,131	9/17	0,125	0,125
Gasto	→	1/17	0,000	0,370	1/15	0,000	0,356
Esfuerzo fiscal	↓	4/17	0,188	0,497	1/15	0,000	0,353
Deuda	↑	10/17	0,189	0,152	11/15	0,360	0,236
Empleo Público	↑	2/17	0,053	0,463	4/15	0,066	0,413
Impuestos	↓	5/17	0,105	0,223	2/15	0,005	0,810
Transferencias	→	1/17	0,000	0,393	1/15	0,000	0,282

Fuente: Libertad económica en España 2011.

la región entre todas las comunidades autónomas. En lo que se refiere a la edición de 2011, la puntuación obtenida por Madrid —con valores normalizados entre 0 (mayor libertad) y 1 (menor libertad)— se debe a que sus indicadores tienen comportamientos bastante homogéneos, siempre con valores bajos. Así, los indicadores de *Comercio, Gasto Público* y *Transferencias* tienen los registros más bajos de todas las regiones. También los indicadores de *Movilidad, Educación, Vivienda, Esfuerzo Fiscal, Empleo Público* e *Impuestos*, tienen registros muy bajos, siempre entre los cinco mejores de cada indicador. Los indicadores que obtienen resultados más altos, aunque siempre con valores en el rango medio, son los de *Medio Ambiente, Sanidad* y *Deuda Pública*. Podría decirse que en Madrid la presencia del sector público es uniformemente baja, tanto en forma de regulación —que revelaría poca interferencia de la Administración en la actividad económica— como en la intervención directa en la provisión de bienes y servicios o en la fiscalidad. El valor obtenido en el índice para Madrid es de 0,184 y se encuentra un 53% por debajo de la mediana de las comunidades autónomas. Los resultados, como todo dato estadístico, deben analizarse con cuidado, tomando en consideración una serie de circunstancias, que no es posible comentar en este artículo con detalle. Por ejemplo, el cuadro muestra que, en el indicador de impuestos, la Comunidad de Madrid experimenta un ligero retroceso, pasando de 2/15 a 5/17. Esto no significa, sin embargo, que en Madrid hayan aumentado los impuestos en el período 2006-2009; las causas hay que buscarlas en dos factores; el primero, la inclusión en el cálculo de las dos comunidades forales, que son comunidades de impuestos relativamente bajos, y el segundo, la aplicación por

parte de otras regiones de medidas que Madrid había anticipado, lo que se comprueba por el significativa reducción del valor de la mediana de este indicador.

3. Política económica y gobiernos: ¿son relevantes las diferencias entre los partidos?

Uno de los temas más discutidos en política económica es la determinación de las causas por las cuales los gobiernos aplican estrategias que se orientan en mayor grado hacia la intervención y la regulación o a favorecer el libre juego de las fuerzas del mercado. Los estudios sobre el ciclo político se centraron en las medidas macro adoptadas por los gobiernos en las diversas fases del ciclo electoral. El resultado más conocido es el que establece que la política económica de un gobierno cuyo objetivo es obtener los mejores resultados electorales para mantenerse el mayor tiempo posible en el poder adaptará sus estrategias económicas a las fechas electorales. En concreto, aplicará políticas expansivas cuando se aproximan las elecciones y tratará de estabilizar la economía con políticas de austeridad tras haber ganado las elecciones. El resultado sería no solo un comportamiento cíclico de la política económica, sino también una convergencia de políticas al margen de cuál sea la ideología de cada partido en el poder.

El modelo de ciclo político puede explicar la evolución a lo largo del tiempo de las medidas de política económica de un partido concreto; pero no explica por qué, con frecuencia y, a pesar de que, con el paso del tiempo, se haya producido una convergencia significativa entre los principales partidos, las políticas aplicadas tienen diferencias importantes en función de cuál sea el partido en el poder. Con base en esta idea se han desarrollado en la literatura una serie de modelos conocidos bajo el nombre general de *teoría partidaria (partisan theory)* formulada inicialmente por D. A. Hibbs en la década de 1970 y desarrollada, posteriormente, en una amplia literatura (véase, por todos, Frey y Schneider, 1989 y Alesina y Rosenthal, 1995). El fundamento de este tipo de modelos es la idea de que los partidos en el poder aplican políticas diferentes de acuerdo con sus propias ideologías. Como en muchos países la convergencia de las estrategias económicas de los partidos con posibilidades de alcanzar el poder se ha incrementado de forma significativa, las diferencias entre las políticas aplicadas son, con frecuencia, marginales. Además, una restricción general en este tipo de comportamientos es que el riesgo de perder unas elecciones puede hacer que los principios pierdan peso en las políticas aplicadas por un determinado partido en el poder. La conclusión es que aquellos partidos que han ocupado el gobierno a lo largo de un período de tiempo dilatado por haber tenido mayorías en varios períodos electorales consecutivos aplicarán sus principios en mayor grado que otros partidos que pierden y ganan el gobierno en elecciones sucesivas o que tiene que gobernar en coalición con otros partidos por no tener mayorías parlamentarias suficientes para hacerlo en solitario.

Pero ¿cuáles son estos principios *partidarios*? Los índices nacionales de libertad económica ofrecen unos criterios bastante fiables para enjuiciar las políticas económicas de los partidos a partir de una serie de variables claramente definidas. Con los datos de los partidos que han ocupado el poder en los diversos países, es posible analizar si existe o no una correlación entre los valores obtenidos por cada nación y la ideología de sus gobiernos. Intuitivamente puede pensarse que los partidos de carácter liberal-conservador deberían aplicar políticas que llevaran a sus países o regiones a posiciones de mayor libertad económica; mientras los partidos con una ideología próxima a la socialdemocracia harían retroceder a sus países en los índices. Pero, aunque pueden encontrarse muchos ejemplos que confirman la hipótesis, también pueden mencionarse muchos casos que la rechazan.

Desde que existen índices regionales de libertad económica, la contrastación puede realizarse también en las políticas regionales. Dado que los ámbitos de actuación de los gobiernos nacionales y los gobiernos regionales no son los mismos, es posible encontrar diferencias significativas entre las políticas que un mismo partido en el poder puede aplicar en los diferentes niveles de gobierno. Un trabajo reciente que resulta de gran interés para nuestro país es el estudio de N. Potrafke sobre la libertad económica en los estados alemanes y la ideología de sus gobiernos (Potrafke, 2011). La tesis principal de este trabajo es que la semejanza de las políticas económicas aplicadas por los dos gran-

des partidos alemanes —la democracia cristiana y la socialdemocracia— es significativamente mayor en el gobierno federal que en los gobiernos de los estados.

No existe una teoría clara para explicar estas diferencias. Puede argumentarse que, en el mundo actual, las políticas macroeconómicas —competencia básicamente de los gobiernos nacionales— son mucho más homogéneas que determinadas políticas micro, que son competencia en buena medida de los gobiernos regionales; que para un partido es más fácil defender su propia ideología a escala regional o municipal que a escala nacional; o, por fin, que los grados de libertad en los que se mueven las *grandes* políticas de los gobiernos nacionales en el marco de economías con alto grado de integración es menor que en las pequeñas políticas regionales, incluso si se tiene en cuenta que —como ocurre, por ejemplo, en España— los gobiernos nacionales condicionan en buena medida las políticas regionales mediante su capacidad de promulgar normas-marco de cumplimiento obligatorio.

¿Pueden obtenerse resultados similares en nuestro país? Aunque se trata de una cuestión difícil de medir, hay argumentos a favor de la tesis de mayor convergencia de políticas nacionales por las razones apuntadas. En lo que a políticas regionales hace referencia, el índice *Libertad económica en España* nos permite obtener algunos resultados interesantes, directamente aplicables, entre otras, a la Comunidad de Madrid. Si se trabaja con un modelo de dos partidos —PP y PSOE— y se analizan las puntuaciones que las regiones obtienen en el índice, se observa que el hecho que hayan sido gobernadas por uno u otro partido es relevante a la hora de determinar su posición.

Tomemos como año de referencia el 2009 —sobre cuyos datos se ha construido el índice 2011— y consideremos solo las regiones que tuvieron un gobierno continuado del mismo partido durante, al menos, diez años. De las 17 comunidades autónomas, diez cumplían tal requisito. El cuadro 2 presentas tales regiones clasificadas según el partido de gobierno y ordenadas, en cada caso, por su puntuación en el índice.

Aunque no dispongamos de datos para establecer una correlación precisa, el cuadro 2 muestra cómo las regiones gobernadas al menos durante diez años por el PP aplicaron políticas más cercanas a los principios del mercado libre y de un sector público reducido que las que fueron gobernadas por el PSOE; tres de las cuales, las que ocupan los últimos tres puestos del cuadro —Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha— han estado controladas por el Partido Socialista durante más de 25 años.

Cuadro 2
Comunidades autónomas que en 2009 habían sido gobernadas por el mismo partido en un período mínimo de 10 años

Comunidades autónomas	Posición en el índice
A) Gobernadas por el PP	
Madrid	1
La Rioja	3
Castilla-León	6
Comunidad Valenciana	9
Murcia	12
B) Gobernadas por el PSOE	
Aragón	8
Asturias	13
Castilla-La Mancha	15
Andalucía	16
Extremadura	17

Fuente: Libertad económica en España 2011.

4. A manera de conclusión

Poca duda cabe de que las políticas dirigidas a liberalizar la economía y a reducir la presión fiscal y el peso del Estado, a partir de un determinado punto, son favorables para el crecimiento y la prosperidad. En el caso de la Comunidad de Madrid, sus gobiernos, a lo largo al menos de la última década, han optado abiertamente por este tipo de políticas. ¿Cuáles han tenido mayores efectos? Es difícil decirlo con precisión. Pero pueden mencionarse algunas que, sin duda, han sido relevantes. La primera fue empezar a controlar el gasto público —que había crecido de forma muy rápida en años de expansión siguiendo a la fuerte subida experimentada por los ingresos— antes que otras comunidades, que continuaron aumentando el gasto en

los primeros tiempos de la crisis, quedando así en una posición mucho más vulnerable cuando la economía española entró en recesión y se derrumbaron los ingresos de las administraciones públicas. Esto ha permitido mantener un déficit presupuestario reducido y que la comunidad tenga hoy la ratio deuda pública/PIB más baja de España.

La segunda, la rebaja selectiva de impuestos, que se ha manifestado en la reducción de la carga fiscal en el cobro de diversos tributos. Ya antes de las subidas de impuestos por parte del Estado, Madrid era la segunda comunidad autónoma en la que una familia estándar pagaba menos por IRPF, y la subida de tipos aplicada por varias comunidades con posterioridad ha elevado aún más las diferencias. Pero las señas de identidad de la política fiscal de Madrid son, seguramente, la práctica eliminación del impuesto de sucesiones y donaciones para ascendientes y descendientes directos (con una cuota bonificada en el 99%), y la bonificación del 100% de la cuota del impuesto sobre el patrimonio, que hace que en la actualidad sea esta región la única en la que no se paga este tributo. Y en lo que a la regulación de la actividad económica hace referencia, ha sido sin duda en el sector del comercio minorista en el que la comunidad ha introducido cambios más profundos, facilitando la obtención de licencias y liberalizando los horarios comerciales y los días de apertura de los establecimientos. Madrid se ha adelantado en este sector a otras comunidades y a la propia regulación estatal que solo muy recientemente ha experimentado reformas similares.

