

LECCIONES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

PARTE I EL DESARROLLO ECONÓMICO ESPAÑOL: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

CAPÍTULO 1 ETAPAS Y RASGOS DEFINIDORES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN ESPAÑOLA	6
1. Introducción	6
2. Perspectiva histórica comparada	7
3. Principales etapas	9
5. Componentes y rasgos fundamentales: el siglo XX	12
6. España en clave europea al comenzar el siglo XXI	15
7. Recapitulación	16
APÉNDICE	18

PARTE II FACTORES DE CRECIMIENTO

CAPÍTULO 2 CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL	21
1. Introducción	21
2. Principales rasgos del crecimiento económico español	21
3. Determinantes del crecimiento a largo plazo	23
4. Transformaciones estructurales	30
5. Fluctuaciones cíclicas y desequilibrios macroeconómicos	32
6. Recapitulación	35
CAPITULO 3 RECURSOS NATURALES Y HUMANOS	38
1. Introducción	38
3. Estructura demográfica	43
4. Capital humano	47
5. Recapitulación	49
CAPITULO 4 FORMACIÓN DE CAPITAL	51
1. Introducción	51
2. El capital productivo de la economía española	51
3. Inversión empresarial: determinantes y composición	53
4. Inversión en infraestructuras	55
5. Financiación de la formación bruta de capital fijo	56
6. Recapitulación	59
CAPITULO 5 INNOVACIÓN Y CAMBIO TECNOLÓGICO	61
1. Introducción	61
2. Cambio tecnológico y crecimiento económico	61
3. La creación de capacidades tecnológicas en la economía española	63
4. La innovación tecnológica en las empresas	67
5. Recapitulación	69
CAPITULO 6 EL FACTOR EMPRESARIAL	71
1. Introducción	71
2. Dimensión	71
3. Estructura de la propiedad y control	74
4. Organización e integración productiva	75
5. Internacionalización	77
6. Rentabilidad y financiación	79
7. Recapitulación	80

PARTE III ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

CAPÍTULO 7 SECTOR AGRARIO	83
1. Introducción	83
2. Delimitación y clasificación	83

3. Evolución del sector	84
4. Especialización productiva y comercial	87
5. Eficiencia productiva	88
6. La Política Agrícola Común y su reforma	91
7. Recapitulación	94
CAPÍTULO 8 SECTOR INDUSTRIAL	96
1. Introducción	96
2. Delimitación y clasificación	96
3. Evolución del sector	99
4. Especialización productiva y comercial	101
5. Eficiencia productiva	105
6. Política industrial	109
7. Recapitulación	110
CAPÍTULO 9 SECTOR ENERGÉTICO	112
1. Introducción	112
2. Delimitación y clasificación	112
3. Evolución del sector	113
4. Especialización productiva y comercial	115
5. Eficiencia productiva	116
6. Política sectorial	120
7. Recapitulación	122
CAPÍTULO 10 SECTOR CONSTRUCCIÓN Y MERCADO DE LA VIVIENDA	124
1. Introducción	124
2. Delimitación y clasificación	124
3. Evolución del sector	125
4. El mercado de la vivienda	126
5. Política sectorial	129
6. Recapitulación	130
CAPÍTULO 11 SECTOR SERVICIOS	132
1. Introducción	132
2. Delimitación y clasificación	132
3. Evolución del sector	134
4. Especialización productiva y comercial	137
5. Eficiencia productiva	140
6. Política sectorial	142
7. Recapitulación	144
PARTE IV MERCADO DE TRABAJO Y RECURSOS FINANCIEROS	
CAPÍTULO 12 MERCADO DE TRABAJO	147
1. Introducción	147
2. Caracterización del mercado de trabajo en España	147
3. El marco institucional del mercado de trabajo y sus reformas	149
4. Empleo y paro en la economía española	153
5. Recapitulación	159
CAPÍTULO 13 SISTEMA FINANCIERO	162
1. Introducción	162
2. Mercados e intermediarios financieros	162
4. El sistema bancario	165
5. Mercados financieros	173
6. Recapitulación	174

PARTE V SECTOR PÚBLICO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

CAPITULO 14 SECTOR PÚBLICO	177
1. Introducción	177
2. El papel del Estado en las economías actuales	177
3. Organización de las intervenciones públicas en la economía española	178
5. La hacienda de las Administraciones Públicas	182
6. Recapitulación	186
CAPÍTULO 15 LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS	188
1. Introducción	188
2. La política monetaria	188
3. La política cambiaria	193
4. La política fiscal	195
5. Las políticas de oferta	197
6. Recapitulación	198
CAPITULO 16 DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL Y PERSONAL DE LA RENTA	200
1. Introducción	200
2. Distribución funcional: el reparto de la renta entre los factores productivos	200
3. Determinación de las rentas intrafactoriales	203
4. Distribución personal o familiar: renta final disponible	204
5. Desigualdades de renta y políticas de redistribución	206
6. Recapitulación	208
CAPÍTULO 17 DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA	209
1. Introducción	209
2. Crecimiento económico: una perspectiva regional	209
3. Ejes del crecimiento económico español	212
4. Situación relativa de las regiones españolas en el marco europeo	214
5. Política económica y desigualdades territoriales	215
6. Recapitulación	216
PARTE VI SECTOR EXTERIOR	
CAPITULO 18 BALANZA DE PAGOS Y EQUILIBRIO EXTERIOR	219
1. Introducción	219
2. Evolución general del sector exterior	219
3. Políticas de ajuste del sector exterior	221
4. Recapitulación	224
CAPÍTULO 19 COMERCIO EXTERIOR	226
1. Introducción	226
2. Evolución del comercio	226
3. Liberalización comercial e integración comunitaria	228
4. Especialización comercial	231
5. Recapitulación	235
CAPÍTULO 20 INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA	237
1. Introducción	237
2. Inversión directa recibida por España	237
3. Inversión directa de España en el exterior	242
4. Efectos de la inversión directa	245
5. Recapitulación	247

EL DESARROLLO ECONÓMICO ESPAÑOL: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

España es parte integrante de un área por muchos motivos privilegiada: la primacía de los valores democráticos en la organización política y social, y el progreso económico común que fluye por capilaridad a través de sus ejes de crecimiento, enmarcan la vida cotidiana de más de cuatrocientos cincuenta millones de europeos, entre ellos los españoles. Sin embargo, la posición relativa de España entre los veinticinco países de la Unión Europea se achica cuando de lo geográfico (segundo país por extensión) y lo demográfico (quinto en población), se pasa a lo más puramente económico (decimotercero en renta por habitante), con una renta media situada ya al nivel de la Unión Europea-27, casi diez puntos por debajo del más exigente promedio de la Unión Europea-15. ¿Por qué esto es así? ¿Qué caracteriza a España en el conjunto de Europa? El objeto de esta primera parte, con un extenso capítulo único, es contestar a estas preguntas, que no hacen sino apuntar a los determinantes del crecimiento económico español a largo plazo.

Con una amplia perspectiva temporal, el capítulo que sigue a estas líneas ofrece, en efecto, un análisis tanto de los factores de crecimiento como de las principales transformaciones estructurales que permiten situar la experiencia de industrialización española en el marco europeo del crecimiento económico moderno.

Obligadamente, tendrá que hacerse ahí referencia a un abierto abanico de componentes históricos de diversa índole. El aumento sostenido de la renta nacional por encima del de la población, esto es, el aumento de la renta per cápita, rasgo distintivo del crecimiento económico moderno, es el resultado global de un amplio —e interrelacionado— conjunto de decisiones y esfuerzos emprendidos por un gran número de individuos y de instituciones, condicionados, a su vez, por múltiples circunstancias, no siempre fáciles de conocer. El estudio del crecimiento económico a largo plazo requiere, pues, proceder a un tiempo con ambición interpretativa y con cautela, con amplitud de miras y con modestia intelectual. Es el estilo al que responde el capítulo que abre esta obra.

Al único capítulo de esta primera parte de la obra lo sigue un apéndice que recoge la cronología esencial de la construcción de la Europa unida, anotando la participación de España en ese proceso, que ha devenido decisivo para la propia evolución de la economía española.

CAPÍTULO 1 ETAPAS Y RASGOS DEFINIDORES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN ESPAÑOLA

José Luis García Delgado

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PERSPECTIVA HISTÓRICA COMPARADA. 3. PRINCIPALES ETAPAS. 4. COMPONENTES Y RASGOS FUNDAMENTALES: EL SIGLO XIX. 5. COMPONENTES Y RASGOS FUNDAMENTALES: EL SIGLO XX. 6. ESPAÑA EN CLAVE EUROPEA AL COMENZAR EL SIGLO XXI. 7. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Como el resto de los países de Europa occidental, desde el Ártico al Mediterráneo, España ha conocido a lo largo de los dos últimos siglos y al compás de la afirmación del capitalismo como orden social y económico, un vasto proceso de crecimiento y cambio. Frente a situaciones anteriores con perfil más estacionario, donde los aumentos de la producción eran no sólo menores sino también más discontinuos, con cambios más lentos y graduales, la singularidad de la historia económica contemporánea europea proviene, tanto del carácter sostenido, a largo plazo, del movimiento ascendente de la renta real por habitante, como de las hondas transformaciones inherentes a la sustitución de la base agraria de las sociedades tradicionales por otra nueva de corte industrial y, en etapas avanzadas, también de servicios; todo ello en paralelo al reconocimiento pleno de la propiedad privada y al creciente papel del mercado en la asignación de bienes, servicios y factores de producción (tierra, trabajo y capital). *Crecimiento económico moderno* (esto es, incremento mantenido a largo plazo del producto por persona y por trabajador, acompañado de cambios estructurales, según la generalmente aceptada formulación de KUZNETS), *industrialización* y consolidación del *capitalismo* resultan en este sentido sinónimos, y así se entenderá aquí, dejando ahora a un lado posibles distinciones y matices.

En el arranque de dicho proceso de plural significación se sitúa la *revolución industrial*, entendiendo por tal un conjunto de innovaciones mecánicas y de organización de la producción (esto es, tecnológicas en un sentido amplio), que, unidas a otras sociales e institucionales, promueven la ampliación de las capacidades productivas y la emergencia de las categorías propias del primer capitalismo industrial: el creciente uso de máquinas (en particular en los dos sectores inicialmente más representativos: el textil algodonero y el siderometalúrgico), el empleo asalariado de hombres y mujeres en fábricas, la producción en serie de artículos que se destinan al mercado, la constitución de sociedades mercantiles de nuevo cuño...

Lo acontecido en determinados núcleos de la economía de Gran Bretaña a partir de la segunda mitad del siglo XVIII y, en particular, a partir del decenio de 1780, se ha considerado a estos efectos como prototípico, adoptándose por ello el caso inglés —primero en acontecer, pero también el mejor estudiado por teóricos e historiadores— como «modelo». Un modelo que ha servido para ordenar en el eje del tiempo al resto de las experiencias industrializadoras del continente, distinguiendo, con unas u otras sutilezas diferenciadoras, entre los países que se incorporan pronto al nuevo orden económico y social (*first comers, early starters*: por ejemplo, Francia, Bélgica, Suiza y, al otro lado del Atlántico, Estados Unidos) y los que se rezagan o de industrialización tardía (*late comers, late joiners*: Alemania, Italia y la propia España, por ejemplo, así como también, al este del continente, Rusia y, ya en el Pacífico, Japón).

Más difícil que precisar ese orden —aunque no sea, desde luego, tarea sencilla ni sustraible al debate científico en muchos casos determinar la cronología de los comienzos de la industrialización, como la propia historia española demuestra—, más difícil es, de cualquier modo, analizar los factores y condiciones de todo tipo que explican no sólo el despuntar de las sociedades industriales, sino también el propio curso del desarrollo económico moderno. La variedad de elementos causales y la complejidad de las relaciones que entre ellos se establecen hacen arduo el trabajo analítico.

Los intentos de cuantificación en este terreno chocan, además, con la doble dificultad que supone la reconstrucción de series fiables y homogéneas de datos para un período de tiempo tan dilatado, y la propia naturaleza institucional e ideológica —reacia al cómputo estadístico y a la ponderación numérica— de componentes básicos en cualquier esquema causal con ambición de totalidad.

Cinco epígrafes centrales agruparán el contenido del capítulo. Primero se ofrece una visión comparada a largo plazo del crecimiento económico español. Después se procede a delimitar las principales etapas. Luego, en

los dos epígrafes siguientes, se entresacan los rasgos y hechos definidores que, bien en el curso del ochocientos, bien en el siglo XX, han acompañado a la mejora de las condiciones de trabajo y vida en la España contemporánea. A continuación, se traza un breve apunte «en clave europea» de la España actual, a partir del baremo que sirve de guía interpretativa a la trayectoria histórica descrita en este capítulo, la renta per cápita comparada con la de los otros países del continente. El capítulo se cierra, en fin, con un apéndice que, a modo de cronología fundamental, detalla las fechas y los acontecimientos cruciales de la construcción de la Europa unida desde el arranque de la segunda mitad del siglo XX, anotando la participación de España en ese proceso que ha devenido decisivo para la propia evolución de la economía española.

2. Perspectiva histórica comparada

En coherencia con el concepto de crecimiento económico moderno del que se parte, «la renta nacional real y monetaria, y las (...) causas que determinan sus movimientos, no como conceptos teóricos, sino en cuanto hechos observables», constituyen un objeto esencial del análisis económico aplicado, como escribiera Colin CLARK en las páginas prologales a la segunda edición (1947; la primera data de 1939) de su obra *Las condiciones del progreso económico*. Un libro sin duda adelantado en el esfuerzo que, algo después, con las aportaciones de Simón KUZNETS, condensadas en su *Moderate economic growth: rate, structure and spread* (1966), acabará por dibujar las coordenadas básicas para la medición de la actividad económica de cada país, facilitando con ello los estudios comparados a partir de magnitudes homogéneas. Multiplicadas comparaciones que van alcanzando una amplia perspectiva histórica, gracias a la proliferación en los últimos decenios de estimaciones y cálculos de series largas, arrancando en muchos casos desde fechas tempranas del siglo XIX.

Para la economía española, también los tiempos recientes han sido fructíferos en esas tareas. Se dispone hoy, en consecuencia, de una aceptable cobertura estadística para captar, en una visión comparada a largo plazo, la posición española en el concierto del crecimiento económico europeo de las dos últimas centurias. El indicador fundamental que deberá manejarse, consecuentemente con lo antedicho, es la evolución de la renta (o producto) real per cápita, toda vez que el cálculo del producto real por trabajador ofrece datos menos consistentes para series históricas extensas.