Si algo nos ha enseñado la actual crisis es que los problemas no surgen por casualidad y que las medidas equivocadas en el campo de la política económica acaban teniendo, antes o después, efectos negativos sobre la estabilidad y el crecimiento. La acción de los gobiernos tiene, con frecuencia, efectos negativos no buscados por quien la diseñó. Por ello, cuando entre las regiones españolas, a pesar de la crisis generalizada, se observan discrepancias significativas en la evolución de algunas variables, hay que pensar que las diversas políticas aplicadas suelen ser la mejor explicación de estas diferencias.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A. y Rosenthal, H. (1995), *Partisan politics, Divided Government and the Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cabrillo, F.; Biazzi, R. y Albert, R. (2011), *Libertad Económica en España 2011,* Civitas-Thomson Reuters, Cizur (Navarra).

Frey, B. y Schneider, F. (1989), «Politico-economic models of macroeconomic policy». En Willet, T. D. (ed.), *Political Business Cycles*, Duke University Press, Durham, págs. 239-275.

Hibbs, D. A. (1977), «Political Parties and Macroeconomic Policy», *American Political Science Review*, 71, 1467-1487.

Potrafke, N. (2011), *Economic Freedom and Government Ideology Across the German States*, University of Konstanz, Working Paper, 2011-41.

Educación de calidad y economía de prosperidad

Rocío Albert López-Ibor
Directora General de Mejora de Calidad de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid.
Profesora de Economía Aplicada, UCM

RESUMEN

El sistema educativo madrileño se apoya en tres pilares fundamentales: *la calidad de la enseñanza, la libertad de elección y la igualdad de oportunidades*. Ello significa ofrecer a todos los alumnos madrileños las mismas oportunidades para que a través de la escuela puedan obtener el máximo rendimiento escolar de acuerdo con su capacidad y mérito e independientemente de otros factores, que redundará en una mayor capacitación para el día de mañana, como profesionales, elemento que incrementará la prosperidad económica. Por ello, desde el comienzo de la legislatura del 2004 se viene trabajando en estos tres ejes.

PALABRAS CLAVE

Educación, Libertad, Formación, Bilingüe, Calidad, Prosperidad.

Desde 1995, el Libro Blanco sobre la educación y la formación *Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento*, proponía en su cuarto objetivo *hablar tres lenguas comunitarias*: *comenzar el aprendizaje de una lengua extranjera desde el nivel preescolar, que tal enseñanza se haga sistemática en la enseñanza primaria, que la enseñanza de la segunda lengua extranjera comunitaria comience en la secundaria y que el primer idioma extranjero aprendido se convierta en el idioma de enseñanza de determinadas asignaturas en secundaria*.

Pues bien, la Comunidad de Madrid ha sido la primera en establecer, con carácter general la enseñanza del inglés desde los tres años para todos los alumnos. También ha sido la primera en poner en marcha un programa de enseñanza bilingüe a partir de primero de primaria. Así, uno de los máximos exponentes de la calidad de la enseñanza madrileña es el *programa bilingüe español-inglés.* Hasta la fecha, no hay ninguna otra comunidad autónoma que aplique este modelo, denominado modelo de centro, y que haya extendido el bilingüismo a un número tan elevado de colegios públicos e institutos. A día de hoy, Madrid cuenta con 298 colegios públicos bilingües, diez colegios del convenio del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y del British Council, 81 institutos bilingües y 120 colegios concertados bilingües que se reparten a lo largo de toda la geografía madrileña. En Madrid, el programa está ideado de forma que todos los alumnos de cada curso en el que se va implantando el programa reciben enseñanzas bilingües y, una vez concluida la implantación en cada colegio, el 100% de los alumnos del centro se benefician de él. De hecho, este modelo se ha convertido en una referencia no solo a nivel nacional sino también internacional y recibe numerosas visitas de delegaciones de países tan diferentes como Japón, Brasil, Francia…

A día de hoy, más de 100.000 alumnos madrileños estudian dentro del programa bilingüe de la región y para ello el programa cuenta con más de 2.300 maestros habilitados, más de 1.550 profesores de secundaria habilitados en inglés, 28 profesores nativos y más de 1.500 auxiliares de conversación nativos que sirven de apoyo al profesorado de los centros bilingües. El programa bilingüe de la Comunidad de Madrid es también un programa sometido a serios controles y evaluaciones, que son imprescindibles para tomar las decisiones necesarias para cambiar, modificar, corregir. Por ello, al final de cada ciclo educativo, los alumnos madrileños son evaluados externamente por prestigiosas entidades internacionales con el fin de determinar

el nivel lingüístico adquirido por los mismos.

Los datos ponen de manifiesto que la introducción de la enseñanza bilingüe ha requerido de un importante y creciente esfuerzo financiero de la Comunidad de Madrid. Concretamente, para el curso 2012-2013, Madrid destinará a todos los programas bilingües 18,3 millones de euros, lo que representa un incremento de más del 35% respecto al curso anterior, convirtiéndose en el mayor aumento de los últimos años.

En este sentido, no debe olvidarse que el conocimiento del inglés en un entorno económico cada vez más globalizado, con más relaciones comerciales entre los países y movilidad por parte de las multinacionales, aumenta la productividad de los trabajadores. Los estudios de Williams (2006) y Ginsburgh y Prieto-Rodríguez (2006) han puesto de manifiesto que en el caso de España el dominio de este idioma aumenta el salario de los trabajadores en al menos un 9,75%. Es decir que la rentabilidad de saber inglés es algo superior a la de un año de escolarización, que muchos estudios sitúan en un rango de 6-9% (OCDE, Arnold y cols. 2007). Por ello, la Comunidad de Madrid considera que no hay mejor inversión que una educación de calidad y ello a día de hoy implica que los alumnos madrileños al final de la etapa de escolarización educativa obligatoria dominen el inglés para poder competir el día de mañana en un mercado laboral cada vez más complejo.

Se trata de una inversión a medio plazo, pero de una elevada rentabilidad que, como hemos visto, puede incrementar la productividad de los trabajadores madrileños, lo que a su vez supondría mejorar el PIB de la región en un futuro. Proyecciones internas, considerando el número de alumnos matriculados en los programas bilingües y teniendo en cuenta el incremento de productividad del 9,75% mencionado, estiman que la implantación del programa de colegios bilingües tendrá un efecto sobre el valor añadido de la Comunidad de Madrid que aumentará exponencialmente, alcanzando cifras significativas a partir de 2025. En ese año el PIB de la Comunidad de Madrid se verá aumentado en casi 100 millones de euros (a precios de 2008), es decir un 0,04%. A partir de entonces, la incorporación al mercado de trabajo de nuevas promociones de estudiantes bilingües incrementará el impacto hasta los 930 millones en 2050 (un nada despreciable 0,21% del PIB de la Comunidad de Madrid). Se trata, por tanto, de un efecto que tiene lugar cada año y que es además creciente.

Dentro de los programas de calidad, merece indudablemente una mención especial el *Programa de Excelencia en Bachillerato* mediante dos opciones: centros de excelencia y aulas de excelencia. Este programa da respuesta a aquellos alumnos de bachillerato que tengan o muestren especial motivación y capacidad para profundizar en el conocimiento científico, humanístico, artístico y tecnológico, así como en los métodos que le son propios. Se trata de unas enseñanzas más exigentes con el fin de potenciar el talento de los alumnos madrileños y poder así satisfacer sus expectativas académicas y profesionales más ambiciosas.

En este mismo sentido, se debe destacar la *práctica de determinadas actividades extraescolares* que redundan en la mejora de la calidad de la enseñanza de los centros de la Comunidad de Madrid. Por una parte, desde el convencimiento de la importancia que tiene el deporte en la educación, en los colegios públicos e institutos públicos funcionan los *programas de Comunidad Olímpica* y *Campeonatos Escolares* que tienen por objetivos, tanto promocionar el deporte como potenciar la competición entre los alumnos madrileños en numerosas modalidades deportivas. Además del fomento del deporte, se han ido implantando certámenes anuales de *coros escolares, teatro en español y en inglés, y otros torneos y certámenes* que complementan la formación integral de los alumnos, motivándoles además en la práctica de actividades complementarias para ofrecer una formación integral y de calidad a los alumnos madrileños.

No debemos olvidar la importancia que para la educación madrileña tienen las *tecnologías de la información y la comunicación*. La dotación de, por lo menos, dos pizarras digitales a todos los centros de la comunidad y su vinculación a la formación permanente del profesorado, aseguran una utilización y una explotación correcta por parte de los miles y miles de docentes que ya se han formado en su uso. Esta herramienta está permitiendo un cambio metodológico en nuestros centros

con el fin de adecuarse a la vida actual, donde la tecnología está presente tanto en el ámbito profesional como en el personal.

La libertad de elección es, como ya se ha señalado, un principio esencial de la política educativa madrileña. Por este motivo, la Comunidad de Madrid ha puesto a disposición de las familias madrileñas una oferta educativa plural, que incluye colegios e institutos bilingües, los institutos de innovación tecnológica, los institutos de especialización deportiva y aulas de excelencia dentro de los institutos.

Al mismo tiempo, y con el fin de que los propios centros tengan también la iniciativa a la hora de definir su carácter singular, se les ha concedido la autonomía para determinar el 35% del currículo educativo. En este sentido, se ha potenciado el *establecimiento de proyectos propios* en los centros. En la actualidad existen 520 centros con este tipo de proyectos. Estos proyectos están funcionando tanto en centros de Educación Primaria como en centros de Educación Secundaria, y giran en torno a la ampliación o modificación del horario lectivo semanal, la especialización en lenguas, la modificación de materias por cursos o la incorporación de materias optativas propias. También se ha dado a los centros públicos la libertad para gestionar los fondos destinados a actividades extraescolares en virtud de los Planes Proa y Refuerza. Con esta creciente autonomía de los centros se pretende ayudar a que cada niño o joven encuentre su sitio en el sistema educativo madrileño y todos tengan las mismas oportunidades de desarrollar plenamente sus capacidades y talentos.

Por otra parte, desde el convencimiento de que cualquier proceso de mejora pasa por el *análisis de resultados*, señalar que Madrid ha prestado una especial atención a la evaluación de los resultados educativos, con mecanismos tanto internos como externos. Hasta el curso 2005-2006 no existía evaluación alguna que permitiera comprobar el nivel de aprendizaje de los alumnos al terminar la enseñanza primaria. Como es sabido, lo que no se evalúa no se conoce, e incluso se puede llegar a afirmar que no existe, y por tanto no hay posibilidad de mejora. Por ello, desde la Comunidad de Madrid se decidió implantar *evaluaciones externas censales*, que sin condicionar la promoción de los alumnos, sirvieran como diagnóstico de la situación y, al mismo tiempo, permitiera a padres, profesores y colegios conocer la evolución de sus hijos y alumnos. Estas pruebas de conocimientos y destrezas indispensables conocidas como CDI han permitido conocer el nivel adquirido en lengua castellana, matemáticas y cultura al terminar cada etapa educativa de primaria y secundaria obligatoria, y además, han permitido calibrar la idoneidad de los programas y precisar los contenidos esenciales de los currículos.

En el último curso académico 2011-2012, el 85,5% de los alumnos ha superado la CDI de primaria y, concretamente, el 94,9% de los alumnos ha superado la parte de lengua castellana, el 78,9% de los alumnos ha superado la parte de cultura general y el 65,7% de los alumnos ha superado la parte de matemáticas. De igual forma, en este mismo año, se observa que prácticamente el 60% de los alumnos (59,6%) ha superado la prueba de CDI de 3º de la ESO. Si se desglosan los resultados por asignaturas, el 71,6% ha superado la parte de lengua y el 51,4% ha superado la parte de matemáticas.

Tras analizar los resultados de las evaluaciones externas y centrándonos en los aprendizajes y la adquisición de competencias por parte de los alumnos, cabe observar también indicadores como la *tasa de promoción* (1) vinculada a la evaluación interna, que puede ser considerada como una variable *proxy* del grado de éxito de la política educativa madrileña. La Comunidad de Madrid presenta una tasa de promoción en 2010-2011 (2) de 95,2 al finalizar la etapa de Educación Primaria, y 83,6 en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria. Si analizamos en detalle estos datos, se observa que en Educación Primaria la tasa de promoción en Madrid está por encima del promedio nacional en algo más de medio punto (0,6); en España se sitúa en el 94,6, y se observa también que la tasa de promoción al finalizar la ESO, en Madrid, también se sitúa por encima de la media nacional. Nos encontramos en el 83,6 frente al promedio nacional de 81,7.

Es decir, que los resultados avalan todos los planteamientos educativos que presentan las evaluaciones externas e internas del sistema educativo como un elemento no solo de mejora, sino formativo, en tanto que permite al profesorado enfocar los procesos de enseñanza-aprendi-

zaje puestos en marcha a las competencias establecidas desde el currículo. Además, y lo que es aún más importante, la realización de estas evaluaciones externas e internas ha permitido a los alumnos madrileños mejorar sus resultados en las pruebas internacionales, situándose a la altura de los países con mejores resultados académicos. Así, en PISA 2009 (3), mientras España estaba situada en el puesto 26 de los 34 países de la OCDE, la Comunidad de Madrid se situó en la 9ª posición, delante del Reino Unido, Alemania o Francia. Además Madrid ocupa la primera posición en el listado de las comunidades autónomas con datos comparables.

En la revista *The Economist* del pasado mes de septiembre se publicó un artículo señalando que *la crisis económica ha hecho que todos los países occidentales se planteen la necesidad de llevar a cabo una serie de reformas en el sector público. Quizás sea en el campo de la educación donde las reformas resultan más complicadas. Sin embargo, cada vez son más los países que se embarcan en tan complicada empresa*. La buena noticia es que la Comunidad de Madrid ya lleva, dentro del ámbito de sus competencias, más de ocho años inmersa en estos planes de reforma educativa y los resultados avalan el esfuerzo realizado. No solo los resultados académicos son comparables a los de los países más sobresalientes de la OCDE, como se ha señalado, sino que además estas reformas en la educación madrileña contribuyen a unos mejores resultados económicos que se manifiestan un mercado laboral madrileño mucho más dinámico donde se está creando empleo a diferencia del resto de las comunidades autónomas, con una tasa de paro seis puntos menor que la media española.

Así, Madrid se ha convertido en un polo de atracción de inversiones, recibe más del 76% de toda la inversión extranjera que llega a España, así como en una región-refugio del empleo donde los nacionales de otras regiones vienen en busca de una oportunidad. Todo ello, tiene un efecto que se retroalimenta, el talento se concentra en Madrid y la región se esfuerza en dar una educación de calidad a las nuevas generaciones que serán los trabajadores del mañana.

NOTAS

(1) *Tasa de promoción:* es un indicador combinado de *aprobación y permanencia dentro del sistema educativo* que, referido a las etapas de escolaridad obligatoria que nos ocupan, responde al nivel de aprobación. Los valores cercanos a 100 señalan que gran parte de los alumnos aprobó el nivel en que estaba escolarizado y pudo continuar sus estudios en el nivel educativo siguiente. En consecuencia, permite una aproximación a los resultados educativos en relación al nivel de competencias básicas, objetivos y contenidos mínimos de cada nivel educativo

(2) Ultimo dato disponible.

(3) Últimos datos disponibles.

BIBLIOGRAFÍA

Arnold, J.; Bassanini, A. y Scarpetta, S. (2007), Solow or Lucas? «Testing Growth Models Using Panel Data», OECD Countries, *Economics Department Working Papers* , núm. 592

Datos y Cifras de la Educación 2011-2012, *Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid.*

Ginsburgh, Víctor A., y Prieto-Rodríguez, Juan, (2006), «Returns to Foreign Languagues of Native Workers in the EU», *CORE Discussion Paper* Núm. 2007/21. Disponible en SSRN.

Madrid, Comunidad Bilingüe. Madrid, a bilingual Community, *Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid.*

Saiz, A. y Zoido, E. (2005), «Listening to what the world says: Bilingualism and earnings in the United States», *The Review of Economics and Statistics*, 87(3), 523-538.

Williams, Donald R. (2006), «The Economic Returns to Multiple Language Usage in Western Europe», *IRISS Working Paper Series*. Disponible en SSRN: http://ssrn.com/abstract=1028758.

El mercado de trabajo: ¿un *rayo que no cesa* o hay motivos para la esperanza?

Valentín Bote Álvarez-Carrasco
Director general de Estrategia y Fomento de Empleo de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid

RESUMEN

El mercado de trabajo de la Comunidad de Madrid a lo largo de 2012 se enfrentó a un entorno más negativo que en el año previo, con una economía nacional nuevamente instalada en la recesión. A pesar de este hecho, volvió a dar síntomas de un mejor comportamiento que el del conjunto del país: sus aumentos del paro fueron inferiores claramente a lo que la dimensión del mercado madrileño tiene en España, se creó empleo neto —de acuerdo a los datos conocidos de la EPA— y la participación en la contratación estable fue muy elevada, especialmente en la nueva modalidad de contrato nacido al amparo de la reforma laboral de 2012.

PALABRAS CLAVE

Comunidad de Madrid,
Empleo, Desempleo,
Contratos, Reforma laboral.

1. Introducción

El mercado de trabajo madrileño en 2012 vio reflejada la prolongación de una crisis económica que apuntó síntomas de abandono en el año previo, tras la tímida recuperación que vivieron la economía y el mercado de trabajo españoles en la primera mitad de 2011, y que fueron algo más intensos en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, la segunda mitad de dicho año vio invertida la tendencia y en el 2012 se han visto nuevamente incrementos del paro y destrucciones de empleo de unas intensidades comparables a las de los años 2009 y 2010.

Tras cuatro años, esta nueva profundización de la crisis en 2012 recuerda el título del libro quizá más conocido del poeta Miguel Hernández, *El rayo que no cesa*, pues tras llegar a medirse en la Comunidad de Madrid descensos interanuales del paro registrado en la primavera de 2011, en el año 2012 el mercado de trabajo ha vuelto a mostrar síntomas de debilidad, influenciado por la mencionada crisis económica nacional, que arreció en el pasado año. Y aunque el empeoramiento experimentado en Madrid fue claramente menos intenso que en el conjunto de España, lo cierto es que se saldó en la región con un aumento de 55.775 parados registrados y con una elevación interanual de la tasa de paro de 1,55 puntos porcentuales, aunque este último aumento fue el menor de todas las comunidades autónomas.

2. Actividad

Los últimos datos disponibles de la Encuesta de Población Activa (EPA), correspondientes al tercer trimestre de 2012, ponen de manifiesto un diferente comportamiento a lo largo del año de la población activa en la Comunidad de Madrid y en el conjunto de España. Mientras que se produjo una caída de 36.200 activos (de 16 y más años) en términos interanuales en España —una reducción de un –0,16%—, en Madrid se registró un aumento de 15.600 activos en el mismo período (+0,46%).

Como consecuencia, la tasa de actividad de la Comunidad de Madrid se elevó ligeramente en términos interanuales, 24 centésimas, hasta alcanzar un 64,07% —la segunda más alta de España en el tercer trimestre

del pasado año, por detrás de Baleares—, mientras que en el conjunto del país la tasa de actividad permaneció prácticamente inalterada, en el 60,12%, lo que ha incrementado levemente a lo largo de 2012 la diferencia en actividad entre Madrid y España.

Por edades, la evolución de la actividad en Madrid en 2012 ofreció un patrón muy diferente. Así, la actividad disminuyó entre los jóvenes menores de 30 años en 25.900 personas en términos interanuales, un descenso de un 4,10% y una reducción de su tasa de actividad de 0,55 puntos porcentuales, hasta quedar en un 61,88%. Por otra parte, los madrileños de 30 y más años incrementaron su actividad en todas las franjas de edad, con aumentos de 8.500 activos de entre 30 y 54 años —el grupo de edad en el que se alcanza la mayor tasa de actividad, con un 89,48%—, 12.600 de entre 55 y 64 años y de 20.400 entre los mayores de 64 años, un fenómeno, este último, bastante interesante, indicativo de una prolongación de la vida activa entre los trabajadores de la región.

La evolución de la actividad en 2012 por sexos muestra una evolución muy dispar, tanto en Madrid como en España. Mientras que entre los varones produjo una caída de la actividad en el entorno del 1% interanual (1,01% en Madrid y 1,07% en España), entre las mujeres, por el contrario, la actividad creció un 2,13% en la Comunidad de Madrid y un 0,96% en España.

Por otra parte, un fenómeno significativo durante 2012 ha sido la caída de la actividad entre los trabajadores extranjeros, tanto en Madrid, donde se ha producido una disminución interanual de 49.900 activos extranjeros (–6,93%) —fundamentalmente hombres, 37.900— y una caída de la tasa de actividad de 3 puntos porcentuales, como en España, donde el número de extranjeros activos se redujo en 133.900 personas (3,80%) y la tasa de actividad perdió 1,2 puntos.

3. Empleo

La evolución del empleo, como habitualmente, puede medirse a través de dos fuentes diferentes: la afiliación a la Seguridad Social y la EPA. En el primer caso, en el conjunto del año la afiliación media se redujo en España de manera muy intensa, en 787.240 personas, una caída del 4,57%. La Comunidad de Madrid vio reducirse su afiliación en un 3,33%, 93.345 personas en 2012, lo que constituye una mala noticia, desde luego. Aun así, debe mencionarse que fue la tercera menor caída de la afiliación en el pasado año, solo mejorada por Baleares (–2,53%) y Canarias (–2,95).

La caída de la afiliación a la Seguridad Social en el conjunto de España en 2012 encaja en el orden de magnitud de la pérdida de ocupados medida a través de la EPA, que con los últimos datos disponibles apunta a una disminución interanual de un 4,60%, equivalente a 835.900 empleos perdidos —con la importante salvedad, y es que dicha reducción interanual corresponde al tercer trimestre de 2012, por lo que está calculada sobre las cifras del tercer trimestre de 2011 y, por tanto, no coincide con el año natural 2012 con el que está medida la evolución de la afiliación—.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la ocupación medida a través de la EPA ofrece una evolución menos negativa, puesto que la caída es de solo un 1,41%, tres veces menos intensa que en el conjunto de España y, de hecho, el segundo mejor comportamiento en términos interanuales, solo por detrás de Baleares.