El gráfico 1 ofrece la evolución comparada durante los dos últimos siglos del producto real por habitante en España y en otros países europeos occidentales, con el promedio de Gran Bretaña, Francia y Alemania como referencia, llegando hasta el umbral de la actualidad desde un punto de arranque situado en la primera mitad del siglo XIX. Información gráfica de la que se desprenden, cuando menos, tres notas interpretativas, no por obvias menos importantes. Convendrá exponerlas ordenadamente.

1.^a Ante todo, la situación *comparativamente retrasada* de la economía española en relación con los otros grandes países europeos occidentales, en el curso del proceso histórico de industrialización. Esa desfavorable comparación se refleja en la distancia existente entre las condiciones materiales de vida en España y las prevalecientes en Gran Bretaña, Alemania y Francia. El alejamiento respecto del primero de esos países es muy acusado, situándose la renta per cápita española casi siempre por debajo de la mitad de la inglesa hasta el decenio de 1960. También de Francia la distancia es desde el principio apreciable, haciéndose mayor durante una buena parte del siglo XX, lo que también ocurre en comparación con Alemania, cuya potencia productiva conseguirá sobreponerse repetidamente en este siglo a las interrupciones que en su trayectoria ascendente han provocado las consecuencias de los dos conflictos bélicos mundiales. Incluso respecto de Italia se retrasará España durante una buena parte del novecientos, recortándose únicamente la brecha entre la renta por habitante de ambos países en los últimos quinquenios del siglo. Lo que equivale a decir que la distancia que separa a España de la renta media por habitante de los quince países que formaban parte de la Unión Europea al iniciarse el siglo XXI es aún apreciable (diez puntos porcentuales).

En suma, la convergencia real —esto es, en términos de niveles de bienestar expresados en renta por habitante— de España con Europa ha sido en el curso del tiempo «tardía» y sigue siendo aún «incompleta», si bien el balance de los últimos decenios es netamente esperanzador, situándose la consecución de los valores medios europeos de renta como un objetivo alcanzable para los españoles durante los primeros lustros del siglo XXI, al compás de la plena participación de España en las fases avanzadas de la construcción de una Europa unida, recuperando así —después de largas etapas de relativo orillamiento— creciente presencia e interlocución en foros internacionales.

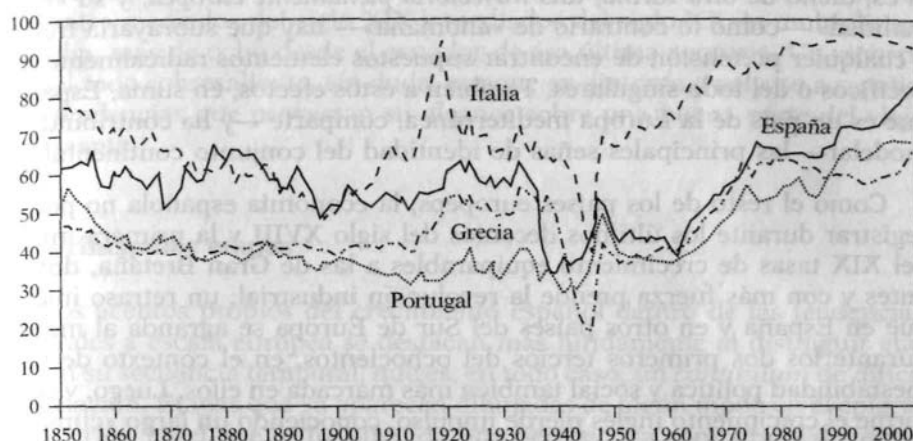
2.^a La evolución temporal de los niveles comparados de renta por habitante sitúan a España, a su vez, entre otros tres países meridional-periféricos europeos: Italia, Portugal y Grecia, formando con ellos un subconjunto que permite hablar de una *variante mediterránea de industrialización*.

Por supuesto que las particularidades de cada caso no son desdibujables. En el de Italia destaca tanto el

brioso comienzo del siglo XX como la brillante segunda mitad de esta centuria. De la evolución española resalta, sobre todo, el más prolongado hundimiento que se inicia entrados los años treinta de ese siglo y que no toca fondo sino al final del largo decenio posterior a la Guerra Civil. De Portugal y Grecia, en fin, quizá tan llamativo resulte lo plano de su línea evolutiva durante un largo trecho secular (aunque esta imagen se deba también en parte a la naturaleza decenal de los datos utilizados para un amplio período), cuanto su resuelta, aunque algo morosa, incorporación a la senda de fuerte crecimiento económico de la segunda mitad del siglo XX.

Pero más que esos elementos diferenciadores, sobresalen pautas comunes en la trayectoria de los cuatro países del Sur de Europa que ahora se están considerando. Los cuatro han presentado, a lo largo de la industrialización, niveles de renta por habitante inferiores a la media de ese otro conjunto de países formado por Alemania, Francia y Gran Bretaña. Para los cuatro el siglo XIX es, a grandes trazos, un siglo desaprovechado para reducir distancias respecto de los países más adelantados en el despliegue de la modernización económica. Y los cuatro —España, Italia, Portugal y Grecia, aunque ésta con menor brío— se sumarán con fuerza a la enérgica onda expansiva posterior a la Segunda Guerra Mundial, con un escalonamiento entre ellos que no hace sino reproducir la graduación en los respectivos niveles de crecimiento; es decir, Italia es el primero en participar de esa expansión posbélica, España sigue después, con un decenio de 1960 que reproduce en muchos aspectos el italiano de 1950, y Portugal y Grecia, entrelazadas, cierran la marcha (gráfico 1). Suficientes similitudes, en resumen, como para abonar la consideración de una variante mediterránea sudoccidental o meridional-periférica de industrialización —por utilizar los términos equivalentes empleados por unos u otros autores—, dentro del patrón general de desarrollo económico europeo.

GRÁFICO 1.—*Producto real per cápita de los países europeos meridionales expresado como porcentaje de la media de Gran Bretaña, Francia y Alemania^a, 1850-2003*



Nota: (a) El promedio de renta per cápita de Gran Bretaña, Francia y Alemania es una media ponderada por sus respectivas poblaciones en cada fecha. Hasta 1870, en el caso de Italia, entre 1850-1870 y 1870-1910, en el de Portugal, y 1850-1870, 1870-1913 y 1913-1921, en el de Grecia, los datos son interpolación de sus valores en los años extremos.

Fuentes: Elaboración propia con las series de A. MADDISON, *The world economy. A millennial perspective*, OCDE, París, 2001 (actualizadas en <http://www.ggdc.net/maddison>).

Tema éste que suscita creciente interés, pues a las coincidencias evolutivas detectadas se superponen otras —como ya se ha apuntado más arriba— que subrayan factores comunes de atraso, en unas épocas, y también condiciones semejantes en etapas de rápidos progresos. Así, cuando se trata de detectar causas comunes de la más lenta modernización de los países mediterráneos europeos durante el siglo XIX, sin olvidar o subestimar especiales condicionamientos geográficos y hechos distintivos de su respectiva historia política y militar, se apunta hacia la más desigual distribución de la propiedad agraria y las más ineficientes prácticas productivas que en parte ello determina; hacia la inadecuada organización financiera del Estado, incapaz de responder a las necesidades del cambio económico y social; hacia la falta de tradición empresarial en determinados círculos y regiones, y —compendio y efecto, hasta cierto punto, de todo lo anterior— hacia la escasa inversión en capital físico, tecnológico y humano (con tasas de analfabetismo que doblaban las de Francia o Bélgica, todavía al terminar el ochocientos). Y así, también, a la vista del fuerte tirón de la segunda mitad del siglo XX, se subraya la compartida capacidad para asimilar los impulsos al crecimiento provenientes del exterior (flujos comerciales y capitales y tecnología extranjeros, además de corrientes masivas de emigrantes hacia los mercados de trabajo centroeuropeos y de turistas provenientes mayoritariamente de esa misma Europa occidental-atlántica).

3.^a La tercera nota interpretativa que debe extraerse del panorama comparado expuesto es, en consecuencia, la imposibilidad de tener a la experiencia española por atípica en el marco europeo. La trayectoria española es, dicho de otra forma, una *trayectoria plenamente europea*, y su «normalidad» —como lo contrario de «anomalía»— hay que subrayarla frente a cualquier pretensión de encontrar supuestos elementos radicalmente específicos o del todo singulares. También a estos efectos, en suma, España, que es un país de la Europa mediterránea, comparte —y ha contribuido a modelar— las principales señas de identidad del conjunto continental.

Como el resto de los países europeos, la economía española no podrá registrar durante los últimos decenios del siglo XVIII y la primera mitad del XIX tasas de crecimiento equiparables a las de Gran Bretaña, donde antes y con más fuerza prende la revolución industrial; un retraso inicial que en España y en otros países del Sur de Europa se agranda al menos durante los dos primeros tercios del ochocientos, en el contexto de una inestabilidad política y social también más marcada en ellos. Luego, y conforme el crecimiento inglés pierde impulso, conociendo un largo «climaterio», la España intersecular, a caballo de los siglos XIX y XX, al igual que muchos países europeos, ya no se descolgará de los ritmos de progreso que marca la referencia inglesa, recuperando incluso posiciones entre la Primera Guerra Mundial y la década de 1930. Recuperación que se interrumpe durante los decenios siguientes, acentuándose de nuevo entonces el distanciamiento español del nivel de la renta real per cápita de Gran Bretaña; un alejamiento más intenso que el de otras economías europeas, y no tanto por la pendiente de la caída cuanto por lo prolongado del período posterior, aunque el sentido del movimiento sea también muy compartido.

En fin, a partir de 1950, España vuelve a reproducir, con modulaciones propias que nunca desdican el tono europeo más generalizado, los tramos diferenciados en el conjunto. Primero el fuerte auge hasta el comienzo de los años setenta. Luego la etapa de crisis económica y políticas de ajuste a caballo entre los decenios de 1970 y 1980. Después el ciclo decenal que desde entonces han dibujado casi todas las economías europeas, con las sucesivas fases de recuperación, expansión, desaceleración y recesión, estas dos últimas ya en los primeros años noventa. Finalmente, otro compartido ciclo económico, el que cierra la centuria e inaugura el siglo XXI, con dos mitades, a su vez, bien delimitadas hasta hoy: la primera recorre todo el último quinquenio de los años noventa, con un crecimiento notable en toda Europa occidental —y sobresaliente en Estados Unidos—, al compás de una generalizada apuesta a favor de la «cultura de la estabilidad» económica; por su parte, la segunda se superpone con el inicio del nuevo siglo y la entronización del euro como moneda única en once países de la Unión Europea —zona euro—. Un comienzo de siglo que ha registrado la general atenuación de los ritmos expansivos precedentes, alcanzando en Francia, Alemania e Italia situaciones propiamente recesivas hasta al menos 2005, si bien en España esa pérdida de impulso haya sido menor, recuperándose además muy pronto notables ritmos de crecimiento.

Es, pues, una página brillante la que escribe desde 1950 la historia económica de los países occidentales, y, desde luego, la de España: aquí, la renta real por habitante, que tardó noventa y nueve años en doblar su valor, entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX, lo multiplicará por algo más de ocho desde el ecuador de esa última centuria. Un recorrido del todo sobresaliente, sin duda, aunque en sintonía, vuélvase a repetir, con tendencias que proyectan su alcance sobre una buena parte del viejo continente.

3. Principales etapas

Los acentos propios del crecimiento español dentro de las tendencias generales a escala europea se destacan más nítidamente al distinguir etapas en su secuencia temporal, que es, en todo caso, un *continuum* de difícil parcelación. Etapas que ya aparecen dibujadas de algún modo en el epígrafe anterior, en el que se ha ofrecido una perspectiva comparada del desarrollo español, pero que conviene concretar con alguna mayor precisión, puesto que deben servir de guía en los dos epígrafes que siguen a éste.

La subdivisión histórica de procesos tan complejos y prolongados como el que se estudia en este capítulo es siempre un ejercicio algo arbitrario, y ni siquiera coincide con las divisiones que pudieran hacerse desde ángulos específicos, como puedan ser, a modo de simple ejemplo, el agrario o el monetario y financiero. Sin otras pretensiones que las puramente didácticas, se ofrece aquí una delimitación de etapas que, con todas las cautelas, responde a un doble criterio, uno interno, el de la marcha general de la economía española, y otro externo, al compararse ésta con los patrones europeos.

El resultado de tal ejercicio de periodificación, que huye de aritméticas precisiones (las fechas deben tomarse en el común de los casos como orientativas, prefiriéndose siempre las que abren o cierran decenios, salvo cuando coinciden con acontecimientos históricos que marcan claramente rupturas de tendencias: 1913, antesala de la Primera Guerra Mundial; 1935, víspera de la Guerra Civil), es la distinción de siete grandes períodos entre 1830

y el comienzo del siglo XXI. Tal fecha de partida, adviértase, deja fuera, por no disponer de suficiente información estadística, las cuatro décadas —1790-1830— que enmarcan la *crisis del Antiguo régimen* en España, cuando se encadenan, con penoso quebranto económico, las guerras exteriores, la ocupación francesa, la pérdida de las colonias continentales americanas y la inestabilidad política del reinado fernandino; período que dejó, entre otros lastres, un incómodo legado de rigideces institucionales y de estorbos —«morales y políticos», llamó JOVELLANOS a los que frenaban el progreso agrario— luego muy difíciles de remover.

He aquí, en definitiva, la propuesta de etapas que, con voluntad de síntesis, se propone:

- *1830-1850: Arranque de la revolución industrial en Cataluña y creación de «precondiciones institucionales».*
- *1850-1890: Equipamiento industrial y mantenimiento de los ritmos europeos de crecimiento, con especial intensidad a partir del decenio de 1870.*
- *1890-1913: Proteccionismo y moderación del crecimiento.*
- *1913-1935: Diversificación industrial y crecimiento más intenso.* Puede advertirse en el cuadro 1 la cesura temporal que se establece en 1929.
- *1935-1950: Autarquía y distanciamiento de Europa.*
- *1950-1975: Apertura y convergencia.* Al «decenio bisagra» de 1950 le sucederán los «dorados sesenta», que se prolongan hasta el final mismo del franquismo, mediada la década de 1970.
- *Desde 1975: Integración y acompasamiento con Europa.* La interacción entre democracia y modernización económica recorre tres subperíodos sucesivos: los años de crisis y ajuste (la segunda mitad de la década de 1970 y la primera de 1980), el ciclo decenal posterior, sin duda el más sincronizado con Europa de la historia española contemporánea, seguido, desde mediados de los años noventa, por un nuevo ciclo expansivo en un clima de apreciable estabilidad.