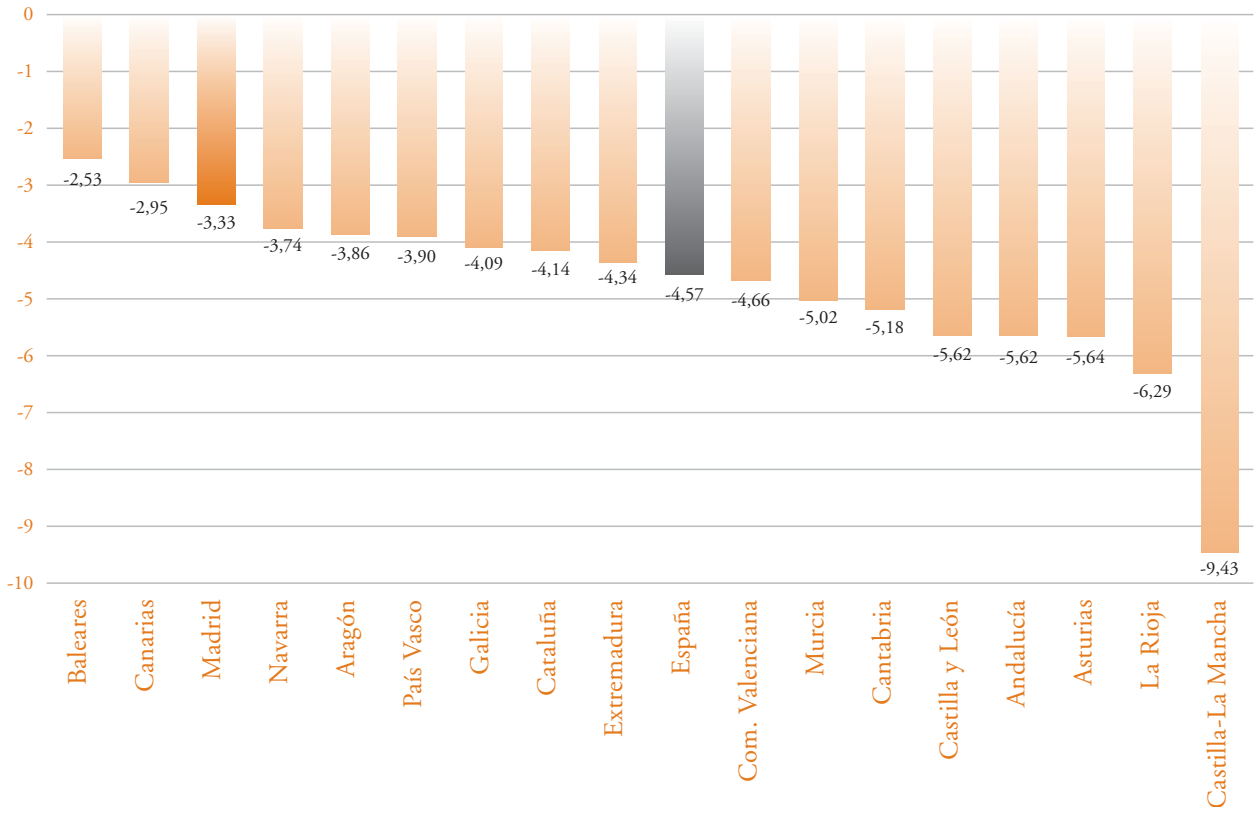
Y, de hecho, en los tres primeros trimestres de 2012 en la Comunidad de Madrid se ha medido a través de la EPA una creación neta de empleo positiva, puesto que en dicho período el número de ocupados ha crecido en 12.100, mientras que en comunidades autónomas de dimensiones comparables, como Andalucía o Cataluña, la ocupación ha disminuido en 152.600 y 122.300 personas, respectivamente, en el mismo período temporal. En el conjunto de España, asimismo, la caída de la ocupación en los tres primeros trimestres de 2012 se elevó hasta 487.200 personas.

Como consecuencia de la positiva evolución referida, la tasa de empleo en la Comunidad de Madrid durante 2012 aumentó su separación con respecto a la media española hasta un nivel superior a los siete puntos porcentuales, situándose —para la población de 16 y más años— en niveles del 52,17%, mientras que para el conjunto de España quedó en el 45,08%.

Gráfico 1

Evolución en 2012 de la afiliación a la Seguridad Social

En porcentaje de variación interanual



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La mencionada creación neta de empleo en la Comunidad de Madrid benefició a las mujeres de la región, puesto que la EPA midió un aumento de la ocupación femenina en Madrid de 20.500 personas en los tres primeros trimestres del año pasado. Por el contrario, la ocupación masculina se redujo, aunque en una cifra mucho más modesta, 7.700 personas.

Asimismo, también se produjo un descenso interanual significativo en el número de ocupados extranjeros en la Comunidad de Madrid, cifrado en 48.100 personas —sobre todo varones, con una reducción de 35.400 ocupados—, por lo que se puede determinar que en los últimos cuatro trimestres para los que se cuenta con datos de la EPA en la Comunidad de Madrid el empleo ocupado por trabajadores nacionales ha crecido en 8.600 personas.

La caída del empleo de extranjeros también viene refrendada por los datos disponibles de afiliación a la Seguridad Social. Los últimos publicados —correspondientes a noviembre de 2012— indican que en el conjunto de España se ha producido una disminución interanual en el número de afiliados extranjeros cifrada en 87.623 personas (–5,00%), mientras que en la Comunidad de Madrid la disminución asciende a 18.084 personas (–4,80%).

Por edades, la EPA indica que en términos interanuales solo creció el empleo en la Comunidad de Madrid en la franja de 55 a 64 años, registrándose un aumento de 16.400 ocupados (+4,61%). En España también se observó dicho comportamiento, pero el crecimiento del empleo de los trabajadores de más edad fue mucho más modesto, puesto que solo se midieron 15.400 empleos

más en todo el país, una cifra inferior a la de la región madrileña. En el caso del empleo femenino, el crecimiento interanual en Madrid se generó en la amplia franja de edades comprendidas entre los 30 y los 64 años, y solo se produjo una reducción del empleo entre las jóvenes menores de 30 años.

La evolución por sectores de actividad, de acuerdo con la EPA, indica que en la Comunidad de Madrid —al igual que en el conjunto de España— en términos interanuales (tercer trimestre de 2012 sobre tercer trimestre de 2011) solo se ha creado empleo neto en la agricultura, 8.400 empleos en la Comunidad de Madrid y 12.700 en España.

Sin embargo, si se atiende a lo sucedido en los tres trimestres de 2012 para los que se cuenta con datos, la situación es bien diferente, puesto que en el caso de la Comunidad de Madrid solo se perdió empleo en ese período en el sector industrial (13.700 empleos menos, de un total de 84.300 empleos industriales perdidos en España en los tres primeros trimestres de 2012), mientras que en el resto de sectores la creación neta de empleo fue positiva: 2.900 en agricultura, 5.100 en construcción y 18.400 en servicios. En España, por el contrario, se perdió empleo neto en todos los sectores.

Otro fenómeno interesante de dejar constancia es el relacionado con la marcha del empleo en la Comunidad de Madrid en función del nivel de estudio de los trabajadores. Los resultados apuntan inequívocamente a una destrucción interanual de empleo entre los grupos de población sin estudios y con estudios medios (secundaria), mientras que tanto los titulados en formación profesional como los titulados universitarios vieron incrementar sus niveles de ocupación en un 3,41% y 5,13%, respectivamente, en términos interanuales.

Un análisis específico requiere la evolución del empleo autónomo, para la que también las diferencias entre fuentes resultan significativas. Así, de acuerdo con los datos de afiliación ofrecidos por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el año 2012 la cifra de trabajadores afiliados al régimen de autónomos se redujo en España en algo más de 47.000 personas (–1,53%), mientras que en la Comunidad de Madrid la reducción fue algo menos intensa, –1,46%. Eso sí, los autónomos extranjeros en la región crecieron en el último año en un 3,19% (según los datos de afiliación de extranjeros de noviembre).

Pero la EPA, nuevamente, ofrece una visión completamente diferente del fenómeno del empleo por cuenta propia. Así, los últimos datos disponibles de dicha encuesta (tercer trimestre de 2012) indican que el empleo por cuenta propia aumentó en la Comunidad de Madrid en términos interanuales en 67.500 personas —el 61,20% del aumento producido en toda España—. Además, dentro de dicho aumento destaca el crecimiento, en el mismo período, de 15.000 trabajadores por cuenta propia con la categoría de empleadores, es decir, con trabajadores asalariados a su cargo. Por el contrario, en España no se midió dicho aumento de los trabajadores por cuenta propia empleadores, sino que se produjo un descenso de 1.600 personas en dicha categoría.

También es merecedora de una mención aparte la evolución experimentada en el último año por el empleo en el sector público, que de manera generalizada está siendo objeto de ajuste en todas las administraciones, fruto de la necesidad de control del déficit público. De acuerdo con la información proporcionada por los últimos datos disponibles de la EPA, en términos interanuales el número de asalariados en el sector público (agrupándose todos los niveles de las administraciones públicas) disminuyó en 228.800 personas en España, lo que supuso un 7,11% menos. En el mismo período de tiempo, en la Comunidad de Madrid los asalariados del sector público se redujeron en 57.100 personas, o lo que es lo mismo, un 10,88%.

4. Paro

El año 2012 fue un mal ejercicio en lo relativo a la evolución del empleo en España. En el conjunto del año el paro registrado en las oficinas de empleo aumentó en 426.364 personas en toda España, lo que elevó la cifra de desempleados hasta casi 4,85 millones. El incremento a lo largo de 2012 fue generalizado, y solo la Comunidad de Baleares registró una tasa interanual ligeramente negativa. En la Comunidad de Madrid el incremento interanual del paro registrado fue de 55.775 personas, lo que supuso un número de parados a final de 2012 de 544.484 personas.

El paro registrado en 2012 en la Comunidad de Madrid aumentó de manera ligeramente más intensa entre las mujeres (un crecimiento de 28.836 desempleadas, un 11,71%) que entre los varones (+26.939, un 11,11% de incremento). Y cabe destacar el descenso, aunque moderado, en términos interanuales del paro registrado entre los jóvenes menores de 25 años de la Comunidad de Madrid, con 350 desempleados menos. Por el contrario, el mayor incremento del paro se produjo en la franja de edad comprendida entre los 45 y los 49 años, con casi 11.000 parados más y un crecimiento del 18,82%.

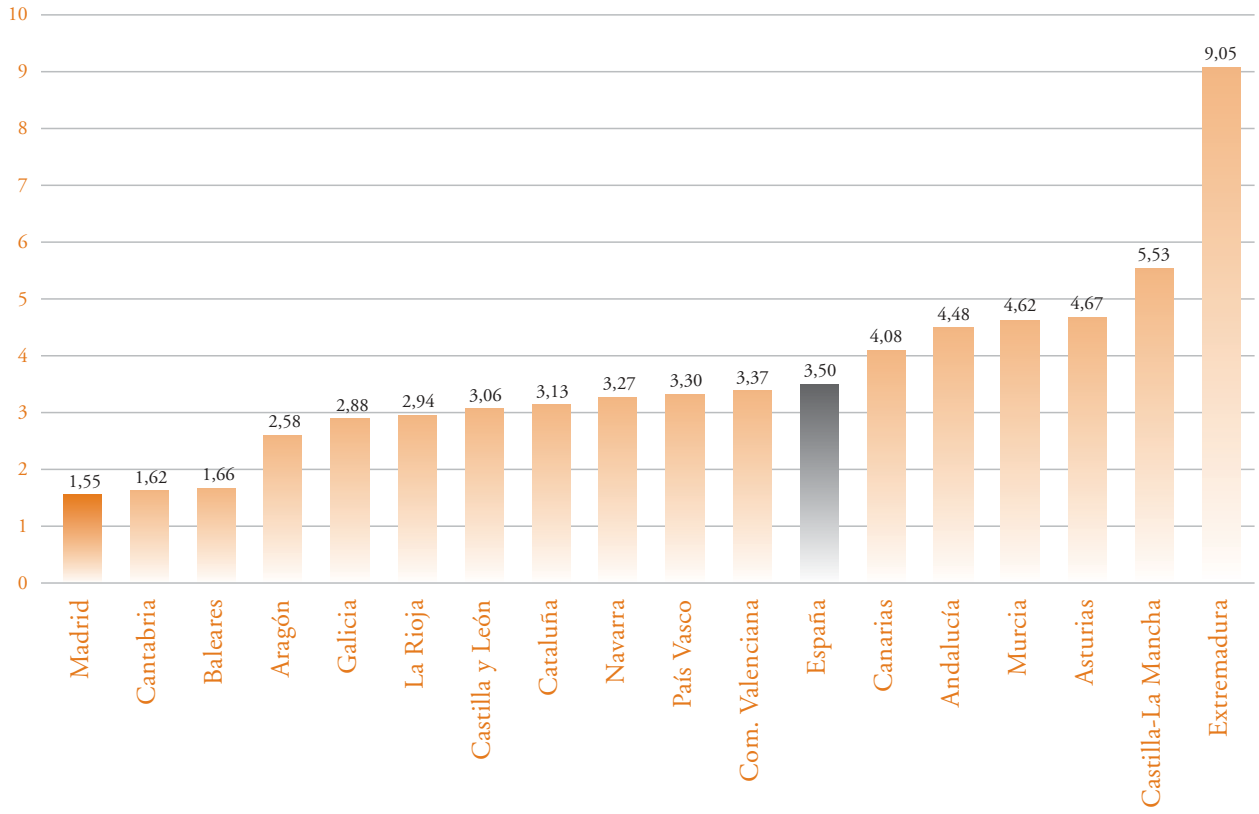
Un hecho que merece la pena ser destacado es que a lo largo de 2012 el incremento del paro registrado tanto en la Comunidad de Madrid como en el conjunto de España fue explicado por el aumento de desempleados de nacionalidad española, ya que el paro entre los extranjeros disminuyó. Así, en la Comunidad de Madrid la disminución interanual fue de 4.303 desempleados extranjeros, prácticamente uno de cada tres extranjeros que salieron de las listas del paro en España en el pasado año.

La crisis y el aumento del paro siguieron afectando en mayor medida a los grupos de población relativamente menos cualificados. A modo de muestra, cabe mencionar que el incremento del desempleo registrado entre los trabajadores de Madrid fue especialmente intenso entre aquellos con estudios primarios incompletos, puesto que el 20% del total de crecimiento interanual del paro se produjo en dicho grupo de trabajadores, mientras que su presencia en el mercado laboral regional es bastante inferior a dicha proporción. Además, de

Gráfico 2

Aumento interanual de las tasas de paro en las CC.AA.

Datos en puntos porcentuales (EPA 2012 Tr. 3º)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Encuesta de Población Activa).

acuerdo con la EPA, estos trabajadores experimentaban una tasa de paro en el entorno del 31%, que si bien era claramente inferior a la media nacional, donde se llega al 45% en el caso de los trabajadores sin estudios, triplica la de los trabajadores madrileños con estudios universitarios, cuya tasa de paro todavía se situaba por debajo del 10% (concretamente, en el 9,89%).

Tampoco el paro medido a través de la EPA ofreció en 2012 una buena noticia. Así, de acuerdo a los últimos datos de dicha encuesta, en el conjunto de España el paro EPA era de 5,78 millones de personas, tras registrar un incremento interanual de casi 800.000 desempleados (un aumento del 16,06%). Como se aprecia, una cifra marcadamente alejada de la apuntada por el paro registrado, aunque cabe recordar que las diferencias metodológicas y del período comparado no justifican una similitud de ambos guarismos. En el caso de la Comunidad de Madrid, el incremento interanual del desempleo se situó en 55.200 personas, lo que supone un crecimiento del 9,62%.

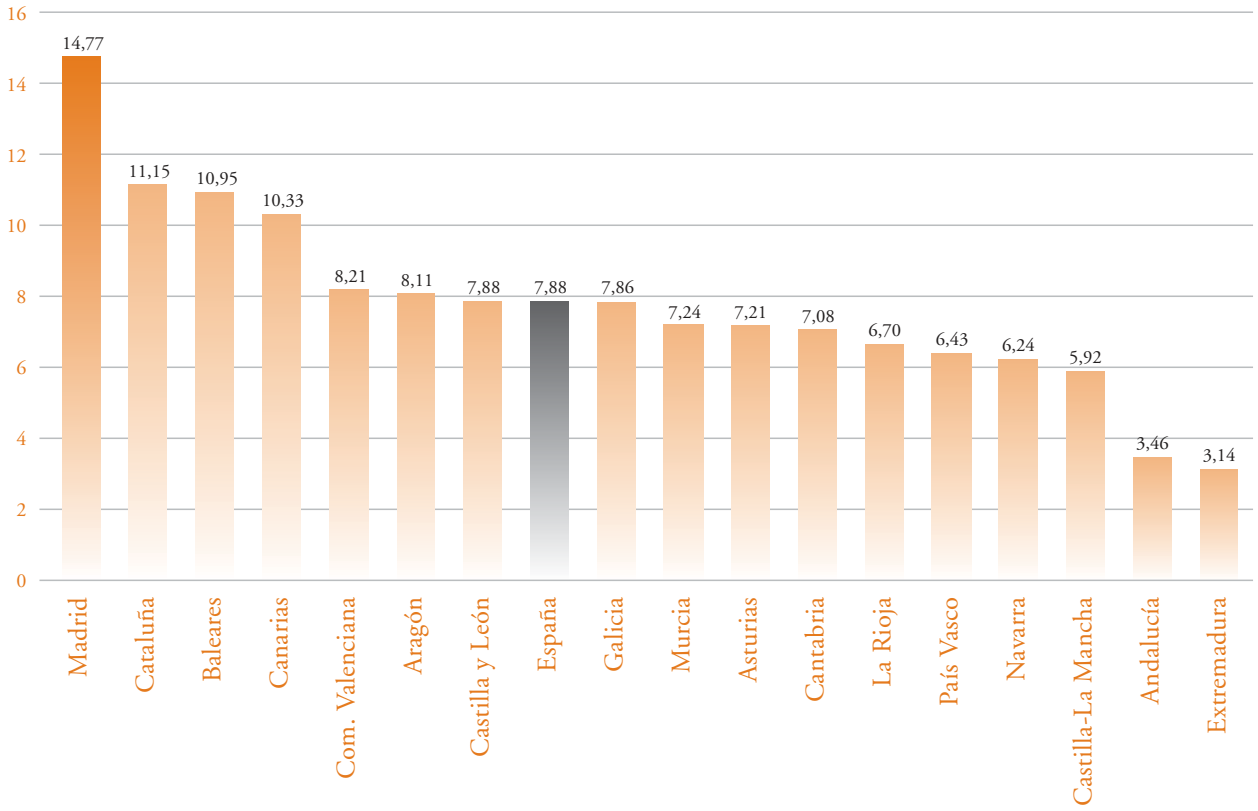
En cuanto a la tasa de paro, el año 2012 se ha caracterizado por un aumento en la brecha entre España y la Comunidad de Madrid en este concepto. En todas las comunidades autónomas, con los últimos datos disponibles (tercer trimestre de 2012) la tasa de paro ha crecido en términos interanuales. Y el menor aumento, 1,55 puntos porcentuales, es el que se ha producido en la Comunidad de Madrid, mientras que la media de crecimiento de dicha tasa en española se situó casi dos puntos por encima, en 3,50.

Como consecuencia, la diferencia entre la tasa de paro en la Comunidad de Madrid (18,56%) y España

Gráfico 3

Tasa de estabilidad de la contratación, por CC.AA. en 2012

(Contratos indefinidos/contratos totales)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

(25,02%) aumentó durante el pasado año hasta situarse casi en 6,5 puntos porcentuales. Además, en la Comunidad de Madrid se ha producido el fenómeno de que la tasa de paro de las mujeres de la región era inferior a la de los varones, 18,32% y 18,78%, respectivamente.

Uno de los indicadores laborales de mayor impacto mediático es el de la tasa de paro juvenil. En este contexto, las cifras aportadas por la EPA no constituyen una buena noticia para España, ya que los menores de 30 años vieron cómo su tasa en 2012 superó el 40%, hasta situarse en el 40,72% en el tercer trimestre. En la Comunidad de Madrid, a pesar del elevado nivel de la misma, 32,85%, los jóvenes experimentaban una tasa ocho puntos inferior a la media española.

5. Contratos registrados

En materia de contratos registrados, el año 2012 se saldó con la firma de 1,59 millones de contratos en la Comunidad de Madrid, de los que un 14,77% tuvieron el carácter de indefinidos. Esta proporción puso de manifiesto una vez más la elevada estabilidad del empleo en la región, ya que la tasa alcanzada en Madrid fue un año más la más alta de toda España, prácticamente duplicando la media nacional (7,88%) y cuadruplicando las tasas de las comunidades caracterizadas por un empleo menos estable.

De hecho, en la Comunidad de Madrid se registraron el 21,67% de todos los contratos indefinidos de toda España, cuando el peso del mercado de trabajo madrileño, como es bien sabido, es del 16% del nacional. De hecho, Madrid fue la región española en la que mayor número de contratos indefinidos, en valor absoluto, se firmaron en el año 2012, con un total de 235.227 contratos registrados.

Por último, debe destacarse que dicha proporción se incrementa aún más cuando se considera el caso del nuevo contrato de fomento del empleo entre los emprendedores, surgido al amparo de la reforma laboral de 2012. Así, de los 77.260 contratos de dicha modalidad firmados en España en 2012 —de los que el 96,99% eran de carácter indefinido—, más de la cuarta parte, un total de 19.570, se localizaron en la Comunidad de Madrid.

6. Conclusiones

El año 2012 fue un año negativo para el mercado de trabajo de la Comunidad de Madrid, en línea con el empeoramiento generalizado experimentado por la economía española. El aumento del desempleo volvió a ser importante, con más de 55.000 parados registrados más en la región, aunque un año más —una constante desde que se inicia la crisis— el comportamiento del mercado laboral madrileño fue claramente menos malo que el de España en su conjunto.

Aun así, un par de datos positivos y relevantes fueron destacables, como la creación neta de empleo positiva en los tres primeros trimestres del año, que todavía deberá confirmarse cuando se conozcan los datos del cuarto trimestre de la EPA y el protagonismo de Madrid en materia de contratación estable, y muy especialmente en el ámbito del nuevo contrato surgido tras la reforma laboral de 2012, que empieza a ofrecer frutos para acabar con ese *rayo que no cesa* de la crisis que la economía y el mercado de trabajo atraviesan en España desde finales de 2007.

Madrid, una región que resiste mejor en la desfavorable coyuntura

Eva Piera
Directora de Relaciones Institucionales del BBVA.
Viceconsejera de Economía de la Comunidad de Madrid 2008-2012

RESUMEN

Prácticamente la totalidad de indicadores respaldan que la Comunidad de Madrid resiste mejor que el resto de España a unos embates socioeconómicos de una magnitud, una perversidad y una recurrencia desconocidas para los economistas españoles de mi generación. Las indudables fortalezas estructurales de nuestra economía, junto con la demostrada capacidad emprendedora e innovadora del tejido empresarial madrileño, la alta cualificación de los trabajadores y los positivos efectos de las políticas liberales aplicadas en la última década, hacen de Madrid hoy una región más abierta, próspera, innovadora, competitiva y más atractiva para invertir que el resto de regiones españolas. La Comunidad de Madrid no es una isla, pero está resistiendo mejor a los efectos de la crisis y ganará la batalla a la desfavorable coyuntura, permitiéndole salir reforzada para seguir compitiendo con las economías europeas más avanzadas.