Las distintas etapas responden —incluso en los rótulos que aquí se ofrecen, excepto en la primera etapa— al entrecruzamiento de las dos coordenadas arriba expuestas: la situación interior de la economía española y la comparación con el resto de Europa, sobre todo de sus naciones más prósperas (véase el cuadro 1). No resulta extraño, por otro lado, que estas etapas evoquen, en sus grandes trazos, el calendario *internacional* formulado por MADDISON al distinguir, contemplada la evolución de un conjunto amplio de países capitalistas «avanzados», cuatro grandes fases: 1870-1913, 1913-1950, 1950-1973, y de 1973 en adelante; fases justificables no sólo por los diferentes ritmos de crecimiento alcanzados en cada período, sino también por las distintas pautas que rigen en el ámbito de las relaciones económicas internacionales.

CUADRO 1.—Evolución del producto real per cápita. Comparación internacional, 1850-2003
(tasas medias anuales acumulativas)

Años	Estados Unidos	Gran Bretaña	Francia	Alemania	Italia	España
1850-1900	1,6	1,3	1,2	1,5	0,6	1,0
1900-1935	0,8	0,7	1,0	0,9	1,6	1,1
1913-1929	1,7	0,7	1,9	0,7	1,2	1,8
1935-1950	3,8	1,2	1,7	-0,4	0,7	-1,1
1950-1975	2,2	2,2	3,8	4,6	4,6	5,5
1975-2003	2,1	2,1	1,8	1,7	2,1	2,6
1850-2003	1,8	1,5	1,7	1,7	1,7	1,8
1900-2003	1,9	1,5	2,0	1,8	2,3	2,2

Fuentes: Elaboración propia con las series de A. MADDISON, *The world economy. A millennial perspective*, OECD, París, 2001 (actualizadas en <http://www.ggdc.net/maddison>).

A la vista de todo ello, pueden obtenerse nuevos elementos explicativos de las vicisitudes del desarrollo industrial en España, abundando en algunos de los trazos fundamentales ya reiteradamente anotados en estas páginas, y sobre los que ha de volverse en los dos epígrafes siguientes.

4. Componentes y rasgos fundamentales: el siglo XIX

Los dos segundos tercios del ochocientos no son, consecuentemente con todo lo hasta aquí visto, un período perdido para la modernización económica en España. No lo son desde la óptica del crecimiento, aunque éste fuera insuficiente para compensar las distancias que con anterioridad se habían marcado respecto a Gran Bretaña y Francia, entre los grandes países europeos occidentales. No lo son tampoco desde la perspectiva de preparar o «despejar el camino de la industrialización del siglo XX», como ha escrito TORTELLA, eliminando obstáculos y creando las condiciones necesarias para facilitar en éste una mayor extensión e intensidad del fenómeno industrializador en España. Tres hechos de especial trascendencia pueden destacarse aquí, en correspondencia con las etapas antes distinguidas.

1.º Pieza fundamental al comenzar el segundo tercio del ochocientos es la creación de lo que algún autor ha llamado *precondiciones institucionales* para el surgimiento del capitalismo. Ello exige toda una amplia serie de disposiciones y actuaciones legales: desde las desamortizadoras y las que ponen fin al régimen señorial y liberan los bienes vinculados, hasta las que decretan la abolición de la Mesta; desde las que eliminan aduanas interiores y privilegios gremiales, hasta las que ponen los jalones iniciales del sistema bancario y societario moderno, o las que unifican el sistema tributario. Todas apuntan, por unos u otros derroteros, a ganar cierto campo de maniobra para la libre circulación de propiedades rústicas e inmobiliarias, de trabajo, de capital, de productos y servicios de diversa naturaleza; es decir, de factores y bienes que pueden adquirir así la condición en sentido estricto de mercancías, incorporadas al mercado, categoría esencial de la sociedad capitalista.

Puede ser cierto que el *cambio institucional* que implica ese conjunto de actuaciones no se completara durante el período aludido, recortando sus consecuencias positivas sobre el crecimiento y el cambio económico, propiamente dicho. De forma que el atraso relativo de la economía española durante el siglo XIX encuentre también elementos explicativos en «causas institucionales»; es decir, en una modernización inconclusa del marco institucional, entendiendo por tal desde la reforma liberal del Estado y la simplificación de la administración de justicia, hasta la delimitación clara de los derechos de propiedad y el predominio del mercado. Con todo, la amplitud de la remoción que en todos esos ámbitos se consigue entonces, principalmente a partir de la década de 1830, es incuestionable, y constituye sin duda uno de los pasajes sobresalientes de la historia española contemporánea.

2º En los decenios de 1850, 1860 y, aun, 1870, decisiva resulta la conformación de algunas de las *bases materiales*, por así decirlo, que permitirán la ampliación de las capacidades productivas de la economía española. Algo inseparable en esos años de la *entrada de capitales, técnicas y proyectos empresariales procedentes del extranjero* (de Francia e Inglaterra, mayoritariamente). Recursos financieros y tecnológicos e iniciativas empresariales que impulsan la construcción de la infraestructura ferroviaria, la explotación a gran escala de recursos del subsuelo, la formación de una red de entidades bancarias sensibles a la inversión industrial y ciertas innovaciones también en el campo de la gestión y la organización de empresas.

Otra extensa revisión del marco jurídico-mercantil animará tanto los movimientos de los inversores extranjeros como las propias iniciativas domésticas: la Ley de Ferrocarriles (1855), la de Sociedades Anónimas de Crédito (1856), la de Bancos de Emisión (1856); hasta enlazar con las novedades legislativas de la revolución septembrina: Ley de Bases de la Minería de 1868, Arancel Figuerola en 1869 y de ese mismo año la Ley de Sociedades Anónimas (que sustituye la restrictiva norma equivalente que databa de 1848), otorgándose también a la peseta su condición de moneda nacional de curso legal (octubre de 1868).

Se ha insistido siempre en las costosas contrapartidas que impusieron los inversores extranjeros. De manera particularmente sugestiva, NADAL ha puesto en relación las condiciones exigidas por el capital foráneo con la «quiebra de las arcas públicas»; esto es, con la escuálida y sin cesar apremiada Hacienda española, que no dudará en compensar indirectamente a los acreedores extranjeros que acuden en su auxilio, franqueándoles la entrada que conduce a la toma de posiciones dominantes o privilegiadas en los ferrocarriles, en las sociedades de crédito, en la minería. Pero lo que no conviene olvidar nunca es que una parte sustancial del capital social fijo y del equipamiento industrial del país, en la segunda mitad del ochocientos, no habría sido factible sin el concurso de capitales extranjeros, como en su día apuntaran VICENS y SARDA. Y es difícilmente rebatible esta última afirmación, por más que pueda argumentarse la parvedad de los efectos en una u otra dirección («efectos de arrastre» y «efectos hacia adelante») de la construcción de la infraestructura ferroviaria y de la explotación de las reservas metalíferas de España, al considerar la escasez de pedidos a las plantas fabriles nacionales, la casi nula transformación de los minerales o la reducida demanda de transporte años después de haberse completado los primeros ejes radiales ferroviarios.

Comoquiera que sea, con el tendido ferroviario se abrirá definitivamente un capítulo crucial en la *formación del mercado nacional* en el territorio peninsular español. No es hiperbólico, desde luego, atribuir esa importancia al *ferrocarril* en España: mientras no se dispuso de ese medio de transporte, teniendo el tráfico comercial

terrestre que depender del transporte tradicional (carretería y arriería por los «camino de rueda»), el relieve y los accidentes geográficos imponían la división del mercado interior en compartimentos más o menos estancos: «una agregación de células rurales aisladas, con un tráfico insignificante entre ellas», ha resumido FONTANA.

Dicho de otro modo: más que en casi ningún otro país europeo, o como en Rusia y en ciertas zonas del territorio alemán, la red ferroviaria en España —con el cambio revolucionario que trae consigo en la relación de tiempos, distancias y costes de transporte— acabó siendo una condición necesaria, aunque no suficiente, para la efectiva articulación unitaria del mercado nacional. No fue, desde luego, la panacea que algunos contemporáneos pensaron, pero su contribución resultó trascendente; siendo desde luego muy apreciable el «ahorro social» que reportó al sistema económico ese nuevo medio de transporte (la cantidad equivalente al coste extraordinario de movilizar el tráfico ferroviario de un año por los medios alternativos entonces disponibles, manteniendo invariables volúmenes y distribución geográfica).

3.º La marcha hacia el *proteccionismo* que en los últimos lustros del siglo queda ya claramente delineada (1890), terminará situando en primer plano la conquista por parte de la producción española de ese mercado nacional con ampliadas posibilidades de comunicación interior (10.000 km de vía ferroviaria y también ya tendida la red telegráfica). El revulsivo de partida en esa dirección proteccionista lo proporciona la crisis agraria que desatan las importaciones masivas de cereales americanos y rusos, hundiendo los precios y las rentas de los agricultores europeos occidentales. La extensión de las superficies de cultivo en Estados Unidos y Rusia, y las revolucionarias innovaciones en los transportes (por tierra y por mar, esto es, por ferrocarril y por un transporte marítimo que incorpora el vapor y la quilla de metal), sumarán sus efectos competitivos frente a los bajos niveles de rendimiento de una agricultura, como la castellana, que ha aumentado las roturaciones a lo largo de la centuria hasta afectar a tierras marginales.

La reacción proteccionista que ello suscita no se demora, como tampoco la petición de que las medidas defensivas cubran también a otros sectores (textil, siderúrgico, hullero...). Así, en un caldo de cultivo especialmente propicio, como respuesta a la situación previa de dominio foráneo sobre recursos y actividades económicas interiores, la demanda patronal y social de protección irá ganando adeptos e intensidad en la España intersecular. Movimiento defensivo para reservar el mercado nacional a las empresas y a los productos aquí producidos, que no es, por lo demás, sino la versión española de una tendencia de alcance europeo. Extremo este último que tampoco conviene olvidar, pues con ese «viraje proteccionista en la Restauración» —en expresión acertada de SERRANO SANZ— España lo que hace es participar de un movimiento general, en igual sentido, debiéndose descartar, en consecuencia, cualquier consideración de la política comercial española de la época como «exótica», esto es, insólita o al margen del rumbo más compartido a escala continental europea.

La *vía nacionalista* del capitalismo español quedará en todo caso ya afirmada desde los últimos compases del siglo XIX, restando probablemente capacidad de crecimiento —al mantener muy reducida, en contraste con Italia, la integración de la industria en los mercados exteriores—, aunque tal vez también aportando un cierto componente de estabilidad general, con el apoyo a determinadas actividades industriales.

5. Componentes y rasgos fundamentales: el siglo XX

Con un procedimiento análogo al del anterior epígrafe, al hilo también ahora de las etapas más arriba enunciadas, cuatro puntos servirán para destacar los hechos más sobresalientes en el itinerario de la modernización económica de España durante la centuria del novecientos.

1.º La *extensión y diversificación del tejido industrial* es un primer rasgo novedoso que acompaña al crecimiento económico español desde los comienzos del siglo XX. Responde, por una parte, a la inicial difusión de las innovaciones técnicas que, fruto de una ampliación ya más sistemática de la ciencia a la producción fabril, son propias de la denominada «segunda revolución industrial»: tecnologías eléctrica, química y las derivadas del motor de combustión interna, junto a nuevos procedimientos en la siderurgia y en algunas otras industrias con larga tradición.

Responde asimismo a la ampliada capacidad inversora que proporcionan, en un primer momento, la repatriación de los capitales formados en las colonias ultramarinas que se independizan al terminar el ochocientos, así como la renovada intensidad del flujo de capitales franceses, belgas, ingleses y alemanes hasta la Primera Guerra Mundial; después, los beneficios extraordinarios derivados de la neutralidad española durante ese conflicto.

Responde también a la mayor movilidad de los recursos de capital nacionales que facilita la formación de una gran Banca privada, que va a mantener fuertes y duraderas relaciones con las empresas industriales.

Y responde, finalmente, a la más decidida voluntad del Estado de «fomentar» la producción nacional, estimulando la sustitución de importaciones a través de medidas que, más allá de la protección dispensada por los aranceles aduaneros, sitúen en condiciones ventajosas —crediticias, fiscales, administrativas— a las industrias propias, esto es, a las empresas españolas. La suma de los efectos que provienen de todo ello se traduce, ya se ha dicho, en un tejido industrial que no sólo agranda sus proporciones, sino también su densidad y diversificación.

Tanto *sectorial* como *territorialmente* y desde la óptica de las *iniciativas empresariales*, el fenómeno es bien perceptible ya a lo largo de los primeros decenios del siglo XX. Se afianzan, crecen o se renuevan, según los casos, las empresas eléctricas, químicas, de automoción, de construcción de buques, de construcción residencial y de obras públicas, así como de una amplia gama de industrias transformadoras, desde las de maquinaria a las de reparaciones y construcciones metálicas; todo, al tiempo que también se modernizan las empresas de seguros, telecomunicaciones, hostelería y transportes por carretera, entre otras del sector servicios.

Desde la perspectiva territorial, la difusión de la actividad productiva es también muy notable: Madrid, probablemente la ciudad más representativa de esa segunda oleada de innovaciones fabriles en España, se afirma en su condición de capital industrial, además de administrativa y financiera y como centro de las nuevas redes de transporte; la industria valenciana demuestra asimismo renovado vigor, con una variedad grande de producciones; cobrando simultáneamente mayor fuerza los núcleos industriales de Guipúzcoa, Santander, Zaragoza o Valladolid, entre otros.

Desde el punto de vista, en fin, de los proyectos de inversión, de la creación de empresas y del movimiento asociativo patronal, el panorama ofrece igualmente más variedad e intensidad: la tasa general de inversión —y con ella la destinada a actividades directamente productivas— crece hasta cifras próximas a los niveles medios europeos; se multiplican las iniciativas fundacionales de sociedades mercantiles con predominio ya de las sociedades anónimas; se intensifican las relaciones interempresariales a través de vínculos personales o institucionales (integraciones verticales y horizontales, consorcios, cárteles, grupos de empresas...) y se aviva el proceso de asociacionismo patronal, tanto con base sectorial como por razón del domicilio social.

La economía española, en suma, no parece llegar tarde a la cita de la segunda revolución tecnológica: todo lo anterior contribuye a pensar de este modo, argumento que encuentra también otro punto de apoyo en la aceleración del ritmo de crecimiento económico a medida que se avanza en el primer tercio del novecientos, particularmente entre la Primera Guerra Mundial y el final del decenio de 1920 (cuadro 1), con cierta reducción de la distancia respecto de los estándares europeos occidentales. Una *primera* España económica del siglo XX queda así perfilada.