PALABRAS CLAVE

Madrid, Resistencia, Innovación, Iniciativa, Competitividad.

En Oviedo, en 1987, y en su discurso de recepción del Premio Príncipe de Asturias, dijo nuestro premio Nobel de Literatura Camilo José Cela dirigiéndose a S.A.R. don Felipe de Borbón: *En España —y os lo digo porque sois joven y español— el que resiste, gana*.

Estoy convencida de que esa afirmación es aplicable en muchos ámbitos, y trataré de hilvanar unas pocas líneas para demostrar que Madrid ha resistido y resiste los embates de una desfavorable coyuntura económica, tanto internacional como doméstica, y que por ello mismo, Madrid *gana* y —lo que es más esperanzador— *seguirá ganando* en el futuro.

El comportamiento económico que la Comunidad de Madrid ha experimentado en los últimos años es precisamente lo que ha llevado a nuestra región a una posición de liderazgo en el ámbito nacional y de rápida convergencia respecto a un selecto grupo de regiones consideradas como las de mayor desarrollo económico de la Unión Europea.

En efecto, con un crecimiento del PIB en términos reales del 1,4% en el 2011 (según los datos de la Contabilidad Regional del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid), nuestra región continúa siendo un motor de crecimiento económico en España, situándose un punto por encima de la media nacional. El PIB por habitante de la Comunidad de Madrid continúa siendo el más elevado de todas las regiones españolas que se mueven dentro del régimen general: 32.616 euros por persona. En los dos primeros trimestres de 2012, Madrid sigue presentando tasas positivas de crecimiento. Así, y según los últimos datos de Contabilidad Trimestral del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, la tasa media de crecimiento en los primeros tres trimestres de 2012 ha sido del 0,3%, frente a las caídas del conjunto de España.

Este dinamismo tiene también un claro reflejo en la posición de la Comunidad de Madrid respecto a Europa: el PIB *per cápita*, medido en términos de paridad del poder adquisitivo (p.p.a.), es superior, en casi un 28%, al promedio de la Europa de los 27, magnitud

que nos sitúa en el grupo de regiones europeas con mayor proyección y más alto nivel económico en los últimos años.

Volviendo al contexto español, y tomando un período más largo de referencia para así ampliar la perspectiva, nos encontramos con que la Comunidad de Madrid ha sido también la más dinámica de las regiones españolas, con un crecimiento económico acumulado netamente superior al crecimiento medio nacional: así, en el período 2000-2010, la Comunidad de Madrid ha crecido en términos reales —medido tal crecimiento como variaciones de volumen del PIB— el 31,7%. Expresado en términos de tasas medias acumulativas anuales, el Producto Interior Bruto real de la comunidad ha crecido, en el período referenciado, a un ritmo del 2,79% al año, lo que supera en siete décimas porcentuales ese mismo crecimiento medio nacional.

1. Fortaleza estructural de la economía

En los momentos de crisis actuales, la economía de la región de Madrid ha podido mantenerse y resistir mejor que otros ámbitos de nuestro entorno gracias a que está asentada sobre una gran fortaleza estructural, que, a su vez, se halla basada en varios pilares.

Por un lado, en una estructura productiva con una base económica amplia y diversificada; en efecto, además de un elevado potencial productivo terciario (el sector servicios supone más del 80% del PIB regional, siendo Madrid la primera región española productora de servicios, con un 20% de toda la producción nacional), la industria de la Comunidad de Madrid juega también un papel importante (con un peso del 10% del VAB generado en la región, y con una aportación del 11% en el total sectorial en España, lo cual convierte a Madrid en la segunda región española, solo por detrás de Cataluña). La comunidad se configura así como una sólida economía de tipo serviindustrial, ya que es un gran centro de servicios a la vez que es polo industrial, con un elevado componente de actividades de alto contenido tecnológico, tanto de servicios avanzados como industriales. No debe, pues, sorprender que el 28% de la cifra de negocio de las empresas de alta tecnología en España proceda de empresas situadas en la región de Madrid.

Por otro lado, la Comunidad de Madrid presenta, además de una estratégica posición geográfica, una importante infraestructura de transportes, tanto a escala regional como nacional e internacional, que la convierten en punto de interconexión del resto del territorio y que es un decisivo complemento a las infraestructuras productivas.

En tercer lugar, la posición estratégica de Madrid como principal centro de decisión empresarial, financiero y administrativo, ha sido un importante aliciente para que en nuestra región se concentre la mayor parte de las sedes centrales de las principales empresas nacionales, junto con las de las multinacionales que desarrollan su actividad en España. Más del 50% de las mayores 500 empresas localizadas en España —por su cifra de ventas— tienen su sede en Madrid. En este contexto, Madrid ocupa el cuarto lugar de las capitales europeas con mayores atractivos para establecer en ella negocios.

Por último, gracias a la importantísima dotación de universidades públicas y privadas y de centros de formación e investigación, la región de Madrid es también capaz de proporcionar un importante contingente de recursos humanos muy cualificados, que cubren las necesidades de demanda del factor trabajo en una estructura productiva muy diversificada, de fuerte productividad y basada en actividades intensivas en conocimiento.

Esta positiva combinación de factores de atracción hace de la Comunidad de Madrid la primera región española en cuanto a recepción de inversión extranjera productiva. En el período 1990-2010 se multiplicó por diez la inversión extranjera en Madrid, confirmándose esta situación de liderazgo en el primer semestre de 2012, al llegar a rebasar la cifra de 4.637 millones de euros, lo que supone el 76,4% del total de inversión extranjera en España, manteniendo, así, el liderazgo desde 1993.

Por otra parte, si nos referimos a la actividad inversora en el exterior, durante el primer semestre de 2012, las empresas madrileñas han mostrado una gran iniciativa, realizando casi el 60% del total de las inversiones que las empresas españolas han llevado a cabo en el extranjero, según datos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Además de los factores distintivos que he mencionado, y que conforman —a mi parecer— un tejido productivo moderno y globalmente competitivo, es necesario destacar también tres ejes de desarrollo que han sustentado el mejor comportamiento de la Comunidad de Madrid en los últimos años. Son estos el impulso del I+D+i, la iniciativa empresarial y la aplicación de políticas liberales en favor de la actividad económica y el empleo.

2. Impulso a la innovación

La conjunción de una fuerza de trabajo altamente cualificada, con una infraestructura tecnológicamente avanzada y con un no menos importante tejido productivo integrado por un conjunto numeroso de pequeñas y medianas empresas con elevada capacidad de incorporación tecnológica a sus procesos productivos, favorece la localización en el área de Madrid de una buena parte de las industrias de mayor contenido tecnológico, así como la aparición de una amplia oferta de servicios avanzados a empresas. Todo ello posibilita una rápida y eficiente implantación de nuevos proyectos industriales en nuestra región.

Según los últimos resultados que sobre actividades de I+D ha publicado el INE, la Comunidad de Madrid es la región más innovadora de España. Nuestro esfuerzo en I+D, medido como porcentaje sobre el PIB regional, ha alcanzado el 2,02% en el año 2010, superando el esfuerzo medio nacional, que fue del 1,34%, e incluso el de la UE, concentrando casi el 27% del gasto en I+D en España. Respecto al personal dedicado a la I+D, disponemos de casi 54.721 personas dedicadas a tiempo completo a investigar, lo que supone el 25% del total nacional.

Madrid es la primera región española en lo que concierne a empleos de alta tecnología y la segunda región europea (269.808 empleos, es decir, el 9,3% del empleo regional, según Eurostat). Del total de exportaciones de alta tecnología realizadas por España, el 43% está asociado a la Comunidad de Madrid.

Una prueba más es que, de las 25 empresas españolas que aparecen en el *ranking* de empresas europeas que más invierten en I+D, según datos de 2010 publicados en 2011, diez son empresas con sede social en la Comunidad de Madrid y, además, ejecutan el 50% del gasto en I+D español recogido en el mencionado *ranking*.

La región madrileña concentra, además, las principales empresas de alta tecnología de España, siendo el referente nacional de las industrias aeroespacial, farmacéutica y de componentes electrónicos (estas superan el 25% del total nacional en nuestra región), que son sectores estratégicos para la Comunidad de Madrid. Por ello, no es de extrañar que las empresas de la región lideren la inversión en innovación tecnológica, con casi un 37% del total nacional, elemento este sumamente positivo, pues es el sector privado quien tiene que liderar este esfuerzo, mientras que las administraciones han de limitarse a coadyuvar con las empresas en estas inversiones, eliminando obstáculos y trabas, creando entornos atractivos para estas inversiones e introduciendo incentivos (fiscales y de otro tipo) al I+D.

3. La iniciativa empresarial

La Comunidad de Madrid evidencia una clara vitalidad y sostenido crecimiento de su base empresarial. En el año 2011 se constituyeron en nuestra región 18.055 empresas, es decir, más de 1.500 empresas al mes, suponiendo más del 21% de las empresas creadas en el conjunto nacional, y superando con ello al resto de las regiones españolas. Además, y según los datos existentes, hasta el mes de julio del año 2012, se han creado 11.320 nuevas empresas, lo que supone una aceleración en el ritmo de creación, con más de 1.600 empresas al mes, lo que es marca inequívoca de un escenario positivo en lo que atañe a la dinámica empresarial. Este significativo volumen de nuevas empresas adquiere aún mayor importancia si se tiene en cuenta que la cifra de capital suscrito por empresa alcanza en 2011 casi los 817.000 euros, superando ampliamente el realizado en cualquier otra región española. Este auge, que para muchos era meramente coyuntural, es hoy una muestra del vigor y la fuerza de la iniciativa empresarial que lleva a la Comunidad de Madrid a ser el referente nacional.

4. Un mercado laboral dinámico, flexible y altamente cualificado

Los tres elementos anteriores han sido —en mi opinión— rasgos predominantes en la última década de la economía regional. Ello ha tenido su reflejo en las cifras del mercado laboral, que a pesar de la desfavorable coyuntura, al final de 2011 tiene la segunda mayor tasa de actividad de España, lo que es muestra inequívoca de que se consolida su habitual capacidad de atracción laboral y empresarial.

A lo largo del año 2011 han continuado apreciándose los efectos de la crisis económica nacional e internacional en la Comunidad de Madrid, si bien es cierto que la región muestra una mayor fortaleza y acusa en menor medida su incidencia, como se aprecia al observar el ritmo de aumento del paro en el año 2010, que es prácticamente tres veces mayor en el conjunto del país (7,9%) que en la Comunidad de Madrid (2,7%).

Ello lleva a que la tasa de paro de la Comunidad de Madrid como promedio anual de 2011, se sitúa en el 15,7% que la convierte en la cuarta más baja de España, casi seis puntos porcentuales por debajo de la tasa del conjunto del país (21,6%). Madrid es además líder en contratación laboral indefinida en España, ya que uno de cada de cinco contratos de este tipo se registra en esta comunidad.

5. Una región que favorece la actividad empresarial

Sin duda, constituye un factor diferencial para la Comunidad de Madrid en su desempeño económico el contar desde hace más de una década con un Gobierno regional estable de corte liberal que viene aplicando de forma decidida políticas liberales encaminadas a favorecer la actividad económica y la competitividad de la región, políticas que sin duda alguna han contribuido a que Madrid sea el motor económico de España en tiempos de bonanza pero también que actúe como una potente resistencia a la crisis en la desfavorable coyuntura actual.

Estas políticas se han traducido durante estos años en rebajas de impuestos a pymes y ciudadanos, en una administración austera, eficiente y con cuentas equilibradas, en una constante búsqueda de la simplificación de los marcos normativos en los que operan las empresas, en la eliminación de trabas, en la liberalización de sectores regulados, en el apoyo a la iniciativa emprendedora y en una constante apuesta por la innovación y la internacionalización del tejido empresarial.

Como señalaba al principio de este artículo, Madrid, en definitiva, resiste. Y resiste a unos embates socioeconómicos de una magnitud, una perversidad y una recurrencia desconocidas para los economistas españoles de mi generación. Estoy convencida de que las indudables fortalezas estructurales de nuestra economía, junto con la demostrada capacidad emprendedora e innovadora del tejido empresarial madrileño, la alta cualificación de los trabajadores y los positivos efectos que han surtido las políticas liberales aplicadas, hacen de Madrid hoy una región más abierta, próspera, atractiva para invertir, innovadora y competitiva, una región entre las más avanzadas de Europa y más preparada para resistir la crisis. Madrid resiste y al final Madrid ganará. Los madrileños ganaremos. Y Cela habrá tenido, como solía, razón.



PREMIO NOBEL DE ECONOMÍA

Coordinador

José Mª de la Cruz

Vicedecano 1º del Colegio de Economistas de Madrid

Un ejemplo de ingeniería económica

Carmen Herrero
Universidad de Alicante e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas

RESUMEN

Presentamos una introducción a los modelos de emparejamiento, la base de la concesión del Nobel de Economía 2012 a A. Roth y L. Shapley. La construcción de estos modelos constituye un ejercicio de análisis, experimentación y diseño, camino por el que la Economía está transitando en las últimas décadas, cada vez con más precisión. Sirven, además, para resolver muchos problemas de la vida real, yendo más allá de los modelos tradicionales, en que los precios de mercado son la base del equilibrio entre oferta y demanda.

PALABRAS CLAVE

Emparejamiento,
Mercados no monetarios,
Nobel 2012.

1. Introducción

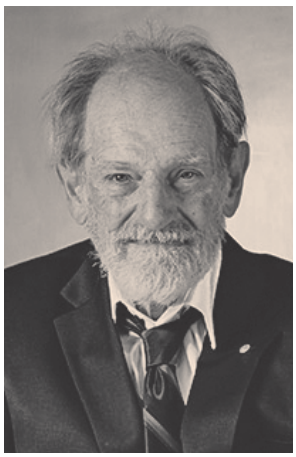
El Nobel de Economía 2012 se ha otorgado conjuntamente a Alvin E. Roth y Lloyd Shapley, por sus *contribuciones en la teoría de las asignaciones estables y el diseño de mercados*. En palabras de la Real Academia Sueca de Ciencias, la combinación de las teorías de Shapley y los experimentos, investigaciones empíricas y técnicas de diseño de Roth han generado un campo de investigación floreciente y mejorado el funcionamiento de muchos mercados. El Nobel 2012 se ha concedido a un ejemplo extraordinario de ingeniería económica.

El trabajo por el que Roth y Shapley han sido premiados se centra en el análisis de los llamados mercados de *emparejamiento* en los que no hay, en general, intercambios monetarios, o en los que no hay un precio de equilibrio que sirva para igualar oferta y demanda. Los problemas de emparejamiento aparecen en multitud de situaciones: en el mercado de trabajo, entre trabajadores y empresas; en la asignación de estudiantes a colegios o universidades; entre donantes y receptores de órganos para trasplantes, etcétera.

La modelización de este tipo de problemas de asignación está estrechamente vinculada a las ideas de la Teoría de Juegos. Se trata de analizar la existencia de soluciones eficientes y estables (el núcleo) y, en su caso, de hallar un procedimiento para encontrarlas.



Alvin E. Roth



Lloyd S. Shapley

La combinación de los trabajos de Shapley y Roth ha permitido, por una parte, modelizar adecuadamente este tipo de problemas, por otra, construir algoritmos para encontrar las soluciones en el núcleo, y, finalmente, extendiendo y acomodando adecuadamente los modelos, encontrar procedimientos suficientemente sencillos como para aplicar estas soluciones a multitud de problemas de la vida real.

2. El emparejamiento de los matrimonios

Consideremos una situación en la que tenemos dos grupos de agentes: hombres y mujeres. Cada uno de los hombres es capaz de ordenar linealmente a las mu-

jeres y, recíprocamente, incluyendo la opción de permanecer solteros (sin emparejar), en el caso de que no les satisfaga el emparejamiento propuesto.

Una *asignación* en un problema de emparejamiento es una aplicación que empareja cada mujer con un hombre (o bien algunos quedan solteros).

Consideremos una asignación y supongamos que hay un hombre y una mujer que no están emparejados entre sí, pero que ambos se prefieren mutuamente a las parejas que les han sido asignadas. Si este es el caso, decimos que la asignación se puede bloquear por dicha pareja. Una asignación es *estable* cuando no hay ninguna pareja que pueda bloquear dicha asignación.

El *núcleo* de un problema de emparejamiento es el conjunto de las asignaciones estables. Y es natural pensar que las soluciones razonables a nuestro problema deberían ser asignaciones estables. Podemos entonces preguntarnos:

1. ¿Podemos garantizar la existencia de asignaciones estables para cualquier problema?

2. Si la respuesta a la primera pregunta es sí, ¿cómo es el conjunto de asignaciones estables?, y

3. ¿Es posible calcular fácilmente las asignaciones estables (o al menos algunas de ellas)?

4. Los mecanismos que sirven para calcular estas asignaciones, ¿son compatibles con los incentivos?, o, dicho de otro modo, ¿tienen los agentes motivos para mentir al reportar sus preferencias?

Las respuestas a estas preguntas fueron proporcionadas por nuestros Nobel, en distintos trabajos y con distintos colaboradores. Shapley y Scarf (1974) probaron que el conjunto de asignaciones estables es siempre no vacío; Roth (1982a) probó que el conjunto de asignaciones estables tiene estructura de retículo, y Roth y Sotomayor (1990) presentaron una modificación del algoritmo de Gale y Shapley (1962) para obtener los extremos de dicho retículo, que están compuestos por las asignaciones más preferidas por cada uno de los dos grupos. Por su parte, Roth (1982), Alcalde y Barberá (1994) y Alcalde (1996) analizaron la compatibilidad con los incentivos en este problema.

El algoritmo, que proporciona además una prueba constructiva de la existencia de asignaciones estables, funciona de la siguiente manera.

Paso 1: cada uno de los hombres propone emparejarse con él a su mujer preferida.

Paso 2: si una mujer tiene varias propuestas, acepta la que más le agrada (siempre que sea preferida a quedarse soltera, en cuyo caso, la rechaza. Se realizan determinados emparejamientos, y quedan sin emparejar un cierto número de hombres y mujeres.

Paso 3: los hombres no emparejados proponen a su mejor opción entre las restantes.

Paso 4: las mujeres aceptan o rechazan las ofertas.

Eventualmente, en un número finito de pasos, todos los hombres y mujeres quedan emparejados o solteros, sin opciones a cambiar su situación. FIN.

El resultado del algoritmo anterior proporciona el emparejamiento estable más preferido por los hombres. De manera simétrica, si empiezan proponiendo las mujeres, se obtiene otro emparejamiento estable: el preferido por ellas.

El problema de emparejamiento de matrimonios tiene muchas aplicaciones. En particular, es de gran utilidad en el mercado laboral, cuando los puestos de trabajo ofrecidos por las empresas son evaluados por los candidatos, y, viceversa, las empresas tienen preferencias sobre el perfil de los trabajadores que desean contratar. Cuando las preferencias de unos y otras son conocidas, en un procedimiento de asignación centralizado, es sencillo obtener asignaciones empresa-trabajador que cumplan los requisitos de eficiencia y estabilidad.

3. El problema de intercambio de órganos

Uno de los problemas que más impacto mediático ha tenido entre los relacionados con el tema de emparejamiento es el que se refiere a la posibilidad de realización de trasplantes cruzados de órganos (en especial de riñones), entre vivos.

El trasplante de riñón es la mejor opción para pacientes con insuficiencia renal terminal. Los trasplantes de

riñón se pueden realizar de un donante con muerte encefálica, o también de un donante vivo, siendo este tipo menos frecuente, pero mucho más efectivo. Un problema adicional que aparece en las donaciones entre vivos es que, en muchos casos, el potencial donante y el receptor son incompatibles, o su compatibilidad (relacionada con el grupo sanguíneo y las características de los tejidos) es baja, impidiendo la realización del trasplante. En el caso en que donante y receptor sean incompatibles, la posibilidad de trasplante se pierde. Para resolver este problema se plantea la idea de los trasplantes cruzados: si tenemos dos donantes que son incompatibles con sus receptores, pero son compatibles con el receptor del otro donante, una solución sería *cruzar* los donantes y los receptores, y en lugar de no hacer ningún trasplante, tendríamos dos riñones aprovechados para dos personas que los necesitan. Desde 2003 se están realizando en el mundo trasplantes cruzados con relativa asiduidad.

¿Cómo resolver el problema de los trasplantes cruzados de riñones? En realidad, este es un ejemplo de un problema de intercambio de objetos indivisibles, un problema sencillo de emparejamiento (en este caso, de riñones con receptores).

Consideremos un problema en el que hay *n* objetos indivisibles que son propiedad, cada uno de ellos, de una persona (en el caso de los riñones, cada paciente tiene un donante propio). Cada una de las personas tiene una preferencia estricta sobre los objetos, no siendo su propio objeto el más preferido (las preferencias sobre los riñones se determinan aquí médicamente, analizando el grado de compatibilidad). El problema está definido entonces por el conjunto de objetos (*los riñones*), el conjunto de agentes, (*los pacientes*), las preferencias de los agentes sobre los objetos (*el grado de compatibilidad*) y la distribución inicial de objetos (*donde cada paciente está emparejado con el riñón de su donante*).

Este es un mundo en el que no hay mercado (precios). Se trata de encontrar una asignación en la que cada agente reciba un objeto y que cumpla buenas propiedades.

Una *asignación* es una aplicación que asigna cada objeto a un único agente y en la que cada agente recibe un único objeto.

Una asignación es *individualmente racional* si el objeto asignado a cada agente es para este mejor que su objeto inicial. Una asignación es estable cuando ningún subgrupo de agentes puede, dados sus recursos iniciales, obtener una asignación mejor que la propuesta.

El *núcleo* de un problema de asignación es el conjunto de las asignaciones estables (que son, asimismo, individualmente racionales y eficientes).

También en este caso el núcleo de un problema de asignación es no vacío, como probaron Shapley y Scarf (1974). Ellos presentan dos pruebas de este resultado, una de ellas constructiva, proporcionando un algoritmo para encontrar una solución. Este algoritmo (TTC), funciona de la siguiente manera:

Paso 1: cada agente señala su mejor objeto. Como hay un número finito de agentes y objetos, hay por lo menos un ciclo.

Los agentes y objetos del ciclo se asignan y salen del problema.