2.º El corte que en esas tendencias provocan la Guerra Civil (1936-1939) y los dos lustros posteriores, es tajante. Como ya se ha visto en páginas precedentes, el colapso económico de esos años pone fin al apreciable incremento de la renta por habitante que, por encima de fluctuaciones más o menos pronunciadas a corto plazo, caracteriza la evolución de la economía española durante los decenios anteriores. Y de nuevo se ensanchará la brecha que nos separa de otros países europeos en términos de bienestar económico. Repásense, a estos efectos, los datos antes ofrecidos (cuadro 1), y el muy negativo balance final que expresan.

Será entonces, en los quinquenios posteriores a la Guerra Civil, cuando se pongan más palmariamente de manifiesto las limitaciones últimas de esa variedad de nacionalismo económico que acaba conformando en España la superposición de medidas frente a la competencia exterior, políticas de apoyo o auxilio a la industria nacional, y disposiciones reguladoras y de ordenación sectorial o general de los mercados. Un sistema de protección e intervención que aspirará, en el límite, al autoabastecimiento nacional. Pretensión que, si bien viene de atrás, quizá desde Cánovas mismo, sólo pasa a escribirse con mayúscula (la *Autarquía* de que hablará con ironía ESTAPÉ) precisamente durante el primer franquismo, maniatado entonces el régimen por condicionamientos externos (la Segunda Guerra Mundial, la marginación política y diplomática de España) y por sus propios postulados doctrinales.

Alcanzan así máxima expresión todos los inconvenientes y disfuncionalidades del *proteccionismo integral*, objeto de agudas críticas desde mucho antes por FLORES DE LEMUS, BERNIS y PERPIÑÁ. Las consecuencias negativas de su intensidad y prolijidad; de su carácter escasamente coordinado, fruto de concesiones hechas a un grupo de interés tras otro, con neutralización final de los resultados perseguidos. Las limitaciones que se derivan de producir sólo para un reducido mercado interior, con baja densidad demográfica y escasa capacidad de compra, desaprovechando muchas de las ventajas de la producción en gran escala y de la especialización. Los costes que para todo el sistema generan las tensiones inflacionistas así alimentadas, y el sacrificio que ello comporta para las empresas exportadoras. Las consecuencias perversas, en fin, que para la actuación de la Administración y de los empresarios tiene un sistema generalizado de autorizaciones previas y discrecionalidad interventora.

No se exagera, por consiguiente, al situar en ese período qué va desde la mitad del decenio de 1930 hasta el final de los años cuarenta —la *segunda* España económica del siglo XX— el pasaje más negativo, también en el plano económico y social, de la historia contemporánea española. La Guerra Civil sumó a sus propios efectos distorsionadores y destructivos el impedir que la economía pudiera sumarse a la recuperación que entonces conocían la mayor parte de los países europeos, tras los años de aguda crisis que siguen al «crac del 29»; y luego, durante la década de 1940, con una situación política interna que impide aprovechar tanto los posibles beneficios de la neutralidad como los del programa paneuropeo de reactivación posbélica (Plan Marshall), el *estancamiento económico* corrió paralelo al cercenamiento de las libertades y a la pérdida de un capital humano irrecuperable.

3.º Con el ecuador de la centuria se abrirá un panorama muy distinto para el crecimiento económico español. Durante el decenio de 1950, y sobre todo durante los años sesenta y primeros setenta, en el marco de una etapa también excepcional de crecimiento de las economías desarrolladas, España alcanza *ritmos de expansión hasta entonces inéditos*, situándose entre los países que encabezan los ritmos de expansión económica, hasta recortar en más de veinte puntos la distancia que nos separaba de alemanes, franceses e ingleses: nada menos que un incremento medio anual superior al 5 por 100 de la renta española por habitante, en términos reales, entre 1950 y 1975 (cuadro 1), y no se olvide que es ése el cuarto de siglo que conoce a la vez nuestro mayor crecimiento demográfico. Una *tercera* España económica puede distinguirse, pues, sin dificultad: la que se abre, repítase, con la década de 1950 —un «decenio bisagra» entre los sombríos cuarenta y el brillo de los ritmos expansivos posteriores al Plan de Estabilización y Liberalización de 1959—, para terminar con el propio régimen franquista, al concluir el primer quinquenio de los años setenta, cuando se aúnan dos finales de época, económico y político.

Tercera España económica que, alejándose de aquellos años de posguerra en que pareció como si se bloqueara el curso histórico, afirmará, al tiempo que gana en *apertura y convergencia*, el *proceso de cambio económico y social* anticipado en el primer tercio del novecientos: disminución de la población activa agraria, creciente urbanización, extensión y renovación del tejido industrial y despunte de lo que será después un acelerado proceso de terciarización. En particular, durante los años sesenta y primeros setenta, todo ello adquiere una intensidad sin precedentes, aunque el régimen dictatorial, subida la economía española a la ola de prosperidad que se difunde por Europa occidental, trate entonces de pagar el menor peaje político posible, desembocando en ese final dramáticamente simbólico, con renovadas medidas represivas y el derrumbe de los indicadores económicos a lo largo de 1975. Como fuere, la economía, la sociedad y la cultura españolas del final del régimen franquista, profundamente transformadas, estarán prestas a abonar el terreno del cambio político que consumará la transición a la democracia.

4.º Ésta marca también el inicio de la *cuarta* España económica que cabe distinguir en el itinerario del siglo XX. Con el recobramiento de las libertades, en efecto, comienza un nuevo capítulo de la realidad contemporánea española, que enlazará con nuestro presente, el capítulo que primero conoce —ya se apuntó antes— años difíciles de crisis económica y ajuste industrial, para registrar después, desde la integración en Europa, sucesivas etapas de expansión, la última de las cuales saltará la barrera del siglo. Pues si notoria es, en efecto, la fase de crecimiento que despierta el novecientos —el último tercio del decenio de 1990—, ampliando con ello el margen de maniobra para la presencia española entre los países de la Unión Europea comprometidos con la creación del euro, el nacimiento del nuevo siglo ha deparado una novedad no menos halagüeña: por primera vez, la economía española se ha enfrentado mejor que las otras grandes europeas a un ciclo internacional adverso, demostrando a la vez los agentes económicos privados saber desenvolverse con agilidad en el escenario continental y aprovechar las ventajas de la moneda única, con el resultado, a la altura de 2007, de catorce años de expansión ininterrumpida.

Conviene subrayarlo. También en lo que concierne a la economía, la España democrática ha hecho un recorrido sobresaliente. Ha conseguido situar su crecimiento por encima del promedio de los otros grandes países europeos, lejos ya para todos la larga onda de expansión de los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial; de tal forma que la renta por habitante de los españoles, con un incremento medio interanual en los últimos treinta años siguientes a 1975 en torno al 2,6 por 100, ha recortado en más de diez puntos porcentuales la distancia que nos separa de alemanes, franceses e ingleses, conjuntamente considerados. Además, se han proseguido y profundizado los grandes cambios estructurales que el desarrollo posterior a 1950 desencadenó, en particular la desagrarización y la apertura exterior, con una larga cadena de transformaciones en la estructura social —la incorporación de la mujer a la actividad laboral, muy principalmente, y en la estructura productiva. Y el afianzamiento de la democracia ha traído consigo la construcción de un *sistema de bienestar social* de corte europeo, con un volumen acrecido de recursos públicos, más de la mitad ya competencia de las Administraciones territoriales del Estado.

Dicho con rotundidad: la etapa que se abre con la transición democrática y llega hasta hoy puede ser considerada como la más lograda de nuestra industrialización. No es la que presenta un ritmo de expansión

mayor, pero sí la que ha colocado a la economía española en mejores condiciones para un crecimiento sostenido, al salvarse durante estos años antiguas restricciones que ahogaban capacidades de expansión: la fragilidad del sector exterior, la anemia de los recursos públicos y una cierta marginación de la cultura empresarial. La democracia española no está ayuna, desde luego, de problemas y carencias de orden económico, pero puede ofrecer, cuando la Constitución alcanza sus primeros treinta años, una economía que reúne tres notas nunca antes coincidentes en toda nuestra historia contemporánea: una economía con un apreciable grado de prosperidad, una *economía plenamente integrada en Europa e internacionalizada* y una economía con un *alto nivel de estabilidad*.

6. España en clave europea al comenzar el siglo XXI

España, por tanto, después de mirarse durante décadas en Europa, no pocas veces con un frustrado sentimiento de inferioridad, puede hoy, incorporada plenamente desde 1986 al proyecto de construcción continental nacido del Tratado de Roma (1957), medirse con ella. La participación en el proyecto conjunto europeo, como ya se ha afirmado, ha galvanizado las capacidades creativas de la economía española, alentando su crecimiento y las hondas transformaciones estructurales que se han sumado a lo largo de los últimos decenios, cuando también democracia y economía han hallado una provechosa simbiosis. De suerte que la *europaización*, aspiración colectiva de sucesivas generaciones de españoles, se ha consumado, en lo esencial de su significado, con la integración en la Unión Europea, desde la segunda mitad del decenio de 1980, y con el compromiso pleno de España con la Unión Económica y Monetaria, ya en el orto del nuevo siglo. La Europa unida es, en todo caso, la referencia que mejor sirve para apreciar las dimensiones económicas de la España actual, y para calibrar sus progresos y también algunos aspectos que comparativamente resultan deficitarios.

¿Qué lugar ocupa España en el conjunto de la Unión Europea, consumido ya el primer lustro del siglo XXI? El cuadro 2 ofrece datos reveladores para saberlo, tanto si se considera únicamente el grupo de países que conformaron la UE-15, como si se contemplan también los doce nuevos países incorporados a la Unión desde mayo de 2004, aportando también información complementaria referida a tres países «aspirantes» en uno u otro grado, así como a Estados Unidos y Japón, a efectos de ampliar el espectro comparativo.

Y bien, lo que expresan los indicadores ahí reunidos es, ante todo, que España es uno de los países «grandes» de la Europa unida por dimensión y por población, sobrepasado ya holgadamente, desde comienzos del siglo XXI, gracias al fuerte ritmo de la inmigración, el techo de los 40 millones de habitantes. Territorio y demografía reafirman hoy, podría decirse, la gran proyección histórica y cultural que la nación española ha acumulado a lo largo de siglos.

Segundo país de la Unión Europea por superficie territorial y quinto por número de habitantes censados, España ocupa también este último puesto por la cuantía total de su producción económica, medida ésta por el valor al que asciende el producto interior bruto. Esos destacados lugares se pierden, sin embargo, cuando se sitúa la comparación en el dominio de la renta por habitante, esto es, cuando lo que se maneja es el cociente de las magnitudes que miden el valor de lo producido y la dimensión demográfica: la última columna del cuadro 2 sitúa, efectivamente, a España en la *mediana* de la Unión Europea, ocupando el puesto 13 entre 27 países, teniendo especial significación que sea ese mismo puesto, el decimotercero, si la comparación se ciñe sólo a la UE-15. Que la renta real per cápita española supere el promedio de la Unión Europea ampliada a 27 países, no debe hacer olvidar, en definitiva, que a aquélla le queda todavía un buen trecho para conseguir los niveles de los países más avanzados del continente, estando aún ligeramente diez puntos porcentuales por debajo —ya se dijo páginas atrás— del valor medio que alcanza esa magnitud en la UE-15.

CUADRO 2.—La Unión Europea en sus grandes cifras, 2006

Países	Superficie (km ²)	Población (miles)	PIB (millardos de euros, PPC)	PIB per cápita (euros, PPC)	PIB per cápita (PPC)
Luxemburgo.....	2.586	462	29,2	63.117	267,3
Irlanda.....	70.270	4.253	146,0	34.329	145,4
Holanda.....	41.530	16.341	503,6	30.818	130,5
Austria.....	83.860	8.263	249,4	30.183	127,8
Dinamarca.....	43.090	5.437	162,9	29.961	126,9
Bélgica.....	30.510	10.517	304,7	28.972	122,7
Reino Unido.....	242.910	60.533	1.740,0	28.745	121,7
Suecia.....	449.960	9.081	258,8	28.499	120,7
Finlandia.....	338.150	5.266	146,1	27.744	117,5
Alemania.....	357.030	82.365	2.227,0	27.038	114,5
Francia.....	551.500	63.047	1.653,0	26.219	111,0
Italia.....	301.340	58.863	1.437,0	24.413	103,4
España.....	505.990	44.068	1.055,0	23.940	101,4
Chipre.....	9.250	770	16,7	21.714	91,9
Grecia.....	131.960	11.116	232,3	20.898	88,5
Eslovenia.....	20.250	2.008	41,2	20.523	86,9
República Checa.....	78.870	10.255	191,1	18.635	78,9
Malta.....	320	406	7,1	17.522	74,2
Portugal.....	91.980	10.589	183,1	17.292	73,2
Estonia.....	45.230	1.345	21,5	15.963	67,6
Hungría.....	93.030	10.071	156,6	15.550	65,8
Eslovaquia.....	48.845	5.391	79,7	14.776	62,6
Lituania.....	65.300	3.394	45,7	13.462	57,0
Letonia.....	64.600	2.288	29,9	13.081	55,4
Polonia.....	312.690	38.129	479,9	12.586	53,3
Rumania.....	238.390	21.581	190,4	8.823	37,4
Bulgaria.....	110.990	7.679	66,0	8.592	36,4
UE-27.....	3.981.051	493.518	11.655,0	23.616	100,0
UE-15.....	3.242.666	390.202	10.329,0	26.471	112,1
Croacia.....	56.540	4.443	54,0	12.147	51,4
Macedonia.....	25.710	2.039	13,1	6.400	27,1
Turquía.....	774.820	73.088	503,8	6.893	29,2
Estados Unidos.....	9.629.090	299.715	10.857,0	36.224	153,4
Japón.....	377.890	127.633	3.406,0	26.686	113,0

Fuentes: Elaboración propia con los datos de Eurostat (<http://europa.eu.int/eurostat>) y del Banco Mundial (<http://www.worldbank.org>).

7. Recapitulación

En las páginas que anteceden se ha intentado ofrecer una visión comparada y a largo plazo del crecimiento económico moderno en España, ofreciéndose datos significativos de su posición entre los países occidentales, y una periodificación del curso de la industrialización española, distinguiendo siete grandes etapas.