Paso 2: cada agente que quedó sin asignar en la etapa anterior señala su mejor objeto entre los que quedaron de la etapa anterior. Hay por lo menos un ciclo.

Los agentes y objetos del ciclo se asignan y salen del problema, etcétera.

Eventualmente, en un número finito de pasos, todos los agentes están asignados y el algoritmo termina.

Lo más interesante es que, en este caso (asignaciones de objetos indivisibles), el núcleo contiene una única asignación, precisamente la obtenida mediante el algoritmo TTC, como probaron Roth y Postelwaite (1977). Además, la asignación obtenida mediante este algoritmo no es manipulable, es decir, que nadie se puede beneficiar reportando preferencias falsas. La compatibilidad con los incentivos del algoritmo TTC fue probada por Roth (1982b).

La propuesta de poner en práctica el algoritmo TTC para la asignación de trasplantes cruzados entre vivos proviene de Roth, Sonmez y Unver (2004, 2005). Junto con los médicos Delmonico y Daidman, organizaron el *New England Program for Kidney Exchange* (NEPKE), en 2004. En 2005 siguió el *Johns Hopkins Kidney Ex-*

change Program y otros. Ahora el *United Network for Organ Sharing* (UNOS) está desarrollando un programa nacional de trasplantes cruzados siguiendo el algoritmo TTC en todo Estados Unidos.

4. La asignación de estudiantes

El tercer tipo de modelo que consideramos es el problema de asignación de estudiantes a universidades (o de escolares a colegios). Hay varias diferencias importantes respecto del modelo anterior. Por una parte, en uno de los lados del mercado (las universidades o los colegios) hay más de una plaza ofertada, es decir, cada universidad ofrece un determinado número de plazas algunas de las cuales son percibidas como idénticas por los estudiantes. Por otra parte, el papel de las universidades es pasivo, es decir, que son los estudiantes los que solicitan plaza, y las universidades (o colegios) se limitan a aceptar o rechazar al estudiante. El problema de la admisión de estudiantes se abordó por primera vez en el trabajo de Gale y Shapley (1962). Desde el principio, queda claro que el modelo de la admisión de estudiantes y el de la asignación de matrimonios tienen importantes diferencias (véase Roth, 1985).

Uno de los mecanismos utilizados en la admisión de estudiantes es el conocido como Mecanismo de Boston, que era el utilizado en la ciudad de Boston para asignar alumnos a las escuelas. En este mecanismo, los alumnos (o sus padres, en el caso de las escuelas) ordenan los colegios según sus preferencias, y cada escuela ofrece un determinado número de plazas. El mecanismo de Boston pretende satisfacer la primera opción del mayor número de familias. Para conseguir esto, funciona de la siguiente manera:

Paso 1: cada alumno remite su solicitud a su primera opción. Las escuelas, dadas estas solicitudes, aceptan hasta un máximo dado por sus plazas ofertadas, de acuerdo a un determinado orden de prioridad, y rechazan a los estudiantes que sobrepasan esta cuota.

Paso 2: los estudiantes que han sido rechazados en la primera etapa, pasan a solicitar su segunda opción, a las escuelas que aún tienen plazas. Las escuelas aceptan las solicitudes, de acuerdo a su orden de prioridad, hasta un máximo dado por sus plazas restantes, y rechazan a los sobrantes.

Si quedan aún estudiantes sin asignar, y plazas vacantes en algunas escuelas, se vuelve a repetir el proceso, donde ahora los estudiantes solicitan su tercera opción, etcétera.

El proceso termina cuando todos los alumnos han sido asignados y/o no hay plazas vacantes en ninguna escuela.

Si bien el Mecanismo de Boston es un proceso de asignación para este problema, desde la perspectiva de los modelos de emparejamiento tiene una debilidad fundamental, y es su falta de estabilidad, lo que provoca problemas de falta de compatibilidad con los incentivos. Es decir, los alumnos tienen incentivos a mentir a la hora de revelar sus preferencias. Abdulkaridoglou, Pathak, Roth y Sonmez (2005) propusieron una adaptación del método de Boston que evitara estos inconvenientes, adaptando el algoritmo de Gale y Shapley al caso de asignación de escuelas. La modificación consiste en tomar la primera asignación como tentativa y dejar que, en la segunda etapa, las escuelas puedan reconsiderar las admisiones provisionales realizadas en la primera etapa. De esta forma se obtiene un emparejamiento con todas las propiedades deseables. Esta modificación del Mecanismo de Boston se utiliza en la actualidad para la asignación de escuelas no solo en Boston, sino en Nueva York, Denver, Nueva Orleans y Washington. Solo en la ciudad de Nueva York se asignan por este procedimiento 90.000 adolescentes a escuelas secundarias cada año.

Hay diversas extensiones interesantes de este problema, como el caso en que los estudiantes tienen solo un número fijo de solicitudes posibles (como ocurre en los sistemas de asignación centralizados, como en el caso español), analizado en Romero-Medina (1998), o el caso en que aparecen ciertas reglas de prioridad adicionales, como el caso de hermanos, o la introducción de beneficios para ciertos tipos de estudiantes (minorías). La compatibilidad con los incentivos se analiza en Kara y Sonmez (1997).

La asignación de estudiantes es un problema similar al de asignación de médicos a especialidades en el MIR. En este caso, un problema que aparece con frecuencia

también es el de la existencia de parejas, que desean trabajar en la misma ciudad o en el mismo centro. Estas y otras extensiones se analizan en Roth y Peranson (1997). Estos procedimientos han permitido también mejorar las asignaciones de MIR a hospitales. Roth ha trabajado en la asignación de MIR desde 1998, asignando más de 20.000 médicos por año a hospitales en Estados Unidos.

5. Comentarios finales

En este trabajo hemos presentado una introducción a los modelos de emparejamiento, base de la concesión del Premio Nobel de Economía 2012 a Alvin Roth y Lloyd Shapley.

La construcción, análisis y resolución de los modelos de emparejamiento es un ejemplo de análisis, experimentación y diseño, camino por el que el desarrollo de la Economía como ciencia está transcurriendo, cada vez más, en los últimos tiempos. En palabras de Roth (2002), en el papel de los economistas como diseñadores de soluciones prácticas ha jugado un papel importantísimo la Teoría de Juegos, pero para avanzar en el conocimiento, se debe suplementar este papel con experimentación y computación. La idea que Roth quiere transmitir es que hay que dar un paso más en el análisis del diseño: hay que enseñar lo que hemos aprendido, cambiar la teoría por la práctica, complementarla, mirar los datos y analizarlos desde la óptica de aprender a diseñar. Esta dinámica, a su vez, plantea nuevas cuestiones a la teoría, que esta tiene que esforzarse en responder y así hacer avanzar el conocimiento.

Además de las importantes aplicaciones prácticas de la teoría de emparejamientos, hay otro elemento a destacar. Los razonamientos y pruebas en los modelos de emparejamiento no se realizan mediante símbolos matemáticos, sino en lenguaje corriente. Cualquier persona con una formación suficiente para seguir una sucesión moderada de inferencias lógicas es capaz de entender la mayoría de las pruebas y, es en parte, esta virtualidad la que ha contribuido al éxito de la puesta en práctica de los mecanismos aquí comentados.

BIBLIOGRAFÍA

Abdulkaridoglou, A.; Pathak, P. A.; Roth, A.; Sonmez, T. (2005), «The Boston Public School match», *American Economic Review* 95 (2): 368-371.

Alcalde, J. (1996), «Implementation of Stable solutions to the marriage problem», *Journal of Economic Theory* 69: 240-254.

Gale, D. y Shapley, L. S. (1962), College admissions and the stability of the marriage, American Mathematical Monthly 69: 9-15.

Kara, T. y Sonmez, T. (1997), «Implementation of College Admission Rules», *Economic Theory* 9, 197-218.

Ma, J. (1994), «Strategy-proofness and the strict core in a market with indivisibilities», *International Journal of Game Theory* 23, 75-83.

Romero-Medina, A. (1998), «Implementation of Stable Solutions in a Restricted Matching Market», *Review of Economic Design* 3, 137-47.

Roth, A. E. (1982a), «The economics of matching: stability and incentives», *Math. Op. Research*, 7: 617-628.

Roth, A. E. (1982b), «Incentive compatibility in a market with indivisible goods», *Economics Letters* 9, 127-132.

Roth, A. E. (1985), «The College Admissions Problem is not Equivalent to the Marriage Problem», *Journal of Economic Theory* 36, 277-88.

Roth, A. E. (2002), «The Economist as Engineer: game Theory, Experimentation and Computation as tools for Design Economics», *Econometrica* 70 (4): 1341-78.

Roth, A. E. y Peranson, E. (1997), «The effects on the change in the NRPM Matching algorithm», *Journal of the American Medical Association*, 278:729-732

Roth, A. E. y Sotomayor, M. (1990), «Two-sided matching: A study in Game Theoretic Modeling and Analysis», New York, Cambridge U. Press.

Roth, A. E. y Postlewaite, A. (1977), «Weak versus strong domination in a market with indivisible goods», *Journal of Mathematical Economics* 4, 131-137.

Roth, A. E.; Sönmez, T. y Ünver, U. (2004), «Kidney exchange», *Quarterly Journal of Economics* 119, 457-488.

Roth, A. E.; Sönmez, T. y Ünver, U. (2005), «Pairwise kidney exchange», *Journal of Economic Theory* 125, 151-188.

Shapley, L. y Scarf, H. (1974), «On Cores and indivisibilities», *Journal of Mathematical Economics* 1, 23-28.

A

Albert López-Ibor, R. 269
Arnedillo Blanco, O. 93

B

Bécker, F. 74
Bote Álvarez-Carrasco, V. 273
Buesa, M. 106

C

Cabrillo, F. 263
Calvo Bernardino, A. 142
Cantalapiedra, C. 168
Carpio García, M. 151
Cordero Ferrera, J. M. 163
Cruz, J. M. de la 284
Cuadrado-Roura, J. R. 113

D

Dehesa, G. de la 56
Durán Herrera, J. J. 194, 216

E

Espí, J. M. 150

F

Fernández Méndez de Andés, F. 35
Fernández, A. 147
Fernández, P. 40, 69

G

García-Legaz, J. 41
Giménez Barriocanal, F. 204
Goicoechea, I. 168
Guindos Jurado, L. de 25

H

Herrero, C. 285
Huertas, A. 200

I

Iranzo, J. E. 10

J

Jiménez Herrero, L. M. 246

L

Lamo de Espinosa, J. 75

M

Martínez Lacambra, A. 257
Martínez Merino, J. L. 239
Méndez Pérez, E. 239
Méndez, C. 184
Mercader, J. 177
Molero, J. 86
Montoro Romero, C. 21
Morillas, J. 62

N

Navarro, B. 129

P

Pampillón, R. 129
Parejo Gámir, J. A. 142
Peña, F. 176
Pérez Rubalcaba, A. 31
Pérez Zabaleta, A. 226, 239
Piera, E. 280
Prados, L. 189
Pulido, A. 47

R

Requeijo, J. 120
Rodríguez López, J. 227
Rosell Lastortras, J. 195
Rotellar, J. M. 262

S

Sagardoy, J. A. 177
Salas Fumás, V. 210

U

Úbeda Mellina, F. 216

V

Valle, V. 156
Velarde Fuertes, J. 11
Villasante, P. P. 121

9 770212 438007 00135

21 euros

ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID

www.revistaeconomistas.com