Los apartados centrales del capítulo están dedicados a subrayar los rasgos y hechos más sobresalientes de dicho proceso durante los siglos XIX y XX, respectivamente. De la centuria decimonónica, en la que España se mantiene muy alejada del nivel de desarrollo alcanzado por Gran Bretaña, destacan tres fenómenos: creación de las precondiciones institucionales para el surgimiento del capitalismo; el papel de la inversión extranjera en el equipamiento industrial y la importancia del ferrocarril para la articulación unitaria del mercado nacional, poniéndose las bases materiales para la ampliación de la capacidad productiva de la economía española; finalmente, los ingredientes básicos de la marcha hacia el proteccionismo con que termina el siglo.

Por su parte, en el siglo XX, con un ritmo de crecimiento que, como media, es superior al decimonónico y que permite a España recuperar posiciones relativas, tres son también los hechos más descolantes: el fortalecimiento y diversificación del tejido industrial; la abrupta interrupción que en la senda de crecimiento afianzada durante los primeros decenios del siglo provocan los hechos que se suceden desde la Guerra Civil hasta el final de los años cuarenta, cuando se ponen de manifiesto todas las consecuencias negativas de un proteccionismo e intervencionismo extremos; por último, los profundos cambios estructurales que acompañan a la muy fuerte expansión de la segunda mitad de la centuria, consiguiendo con la democracia niveles nunca antes alcanzados en el grado de su apertura externa y en el de convergencia a escala europea.

Al inicio del siglo XXI, por eso, la posibilidad de que España alcance los niveles de prosperidad de los países más avanzados de Europa parece realizable. El anhelo intergeneracional de *europaización* se ha visto satisfecho sustancialmente, pleno el compromiso de España con la Unión Económica y Monetaria y asentado el régimen de libertades consustancial a la democracia. Recortar la distancia que aún separa a la renta por habitante española del promedio que alcanza en aquéllos —tomando a estos efectos la referencia de la UE-15— constituye, en consecuencia, un desafío irrenunciable.

Lecturas recomendadas

CARRERAS, A., «La industrialización española en el marco de la historia económica europea: ritmos y caracteres comparados», en J. L. García Delgado (dir.), *España, economía*. Edición aumentada y actualizada, Espasa Calpe, Madrid, 1993.

GARCÍA DELGADO, J. L., «La modernización económica», en J. Fontana y R. Villares (dirs.), *Historia de España*, vol. 11, *España en Europa*, Crítica-Marcial Pons, Barcelona, 2007.

GARCÍA DELGADO, J. L. y JIMÉNEZ, J. C., *Un siglo de España: la economía*, 2.^a ed. ampliada, Marcial Pons, 2003.

Conceptos básicos

- *Crecimiento económico moderno*. En la acepción de Kuznets, de general aceptación, «un incremento sostenido del producto per cápita o por trabajador, acompañado muy a menudo de un aumento de la población y casi siempre de reformas estructurales».

- *Revolución industrial*. Del modo más simple, ya que se trata de una expresión sujeta a una gran controversia interpretativa, puede definirse como el conjunto de innovaciones tecnológicas y de organización de la producción —esto es, tecnológicas en sentido amplio— que, unidas a otras de carácter social e institucional —«modernización»—, promueven la ampliación de las capacidades productivas y la emergencia de las categorías propias del primer capitalismo industrial. Un proceso cuya característica más distintiva ha sido el aumento, amplio y sostenido, de los ingresos reales per cápita.

- *First comers, early starters/late comers, late joiners*. Términos que distinguen a los países (Francia, Bélgica, Estados Unidos) que siguieron con relativa prontitud, a lo largo del siglo XIX, el camino de la revolución industrial trazado por Gran Bretaña desde las últimas décadas del setecientos, de aquellos otros que se rezagaron, como Alemania, Italia, Rusia, Japón o España.

- *Convergencia económica*. Expresado del modo más simple, se refiere a la reducción de las diferencias económicas, comúnmente medidas en términos de renta per cápita, entre unos y otros países o regiones.

CALENDARIO DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA

- 1950 Robert Schuman, a la sazón ministro francés de Exteriores, propone (9 de mayo) la unión de la producción y el consumo del carbón y el acero entre Francia y Alemania, en una organización europea —la Alta Autoridad— a la que pudiesen integrarse luego los restantes países europeos.
- 1951 Merced al impulso de otro de los *padres* de la construcción europea, Jean Monnet, se firma el Tratado de París (18 de abril), constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), compuesta inicialmente no sólo por Francia y Alemania, sino también por Italia y los tres países que ya en 1948 habían suscrito el convenio del Benelux. El Tratado entra en vigor en julio de 1952.
- 1957 Con la firma de los Tratados de Roma (25 de marzo) por parte de los países signatarios de la CECA se crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CECA o Euratom). Estos Tratados, que constituyen, junto con el de la CECA, la verdadera Carta Magna originaria de la Comunidad Europea, son efectivos desde enero de 1958.
- 1962 Ante los avances logrados para entonces, el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas decreta en enero el paso a la segunda etapa de la integración prevista en los Tratados de Roma. Tras arduas negociaciones entra en vigor la Política Agrícola Común (PAC). *El Gobierno de España solicita (9 de febrero) la apertura de conversaciones para su posible asociación con la CEE.*
- 1968 Entra en vigor (1 de julio), año y medio antes de lo previsto, la Unión Aduanera, por la que se eliminan todos los derechos arancelarios al interior de la CEE.

En la cumbre de La Haya (2 de diciembre) los Jefes de Estado y de Gobierno comunitarios decretan el paso a la fase definitiva de los Tratados de Roma, y se da asimismo un impulso programático crucial a la construcción europea.

Firma del Acuerdo Comercial Preferencial de España con la CEE (29 de junio).

Primera ampliación de la CEE: se firman (22 de enero) los Tratados de adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. El ingreso se hace efectivo en enero de 1973.
- 1977 *España presenta (28 de julio) su solicitud de adhesión a la CEE, y en febrero del año siguiente se inician formalmente las negociaciones.*
- 1979 Entra en funcionamiento (13 de marzo) el Sistema Monetario Europeo (SME), con la participación de Alemania, Francia, Italia, Dinamarca, Holanda y Luxemburgo, que acuerdan limitar la fluctuación de sus monedas al $\pm 2,25$ por 100 del tipo de referencia, salvo la lira (± 6 por 100); creación del «ecu». Segunda ampliación de la CEE: se firma (28 de mayo) el tratado de adhesión de Grecia, aunque no se hace efectivo hasta enero de 1981. Primeras elecciones directas al Parlamento Europeo (junio), luego regulares cada cinco años.
- 1985 Tercera ampliación de la Comunidad: *firma solemne (12 de junio) del Tratado de Adhesión de España y Portugal*, efectivo desde enero del año siguiente. En diciembre, los líderes de la Comunidad acuerdan las líneas básicas del Acta Única Europea.
- 1986 Firma en febrero del Acta Única Europea por los representantes de los gobiernos; entra en vigor en julio de 1987.
- 1989 *La peseta se adhiere, en junio, al mecanismo de cambio del SME con un margen de fluctuación amplio (± 6 por 100).*
- 1992 Los ministros de Asuntos Exteriores de los doce países comunitarios firman en Maastricht (7 de febrero) el Tratado de la Unión Europea, por el que se prevé el tránsito a una Unión Económica y Monetaria (UEM) en tres etapas. La *primera etapa*, cuyo objetivo era la libre circulación de capitales, había comenzado, de hecho, el 1 de julio de 1990, tras lo acordado un año antes en el Consejo Europeo de Madrid. El *no* de Dinamarca al Tratado de la UE (junio) y el estrecho margen del *sí* en el referéndum francés (septiembre) desatan una «tormenta monetaria», saliendo la libra y la lira del SME.
- 1993 Entra en vigor (1 de enero) el Mercado Único Europeo. Nueva crisis del SME: se acuerda (2 de agosto) ampliar al 15 por 100 la banda de fluctuación de los tipos de cambios centrales de las monedas europeas integradas, pese a lo cual el clima de inestabilidad cambiaría no cede. Entra en vigor (1 de noviembre) el tratado firmado en Maastricht: la Comunidad Europea pasa a denominarse Unión Europea.
- 1994 Se inicia oficialmente (1 de enero) la *segunda etapa* de la UEM europea, con la creación del Instituto Monetario Europeo (IME), anticipo del Banco Central Europeo. En la misma fecha se constituye el Espacio Único Europeo como una zona de libre cambio formada por los países de la Unión Europea más los de la EFTA.
- 1995 Se hace efectiva (1 de enero) la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia a la Unión Europea. En diciembre se reúne el Consejo Europeo en Madrid, y se establece el escenario para la introducción de la moneda única, que pasa a denominarse euro.
- 1996 En la cumbre de Ámsterdam de Jefes de Estado y de Gobierno se modifican parcialmente los dos tratados

constitutivos: el Tratado de la Comunidad Europea de Roma (1957) y el Tratado de la Unión Europea de Maastricht (1992).

- 1997 A partir de enero se abre la *tercera etapa*, que prevé la plena materialización de la UEM y el establecimiento de la moneda única —el euro— entre los países miembros que cumplan las exigencias de los «criterios de convergencia».
- 1998 El 2 de mayo, el Consejo de Ministros de la Unión Europea —examinado el grado de cumplimiento de tales «criterios de convergencia»— determina los países que adoptan el euro a partir de 1999, constituyendo la denominada *zona euro*. Tales países son Alemania, Austria, Bélgica, *España*, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal. El 31 de diciembre los once países miembros de la UEM fijaron los tipos de conversión irrevocables de sus monedas frente al euro, que *en el caso de la divisa española quedó fijado en 166,386 pesetas por euro*.
- 1999 El 1 de enero comienza la implantación del euro como moneda única, con el desarrollo de un programa de medidas preparatorias que culminan a comienzos del año 2002. Las divisas de los países de la zona euro siguen en circulación hasta el 28 de febrero de 2002, fecha en la que desaparecen definitivamente.
- 2000 De acuerdo con la decisión adoptada en junio en el Consejo Europeo de Feira, Grecia se incorpora, de modo efectivo desde el 1 de enero de 2001, a la *zona euro*. En la cumbre de Niza de Jefes de Estado y de Gobierno se incorporan nuevas modificaciones en los dos Tratados constitutivos (de Roma, 1957, y de Maastricht, 1992).
- 2001 Al final del semestre de la presidencia alemana, en el mes de junio, el Consejo Europeo de Gotemburgo adquiere el compromiso de proceder a la ampliación de la Unión Europea.
- 2002 El 1 de enero finaliza el período transitorio, y comienzan a circular billetes y monedas denominados en euros, para convertirse en la moneda única de la zona euro a partir del mes de marzo de ese año. En febrero comienza la Convención de la Unión Europea, organismo consultivo encargado de sentar las bases de la futura Constitución europea.
- 2003 Firma en abril de los Tratados de adhesión de diez nuevos países: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre.
- 2004 Se hace efectiva (1 de mayo) la incorporación de los nuevos países miembros. Elecciones al Parlamento Europeo en junio. El 29 de octubre se firma en Roma el Tratado que establecía una Constitución para Europa, y que debía ser ratificado por cada uno de los países de la Unión antes del final de 2006.
- 2005 *El referéndum celebrado en España arroja un resultado aprobatorio*, pero los resultados adversos de los referendos en Francia y Holanda bloquean el futuro del Tratado constitucional.
- 2007 Se incorporan (1 de enero) Bulgaria y Rumania como miembros de pleno derecho de la Unión, que suma así 27 países. Bajo la presidencia alemana, la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Bruselas a finales del mes de junio, aprueba un mandato para convocar una Conferencia Intergubernamental que deberá aprobar el Tratado de Reforma, en sustitución de la Constitución Europea, previéndose su entrada en vigor para 2009.

PARTE II

FACTORES DE CRECIMIENTO

El aumento de la renta per cápita depende sobre todo de la inversión en capital fijo, humano y tecnológico, cada uno de los cuales tiene destinos que es preciso estudiar, comenzando por el propio crecimiento, dadas las relaciones de causalidad circular propias de lo económico. Por contraste con la óptica general de la primera parte, aquí se examinan de forma pormenorizada esos factores determinantes del crecimiento, distinguiendo sus elementos y tratando de explicar su evolución, con la finalidad expresa de alcanzar así una comprensión más cabal del crecimiento económico español.

El primer capítulo de esta parte —crecimiento económico y cambio estructural— sirve de pauta al resto, al tiempo que cuantifica de dónde han partido las fuentes del crecimiento español en las últimas décadas. El siguiente está dedicado al análisis de los factores que marcan las «condiciones dadas de partida» del crecimiento: el territorio (y los recursos naturales) y la población, cuya dotación y, sobre todo, evolución dependen de múltiples factores extraeconómicos. Se analizan a continuación los tres factores antes referidos: la inversión —en sus dos rúbricas, pública y privada— en educación y capital humano (aspecto que se examina, por continuidad expositiva, dentro de la lección dedicada a la población), en capital fijo y en investigación y adquisición de tecnología. Finalmente, se considera un último factor, el empresarial. Es en la empresa donde se combina el resto de los factores del modo más eficiente, buscando nuevos cauces al proceso productivo; y del empresario dependen, en última instancia, las decisiones que hacen eficaces e innovadoras a las empresas.

CAPÍTULO 2 CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Rafael Myro

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PRINCIPALES RASGOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ESPAÑOL. 3. DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO A LARGO PLAZO: 3.1. El papel de la productividad del trabajo. 3.2. Productividad, capital y progreso tecnológico. 4. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES. 5. FLUCTUACIONES CÍCLICAS Y DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS: 5.1. Principales fluctuaciones y sus causas. 5.2. Las fases de expansión. 5.3. Las fases de recesión. 5.4. Desequilibrios macroeconómicos comparados. 6. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

España consiguió un crecimiento muy rápido de su renta per cápita en la segunda mitad del siglo XX, según se ha visto en el capítulo anterior. Especialmente, en una primera etapa, hasta mediados del decenio de 1970, el desarrollo fue muy intenso, aprovechando la ola expansiva de la economía mundial, y permitió un apreciable acercamiento a los niveles de vida logrados en los países más avanzados, algo que antes había parecido una tarea casi imposible durante un largo siglo de lenta industrialización.

Este crecimiento económico fue acompañado de un cambio profundo en los modos de vida y de trabajo de los españoles, así como en las formas en que éstos se organizan y gobiernan, también en una creciente semejanza con los demás países desarrollados y, en particular, con los que integran hoy, junto a España, la Unión Europea. Progreso económico y modernización institucional son, pues, dos fenómenos interrelacionados, de gran alcance y de carácter duradero, cuya continuidad ha encontrado una garantía en la gradual apertura económica y política de España hacia el resto del mundo, dejando atrás viejas tentaciones aislacionistas.

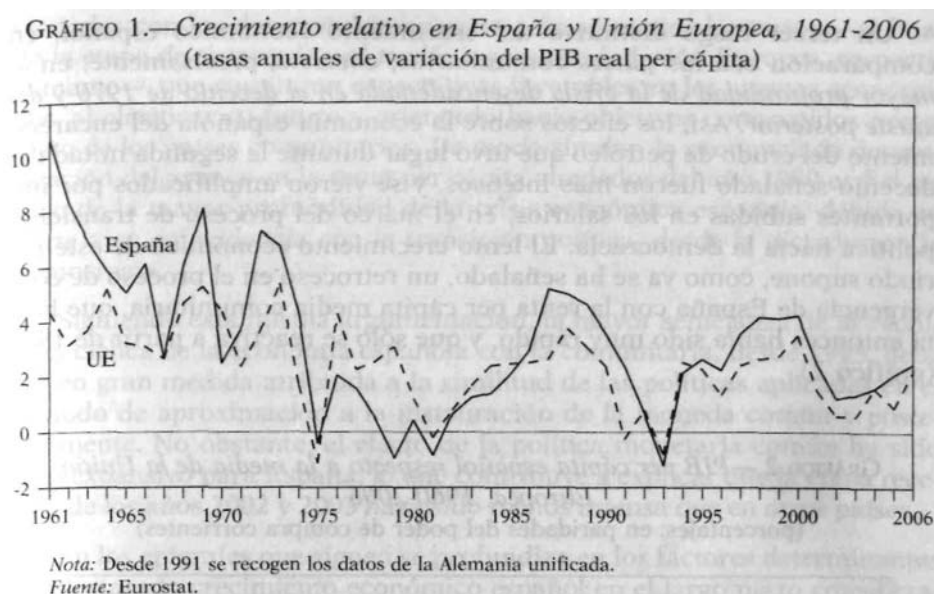
A tenor de lo expuesto, el análisis específico del crecimiento económico en ese período está más que justificado. Se dispone además de una copiosa información estadística, no sólo para España sino también para los demás países desarrollados, lo que permite hacer análisis comparativos. Así pues, aquí se procederá a ofrecer, de modo sistemático, un estudio de los principales rasgos y características generales del crecimiento económico español durante el período mencionado, de sus determinantes y de sus desequilibrios, así como de sus líneas de transformación estructural, a modo de introducción al contenido de los restantes capítulos de la segunda parte de la obra.

2. Principales rasgos del crecimiento económico español

La evolución de la renta per cápita rara vez sigue una trayectoria sostenida a lo largo del tiempo que pueda ser representada gráficamente mediante una recta más o menos inclinada respecto a una línea horizontal, sino que experimenta oscilaciones cíclicas de amplitud variable. Se puede, no obstante, dibujar una línea imaginaria que refleje la tendencia que sigue a largo plazo, separándola de las fluctuaciones del corto plazo; una distinción útil, porque existen diferencias entre los factores que explican que una economía tienda a crecer a una tasa media mayor que otras y aquellos que determinan el que lo haga con oscilaciones más o menos pronunciadas. Por ello aquí se atenderá a esa doble óptica, y no sólo en este epígrafe, sino en el resto del capítulo, que analiza el crecimiento económico español entre 1961 y 2006, período para el que se dispone de información homogénea y comparable con la de los restantes países de la Unión Europea.

Un primer rasgo a destacar del crecimiento de la economía española en el período acotado, tomando siempre como indicador el PIB per cápita, es la alta tasa media anual alcanzada (3,1 por 100), que supera holgadamente —en 0,6 puntos porcentuales por año— la media de los países comunitarios. Así pues, en este largo período, *España ha superado el ritmo de avance de las naciones europeas más maduras*, algo que cabía esperar en función de la evidencia internacional disponible, que muestra una mayor capacidad de crecimiento de las naciones más atrasadas cuando sus tasas de ahorro y de ascenso de la población se asemejan a las de las más adelantadas. De hecho, también ha sido más alto en el período de referencia el crecimiento en Portugal, Grecia e Irlanda, los otros países comunitarios que partían de menor nivel de desarrollo, junto con Italia. En todo caso, la elevada expansión de la producción en España ha multiplicado la renta nacional por seis en un plazo ligeramente inferior a medio siglo, transformando de forma radical la estructura económica y social del país.

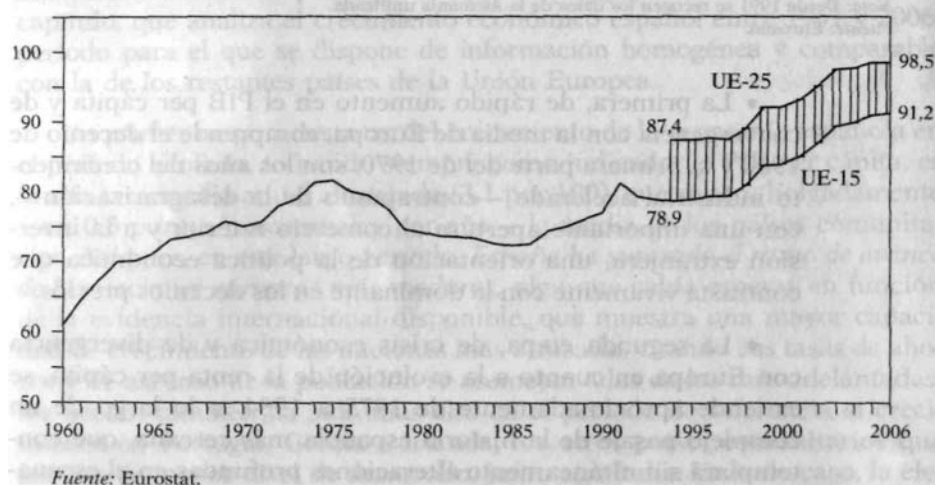
El segundo rasgo a considerar es también significativo: no obstante haberse incrementado con más rapidez, *el perfil temporal seguido por la renta per cápita española se asemeja mucho al de los países comunitarios* (gráfico 1), lo que revela, entre otras cosas, que España, aun antes de pertenecer a la Unión Europea, ha participado con intensidad de los acontecimientos económicos fundamentales vividos por los países occidentales europeos con los que no ha dejado de acrecentar sus relaciones. Por lo demás, pueden distinguirse cuatro etapas bien diferenciadas, atendiendo a la tasa media de crecimiento alcanzada en cada una y al avance en el proceso de integración en la Europa comunitaria.



- La primera, de rápido aumento en el PIB per cápita y de convergencia con la media de Europa, comprende el decenio de 1960 y la primera parte del de 1970: son los años del crecimiento industrial acelerado —contrapunto de la desagrarización—, con una importante apertura al comercio exterior y a la inversión extranjera, una orientación de la política económica que contrasta vivamente con la dominante en los decenios previos.
- La segunda etapa, de crisis económica y de divergencia con Europa en cuanto a la evolución de la renta per cápita, se extiende aproximadamente de 1975 a 1984, a lo largo de un complejo pasaje de la historia española más cercana, que contemplará simultáneamente alteraciones profundas en el escenario económico internacional y cambios institucionales internos de alcance.
- La tercera etapa cubre el ciclo decenal completo que se afirma desde 1985, coincidiendo con la incorporación de España a la Unión Europea, y muestra un perfil evolutivo del PIB per cápita ya muy semejante al de los países comunitarios.
- Por último, la cuarta etapa se extiende desde mediados del decenio de 1990 hasta 2006, y se caracteriza por la combinación de un apreciable ritmo de crecimiento de la renta per cápita con una notable estabilidad macroeconómica, en gran medida resultado del eficaz ajuste realizado para asegurar el buen funcionamiento del euro.

Un tercer rasgo distintivo del crecimiento económico español, en comparación con los países comunitarios, consiste, precisamente, en *la mayor profundidad de la crisis desencadenada en el decenio de 1970 y del ajuste posterior*. Así, los efectos sobre la economía española del encarecimiento del crudo de petróleo que tuvo lugar durante la segunda mitad del decenio señalado fueron más intensos, y se vieron amplificadas por importantes subidas en los salarios, en el marco del proceso de transición política hacia la democracia. El lento crecimiento económico de este periodo supone, como ya se ha señalado, un retroceso en el proceso de convergencia de España con la renta per cápita media comunitaria, que hasta entonces había sido muy rápido, y que sólo se reactiva a partir de 1985 (gráfico 2).

GRÁFICO 2.—PIB per cápita español respecto a la media de la Unión Europea, 1960-2006
(porcentajes; en paridades del poder de compra corrientes)



Un cuarto rasgo, el último que se quiere destacar aquí, es que *las fluctuaciones que se producen en cada una de las cuatro grandes etapas consideradas poseen un carácter más marcado en España*. Es éste un rasgo que puede considerarse normal si el término de comparación escogido es una zona geográfica de mucha mayor dimensión, como la Unión Europea, cuya evolución es el resultado de la agregación de los comportamientos de los países integrantes, a menudo contrapuestos y con tendencia a anularse entre sí. Pero más allá de esta circunstancia, las mayores fluctuaciones del PIB español son consecuencia del proceso de homogeneización política y económica que ha vivido España con los países de su entorno durante el período que se está estudiando. Las etapas de mayor expansión están relacionadas con los dos grandes momentos de apertura al exterior —el final de la etapa de autarquía y el tardío ingreso en la Unión Europea, respectivamente, que suscitaron expectativas favorables en los agentes económicos, al clarificar su futuro y orientarlo hacia objetivos compartidos por el resto de los países comunitarios. De modo similar, la pronunciada desaceleración del avance en la renta per cápita alrededor del año 1980 es fiel reflejo de la mayor profundidad de la crisis económica española, debida en parte a su coincidencia con la transición política, desde la dictadura a la democracia.

Siguiendo esta misma argumentación, la mayor semejanza de la evolución cíclica de la economía española con la comunitaria, desde 1995, debe ser en gran medida atribuida a la similitud de las políticas aplicadas en el período de aproximación a la instauración de la moneda común y posteriormente. No obstante, el efecto de la política monetaria común ha sido más expansivo para España, lo que contribuye a explicar que la etapa recesiva de los años 2002 y 2003 haya sido menos intensa que en otros países.

En los epígrafes que siguen se profundiza en los factores determinantes del destacado crecimiento económico español en el largo plazo considerado, y se estudian las importantes transformaciones estructurales que lo han acompañado, que sin duda merecen una atención primordial, pues si bien son siempre un resultado del propio aumento de la renta, se incluyen también con frecuencia entre sus causas. El último apartado se dedica al análisis de las fluctuaciones cíclicas y su impacto sobre los equilibrios macroeconómicos.

3. Determinantes del crecimiento a largo plazo

3.1. EL PAPEL DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO

Un aumento de la renta per cápita puede conseguirse, bien porque se agrande el porcentaje de la población que realiza actividades productivas (la relación entre empleados y población total), o bien porque se incremente el rendimiento laboral o la productividad por trabajador (relación entre renta y número de empleados). De hecho, la renta por habitante no es sino el producto de estas dos relaciones, y su tasa de variación puede calcularse, de forma aproximada, por la suma de las tasas de variación de ambas.

Ello no significa, sin embargo, que el crecimiento pueda lograrse indistintamente por cualquiera de estas dos vías, ya que existen límites para el aumento de la tasa de ocupación de la población, derivados de factores demográficos, culturales y sociales. Además, dicho aumento depende de la ampliación de la capacidad de

producción, y ésta es tanto más alta cuanto mayor es la eficacia con que se producen los bienes y servicios, lo que, a su vez, depende del rendimiento de la mano de obra empleada. La productividad del trabajo aparece, así, como la pieza clave del crecimiento, razón por la que ha sido el objeto central del análisis teórico y empírico sobre el crecimiento económico.

El cuadro 1 muestra que, cuando se considera todo el período 1961-2006, el crecimiento económico en España se ha basado de forma decisiva en el aumento de la productividad del trabajo, si bien en una medida algo menor que en el resto de los países comunitarios y que en Japón. Este hecho se ha reflejado en una moderada capacidad de generación de empleo, en contraste con lo ocurrido en los Estados Unidos.

CUADRO 1.—Crecimiento y productividad del trabajo
Comparación internacional, 1961-2006
(tasas anuales acumulativas)

Países	1961-2006			1961-1985			1986-2006		
	PIBpc ^a	Productividad del trabajo ^b	Tasa de empleo ^c	PIBpc ^a	Productividad del trabajo ^b	Tasa de empleo ^c	PIBpc ^a	Productividad del trabajo ^b	Tasa de empleo ^c
UE-15 ^d	2,3	2,3	0,0	2,8	3,1	-0,3	1,8	1,3	0,5
UE-25	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,0	1,3	0,7
Alemania ^e	2,0	1,9	0,1	2,7	2,9	-0,2	1,1	0,9	0,2
España	3,1	2,8	0,3	3,4	4,7	-1,3	2,7	0,7	2,0
Francia	2,4	2,5	-0,1	3,1	3,5	-0,4	1,6	1,5	0,1
Grecia	3,1	3,2	-0,1	4,0	4,5	-0,5	2,2	1,9	0,3
Irlanda	4,0	3,5	0,5	2,9	3,8	-0,9	5,5	3,3	2,2
Italia	2,6	2,5	0,1	3,4	3,8	-0,4	1,5	1,1	0,4
Portugal	3,3	3,4	-0,1	3,9	4,4	-0,5	2,6	2,0	0,6
Reino Unido	2,1	2,0	0,1	2,0	2,2	-0,2	2,2	1,7	0,5
Estados Unidos	2,3	1,7	0,6	2,5	1,7	0,8	1,9	1,6	0,3
Japón	3,6	3,6	0,0	5,1	5,1	0,0	1,9	1,9	0,0

Fuente: Comisión Europea, *European Economy*, varios números, anexo estadístico.

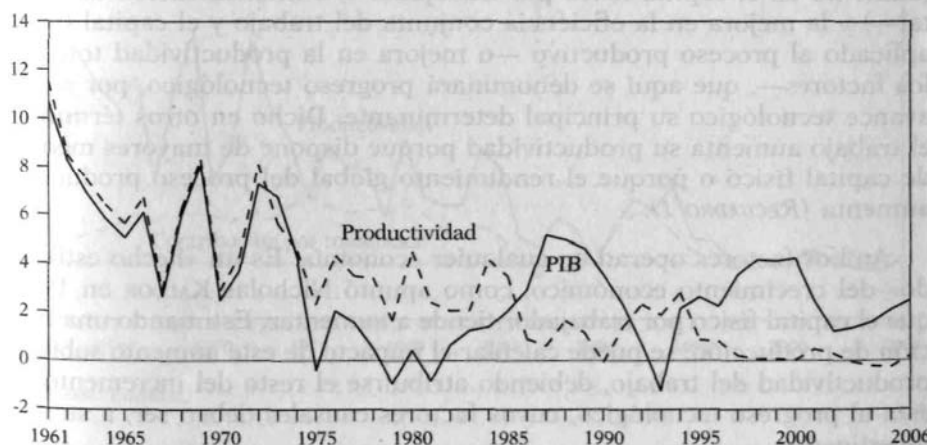
Notas: (a) PIB real per cápita, base 2000. (b) PIB real por empleado. (c) Proporción de la población total empleada. (d) Período 1995-2006. En este período el PIB per cápita de la UE-15 crece a una tasa media anual del 1,7 por 100. (e) Desde 1991 se incluyen los datos de la Alemania unificada.

Pero es preciso advertir que la consideración del largo período aquí considerado como un todo homogéneo resulta engañosa, pues impide ver el hecho de que todos los países comunitarios contemplados cambian su pauta de crecimiento a lo largo de la década de 1990, aumentando su capacidad de generación de empleo. España, junto con Irlanda, ejemplifica y protagoniza este cambio, pues si destaca por la reducción de su empleo por habitante en los primeros años, también lo hace por el aumento de éste en los años más recientes.

El hecho de que en economías con desempleo, como las europeas, el crecimiento económico haya descansado predominantemente en el aumento de la productividad, con apenas incidencia sobre la ocupación laboral, puede explicarse por dos factores, uno de orden técnico y otro económico. El primero se basa en la hipótesis de que las empresas europeas, condicionadas por el tipo de productos que fabrican y por la competencia externa (no se olvide que Estados Unidos posee un mayor nivel de productividad), no hayan podido elegir técnicas con una combinación entre capital y trabajo adecuada para garantizar el empleo de toda la población, cualquiera que fuese su cualificación. El segundo parte de suponer que no haya existido suficiente flexibilidad en los mercados de factores y productos, de forma que los excesos de oferta o de demanda se reflejaran en alteraciones de los precios; de ser de otra manera, el desempleo existente habría provocado un descenso del nivel de salarios reales capaz de eliminarlo, al menos parcialmente.

La importancia que debe haber tenido la rigidez en los mercados de productos y de factores en el caso de España puede deducirse del examen del gráfico 3. Los años en que la productividad del trabajo aumenta más que la renta per cápita, disminuyendo, por consiguiente, la tasa de empleo por habitante, son los de ralentización o disminución del crecimiento de la producción total. Los salarios reales —y los márgenes empresariales de los sectores más protegidos de la competencia— se resisten entonces a suavizar su crecimiento, impulsando al alza la productividad del trabajo, a través del descenso en el empleo.

GRÁFICO 3.—*PIB real per cápita y productividad del trabajo en España, 1961-2006*
(tasas anuales de variación)



La paulatina flexibilización de los mercados de productos y factores durante las dos últimas décadas, unida a la presión a la baja sobre los salarios ejercida por la masiva entrada de inmigrantes, han tendido a situar sistemáticamente el aumento de la renta per cápita por encima del de la productividad del trabajo, poniendo de relieve el cambio de pauta en el modelo de crecimiento al que se ha aludido antes.

Pero debe añadirse que este cambio hacia un modelo más generador de empleo ha resultado ser extremadamente radical, al ir acompañado de una notable desaceleración en el ritmo de avance de la productividad del trabajo, que resulta muy preocupante, pues sólo de manera parcial puede atribuirse al abaratamiento del factor trabajo. Sin duda es también un reflejo de la limitada capacidad de innovación de economía española, un aspecto sobre el que se volverá más adelante, al estudiar los determinantes de la productividad. En todo caso, puede decirse que la preocupación por el empleo que caracterizara los análisis de la economía española hace tan sólo una década, sin dejar de ser primordial, ha cedido paulatinamente el paso a la preocupación por la productividad.

3.2. PRODUCTIVIDAD, CAPITAL Y PROGRESO TECNOLÓGICO

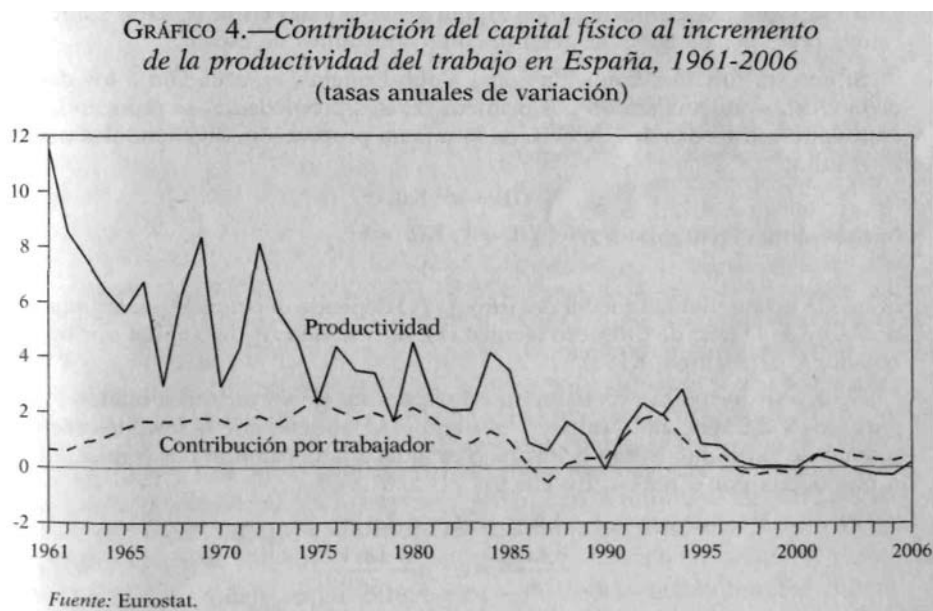
Dada la importancia que para el crecimiento económico español ha revestido el aumento de la productividad, si se exceptúan los años más recientes, ha de prestarse alguna atención al estudio de sus determinantes.

La teoría convencional del crecimiento explica el aumento en la productividad del trabajo partiendo de una función agregada de producción, a través de dos factores: la mayor capitalización de las explotaciones (aumento en el capital físico por trabajador —o intensificación de capital—) y la mejora en la eficiencia conjunta del trabajo y el capital físico aplicado al proceso productivo —o mejora en la productividad total de los factores—, que aquí se denominará progreso tecnológico, por ser el avance tecnológico su principal determinante. Dicho en otros términos, el trabajo aumenta su productividad porque dispone de mayores medios de capital físico o porque el rendimiento global del proceso productivo aumenta (*RECUADRO 1*).

Ambos factores operan en cualquier economía. Es un «hecho estilizado» del crecimiento económico, como apuntó Nicholas KALDOR en 1958, que el capital físico por trabajador tiende a aumentar. Estimando una función de producción, se puede calcular el impacto de este aumento sobre la productividad del trabajo, debiendo atribuirse el resto del incremento de ésta al progreso tecnológico, cuyos factores causales deben ser, a su vez, investigados.

Los resultados obtenidos al realizar este ejercicio para la economía española indican que, medido a precios constantes de 2006, el capital físico por trabajador ha pasado del equivalente a 45.000 euros en 1960 a más de 180.000 ocho lustros después. Si no se hubiese producido un aumento en el progreso técnico al mismo tiempo, dicho incremento en la capitalización de la economía habría hecho crecer el producto por trabajador hasta 22.000 euros en el año 2006 (siempre en euros de este último año), lo que constituye sólo un 42 por 100 de la cifra realmente alcanzada (52.000 euros). El 58 por 100 restante (esto es, la diferencia de 30.000 euros) debe ser, pues, atribuido a los avances en la eficiencia global del proceso productivo.

Finalizada la fase de industrialización de la economía española, la contribución del capital físico por trabajador al aumento de la productividad media del trabajo se hace gradualmente menor (gráfico 4). El *stock* por trabajador de este capital pasa de crecer a una tasa anual media superior al 4 por 100, antes de 1980, a hacerlo a otra inferior al 1 por 100, en la última década. Sin embargo, esta evolución puede ser considerada muy normal, clara expresión de la considerable dimensión alcanzada ya por el *stock* de capital de la economía española y, por consiguiente, de la dificultad de aumentarlo sin incrementar la *tasa de inversión* sobre el PIB (el peso relativo que representa la formación bruta de capital fijo), que se ha mantenido relativamente estable en torno del 21 por 100 en los veinte últimos años, un valor por encima de la media comunitaria.



Como en toda economía madura, en la española el crecimiento ha sido cada vez más lento y se ha hecho más dependiente de los avances en el progreso tecnológico (en la productividad total de los factores, para ser más precisos): no es sino la manifestación de los rendimientos decrecientes en la acumulación de capital. Pero siguiendo una pauta común a las demás economías desarrolladas, el progreso tecnológico también ha ido reduciendo su ritmo de avance, dada la creciente dificultad de generar nuevas ideas; no obstante, el nulo avance que muestra en España desde 1995 resulta extremadamente preocupante, y es la principal razón del limitado aumento en la productividad del trabajo. Esta ausencia de progreso tecnológico en el período más reciente se pone de relieve en que todo el aumento registrado en la productividad del trabajo es igual o menor al que cabe atribuir al incremento del capital físico por trabajador (según se ha visto en el gráfico 4).

RECUADRO 1

LOS DETERMINANTES DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO

Se explicará aquí cómo se efectúa la descomposición del crecimiento de la productividad del trabajo entre sus dos determinantes, el capital por trabajador y el progreso técnico. Es preciso, para ello, partir de la existencia de una función de producción, esto es, de una relación conocida entre la cantidad de producto obtenido y determinadas combinaciones de factores, trabajo y capital, que pueden variar según sean las técnicas elegidas.

Supóngase que esta función adopta, entre las posibles formas matemáticas, la siguiente:

$$Y = e^{\lambda t} K^{\alpha} L^{(1-\alpha)}$$

donde Y es el producto, K el capital y L el trabajo; α es un parámetro que representa la elasticidad del producto respecto del capital (la variación porcentual del producto que origina una variación porcentual del capital), y $e^{\lambda t}$ es el aumento del producto que no es debido a aumentos del capital y del trabajo, sino función de otros factores, que por simplicidad y por su imperfecto conocimiento se consideran exógenos al modelo, y se suponen dependientes del paso del tiempo, representado por la variable t, siendo el principal de ellos el progreso técnico. Con cada unidad de tiempo, estos factores crecen a una tasa λ . El que los exponentes del capital y del trabajo en la función sumen uno supone la existencia de rendimientos constantes de escala.

Si en esta función, conocida como Cobb-Douglas, en atención a los dos economistas que analizaron por primera vez sus propiedades, se reducen las cantidades utilizadas de K y de L en la misma proporción, dividiéndolas por L, resulta:

$$Y/L = e^{\lambda t} (K/L)^{\alpha}$$

o, más simplemente, haciendo $Y/L = y$; $K/L = k$:

$$y = e^{\lambda t} k^{\alpha}$$

donde la productividad media del trabajo (y) depende del capital por trabajador (k) y de la tasa de progreso técnico (λ), o, si se quiere, del capital por trabajador y del tiempo, $f(k; t)$.

Si se transforma la expresión anterior en tasas de variación, tomando logaritmos y diferenciando respecto al tiempo, se obtiene que la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo es igual a la del capital por trabajador multiplicada por α más λ . En efecto:

$$\text{Ln } y = \lambda t + \alpha \text{ Ln } k$$

$$\frac{\delta \text{ Ln } y}{\delta t} = \lambda + \alpha \frac{\delta \text{ Ln } k}{\delta t}$$

Esto es: $\hat{y} = \lambda + \alpha \hat{k}$, donde $\hat{}$ indica tasa de variación.

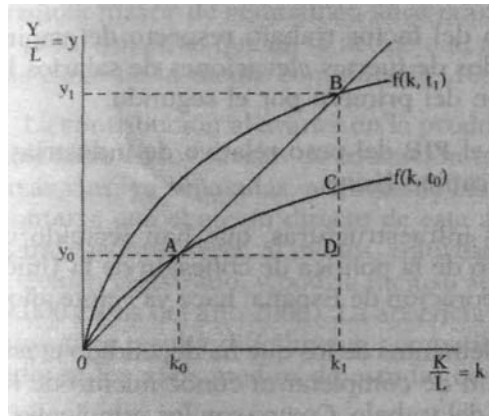
Calcular λ resulta muy fácil si se conoce α , ya que puede disponerse de información acerca de y (PIB por empleado) y k (*stock* de capital físico por empleado). Basta entonces despejar su valor que resulta ser

$$\lambda = \hat{y} - \alpha \hat{k}$$

RECUADRO 1 (continuación)

Puede demostrarse que si se supone que los mercados son perfectamente competitivos, el valor de *alfa* coincide con la participación de la remuneración del capital —excedente bruto de explotación menos rentas mixtas— en el PIB, un valor que puede ser estimado a partir de las Cuentas Nacionales y que en las economías desarrolladas suele situarse en el entorno de 1/3.

Alternativamente, *alfa* puede estimarse usando técnicas econométricas de regresión, dados los valores del producto y los *inputs* de la función de producción de la que se ha partido. No obstante, cuando se usa este procedimiento, en principio más riguroso, ya que no requiere ningún supuesto previo acerca del funcionamiento de los mercados, el valor obtenido para *alfa* suele superar ampliamente el de 1/3, lo que se atribuye no tanto al incumplimiento del supuesto de existencia de mercados con funcionamiento cercano a la competencia perfecta en el largo plazo, como a que el capital físico recoge los rendimientos de otras formas de capital que evolucionan estrechamente asociadas con él, como el capital humano y tecnológico. Sólo la introducción explícita de estos otros factores en la estimación, haciendo la función de producción de partida algo más compleja de lo que aquí se ha presentado, permite aislar un valor de *u* no muy lejano de 1/3.



En el gráfico se representa la función de producción en el momento t_0 , en forma de una cuna cóncava respecto al origen de coordenadas. Moviéndose hacia la derecha de éste, a lo largo del eje de abscisas, aumenta el capital por trabajador y, de esta manera, el producto por trabajador, que se mide en el eje de ordenadas. Pero se obtiene un rendimiento marginal decreciente; de ahí la forma cóncava de la curva. Nuevas adiciones de capital por trabajador llevan a aumentos proporcionalmente menores de la productividad.

El progreso técnico desplaza la curva de producción hacia arriba (de t_0 a t_1). Para cada relación capital/trabajo se obtiene ahora una productividad del trabajo superior. Supóngase que el capital por trabajador pasa de k_0 a k_1 , al mismo tiempo que la función se desplaza debido al

progreso técnico. La productividad del trabajo obtenida ahora es mayor en BD que en la primitiva. La parte del aumento CD se ha debido al aumento en la relación capital/trabajo. El resto, BC, al progreso técnico.

La inclusión del capital humano en este modelo puede hacerse simplemente considerando que *k* es una combinación de las dotaciones de capital físico y humano por trabajador. De esta manera, todo queda inalterado, aunque el valor esperado para *alfa* será cercano al obtenido en las estimaciones econométricas, en torno a 2/3. Sin embargo, el capital humano parece contribuir de forma importante al progreso tecnológico, razón por la cual en esta lección se ha optado por incluir sus efectos en el valor de λ .

Por lo demás, entre las causas que explican el proceso de capitalización descrito, en cualquier caso muy notable, pueden destacarse cuatro:

- La necesidad de introducir progreso técnico incorporado en los nuevos bienes de capital. La abundante presencia de empresas de capital extranjero en España, con una gran capacidad para crear e incorporar nuevas tecnologías, ha propiciado el uso de técnicas más intensivas en capital (véanse, más adelante, los capítulos 5 y 20 de esta obra).
- El encarecimiento del factor trabajo respecto del capital en determinados períodos de fuertes elevaciones de salarios ha favorecido la sustitución del primero por el segundo.
- El incremento en el PIB del peso relativo de industrias y servicios intensivos en capital físico.
- El impulso de las infraestructuras, que han recibido un notable apoyo financiero de la política de cohesión de la Unión Europea desde la incorporación de España, hace ya veinte años.

Deben identificarse ahora los elementos de los que ha dependido el *progreso tecnológico* logrado, con el fin de completar el conocimiento de los determinantes de la productividad del trabajo. Cuatro son los principales:

1. *El propio avance en el capital físico por trabajador* posee efectos sobre la productividad del trabajo mayores que los que se le atribuyen directamente, pero difíciles de cuantificar. En primer lugar, porque las medidas monetarias del capital utilizadas no tienen en cuenta los cambios en la eficiencia de las máquinas y equipamientos que lo componen. En segundo lugar, porque el uso de más capital posee efectos externos positivos sobre la destreza de la mano de obra y sobre la capacidad de innovación tecnológica de las empresas. Finalmente, porque no todos los componentes del capital físico tienen los mismos rendimientos en términos del producto obtenido, existiendo algunos, como las infraestructuras de transportes o los equipamientos informáticos

y de telecomunicaciones, cuyo impacto es particularmente alto. En todo caso, la importancia de este factor parece fuera de duda, con sólo tener en cuenta que la ralentización en el ritmo de avance del progreso técnico durante las dos últimas décadas coincide, a grandes rasgos, con la desaceleración en el avance del capital por trabajador.

2. *La mejora en el capital humano* —entendido éste como el volumen de conocimientos de la población trabajadora—, a través de la educación, el aprendizaje y la experiencia laboral, aumenta el rendimiento del trabajador, que, de esta forma, no sólo se equipa con medios mecánicos, sino también con mayores conocimientos. En realidad, este efecto es complementario del capital físico y podría haber sido considerado conjuntamente con éste al estudiar el primero de los determinantes de la productividad del trabajo. Pero el capital humano parece contribuir también de forma importante al avance tecnológico, en particular a través de la difusión de las nuevas tecnologías, sobre todo de las procedentes del exterior, así como de una mayor eficiencia en la utilización del capital físico.

Como posteriormente se estudiará con detalle en el capítulo 3, éste es un aspecto que ha conocido un desarrollo muy importante en España, sobre todo en la segunda parte del largo período que se está analizando. Baste decir aquí que los años medios de estudios realizados por la población española mayor de veinticinco años eran tan sólo de 5 en 1960 y aún de 6 en 1980, mientras que en la actualidad alcanzan ya la cifra de 9, cada vez más cerca de la media comunitaria (10,5).

La contribución al avance en la productividad del trabajo de este formidable salto en los niveles de educación no es fácil de estimar, dadas las diversas vías, ya señaladas, a través de las cuales actúa. No obstante, puede apuntarse que el efecto directo de este ascenso en la formación media de los trabajadores sería, al menos, equivalente a una quinta parte del progreso técnico registrado, y podría incluso acercarse al 30 por 100 (entre 6.000 y 9.000 euros del año 2006). La ausencia de progreso tecnológico en los últimos años resulta difícilmente compatible con el avance apreciable registrado en los años medios de estudio de la población adulta.

3. *El avance en el conocimiento científico* y su aplicación a la esfera de la producción, con el fin de obtener nuevos procedimientos más eficaces y nuevos bienes y servicios de mayor valor. Con los primeros se eleva la productividad del trabajo mediante el ahorro de mano de obra por unidad de producción; con los segundos, mediante el incremento del valor real del producto obtenido por cada trabajador.

Como se analiza en el capítulo 5, en España, mediante la inversión en educación y en investigación tecnológica se crearon muy pronto las condiciones económicas y sociales necesarias para una continua asimilación del avance científico logrado en el mundo durante las últimas décadas; muy notable, si se juzga por la evolución del número de científicos (casi un 5 por 100 de aumento anual desde 1950, considerando sólo los países líderes en investigación científica: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido). Como otros muchos países, España ha accedido a este avance científico a través de muy diversas vías, entre las que destacan la importación de equipos, la contratación de patentes, licencias y marcas con empresas extranjeras o la instalación de éstas en el territorio español.

Pero aparte de favorecer la asimilación del avance científico proveniente del exterior, el esfuerzo tecnológico de un país ha de ser capaz de crear nuevos conocimientos, susceptibles de aumentar la productividad. De hecho, conforme una economía se desarrolla, la capacidad de innovación propia se vuelve fundamental para lograr avances en el progreso tecnológico, porque la posibilidad de captación de nuevos conocimientos en el exterior se reduce, al tiempo que se hace más difícil, pues algunos mecanismos clave de difusión, como la inversión directa extranjera, tienden a perder importancia. En este sentido, el esfuerzo tecnológico español se ha revelado siempre muy exiguo: la proporción de los empleados que realizan actividades de I + D es sólo la mitad de la que muestran los países líderes en innovación anteriormente citados. De la misma manera, el gasto en I + D sobre el PIB alcanza sólo la mitad del que exhiben esos mismos países. Finalmente, el porcentaje de patentes registradas por las empresas españolas en las oficinas internacionales de patentes más exigentes es muy reducido.

Con el gradual desarrollo de la economía española, la posibilidad de incorporación de conocimientos foráneos se ha ido reduciendo, desvelando la limitada capacidad que posee España para la innovación, lo que explica el lento avance del progreso tecnológico registrado por la economía desde 1995.

4. *Otro conjunto complejo de factores, de índole estructural e institucional*, como la apertura al comercio exterior, el cambio en la estructura productiva, el respeto a las leyes y las instituciones, o el control de la inflación, de cuyos efectos positivos sobre la productividad existe suficiente constancia y justificación teórica, aun cuando son más difíciles de aislar o cuantificar que los restantes. La mayoría de ellos no sólo afectan a la productividad total de los factores, sino también al volumen de capital por trabajador. Algunos, como la apertura a la competencia externa, han actuado de forma permanente, mientras que otros han sido importantes sólo en algunas etapas: el cambio en la estructura productiva en los primeros decenios y el control de la inflación en los últimos, dentro del período aquí considerado. Varios de ellos, en fin, han originado cambios de relieve en la

organización y en las bases de funcionamiento de la economía, por lo que son considerados con mayor atención en el siguiente apartado, dedicado a las transformaciones estructurales.

En todo caso, para finalizar este apartado, es obligado volver sobre la relación directa entre el lento avance de la productividad del trabajo y el aumento del progreso tecnológico en los años más recientes, pues constituye el centro del debate actual acerca de la situación de la economía española. Si se descuenta el efecto positivo del aumento del capital humano, el progreso tecnológico propiamente dicho registrado por la economía española desde 1995 puede considerarse nulo en el mejor de los casos, si se atribuyen a errores de medida las cifras negativas que ofrecen los cálculos disponibles.

Este hecho, sorprendente y preocupante, debe atribuirse a la escasa capacidad tecnológica que tradicionalmente ha mostrado España, y que se ha puesto de manifiesto cuando la incorporación de nuevas tecnologías procedentes de los países más adelantados se ha hecho más difícil, debido al alto desarrollo económico alcanzado ya por España y a la ralentización de la entrada de inversión extranjera. Además, han aumentado las desinversiones, particularmente en manufacturas, pues las empresas multinacionales buscan ahora localizarse en otros países menos desarrollados, entre ellos en los de Europa del Este, recientemente integrados en la Unión Europea.

En función de lo expuesto, resulta obvio que España necesita urgentemente reforzar su capacidad de innovación, como mecanismo de incremento de la productividad del trabajo. Sólo de esta manera podrá afrontar los dos retos que amenazan de forma más inmediata la sostenibilidad de su crecimiento en los años venideros: la competencia industrial de las economías emergentes, y en particular, de sus nuevos socios comunitarios, y la drástica reducción de los fondos de cohesión recibidos de la Unión Europea, que podrían recortar el crecimiento anual del PIB en varias décimas de punto.

4. Transformaciones estructurales

A largo plazo, el crecimiento de la renta per cápita suele ir acompañado de determinadas transformaciones estructurales que favorecen su continuidad o hacen más equitativa su distribución entre la población. España tampoco ha sido en esto diferente a las demás economías durante el período que se está considerando.

Enlazando con lo ya señalado en el capítulo precedente, se destacan ahora cuatro cambios de esa naturaleza. El primero de ellos es el *cambio de la estructura productiva*, en favor de la industria y los servicios y en detrimento de la agricultura (de «desagrarización» se habló en el primer capítulo). Esta transformación estructural incide positivamente sobre la renta per cápita de la economía: en las primeras fases de industrialización, debido a que la productividad del trabajo es mayor en la industria y los servicios que en la agricultura, por tratarse de actividades más intensivas en capital; y en etapas más avanzadas del desarrollo económico, porque aumenta el producto por trabajador en la agricultura, conforme se moderniza ésta.

El cuadro 2 muestra la profunda transformación que ha sufrido el empleo en los países desarrollados durante el último tercio del pasado siglo. Sobresale, con todo, el cambio en los más atrasados. En 1960, casi un 40 por 100 de los trabajadores españoles estaban ocupados aún en la agricultura; en 2005, menos del 6 por 100. Descenso en la ocupación agraria que se produce en favor de los servicios. Y también tiende a descender el peso de la industria en el empleo agregado, sin que esto suponga, no obstante, una reducción proporcional de su importancia en el PIB (véase más adelante el capítulo 8).

CUADRO 2.—Crecimiento y cambio en la ocupación de la población.
Comparación internacional, 1960-2005
(distribución porcentual del empleo entre actividades productivas)

Países	Agricultura y pesca			Industria, energía y construcción			Servicios		
	1960	1985	2005	1960	1985	2005	1960	1985	2005
UE-25	nd	nd	4,9	nd	nd	27,4	nd	nd	67,2
UE-12	22,6	8,2	3,7 ^b	39,5	34,5	26,5 ^b	37,9	56,8	69,2 ^b
Alemania ^a	14,0	4,6	2,4	47,0	41,0	29,8	39,0	54,4	67,8
España	38,7	18,3	5,3	30,3	34,1	29,7	31,7	49,9	65,0
Francia	23,2	7,6	3,5	38,4	32,0	23,8	38,4	60,4	70,2
Grecia	57,1	28,9	12,4	17,4	27,4	22,4	25,5	43,7	65,2
Irlanda	37,2	16,3	5,9	23,7	29,0	27,6	39,1	54,7	66,5
Italia	32,6	13,6	4,2	33,9	35,9	30,8	33,5	50,5	65,0
Portugal	43,9	18,6	11,8	31,3	34,2	30,6	24,8	44,4	57,6
Reino Unido	4,7	2,3	1,4	47,7	34,8	22,1	47,6	62,9	76,3
Estados Unidos ^c	8,4	3,1	1,6	33,4	26,9	19,8	58,1	70,0	78,6
Japón ^c	39,5	8,4	4,2	28,5	34,6	27,1	41,3	56,4	68,7

Notas: (a) Incluye antigua RFA desde 1991; (b) UE-15; (c) Datos del US Bureau of Labour Statistics (BLS).

Fuentes: OCDE, *Labour Force Statistics*, US, *Bureau of Labour Statistics* y EUROSTAT, *National Accounts*, ESA. La no exacta coincidencia de las cifras referidas a España con las que figuran en otros cuadros del libro se debe a las fuentes internacionales aquí utilizadas.

La segunda transformación estructural de relieve es la *apertura comercial al exterior*, o la exposición a la competencia externa, que puede ser medida a través del peso de las exportaciones, de las importaciones o de la suma de ambas en el PIB. Transformación impulsada por la necesidad de aprovechar las ventajas de especialización que ofrece el comercio exterior, que favorecen la eficacia del proceso productivo y, por ende, la capacidad de crecimiento. Transformación tanto más necesaria cuanto menor dimensión territorial y poblacional posee una nación, porque menor es entonces su capacidad de autoabastecimiento y mayor la limitación que impone el mercado interior a la consecución de economías de escala.

La economía española partió en 1960 de un nivel sensiblemente inferior de exposición a la competencia externa al de las economías europeas más avanzadas (aunque similar al de otras de mayor dimensión, como Japón), para conocer después un proceso de apertura más rápido, de forma que en 2006 alcanza el nivel de países como Alemania y Francia, que han formado parte de la Unión Europea desde el fundacional Tratado de Roma de 1957.

Una apertura a la competencia externa que, acompañada de una menor regulación de los mercados interiores, ha ejercido sin duda un efecto favorable sobre el crecimiento, y tanto a corto como a largo plazo, al propiciar una mayor especialización productiva. No en vano el crecimiento ha sido más rápido en las épocas que han seguido a la reducción de barreras proteccionistas.

El tercer cambio estructural seleccionado es la ampliación de los recursos públicos o, lo que es lo mismo, la *mayor importancia de las Administraciones Públicas*, que puede ser medida por el aumento de peso del gasto público en el PIB. Éste es un hecho empírico generalizado que ha afectado muy positivamente a la distribución de la renta, aunque quizá a cambio de ralentizar el crecimiento. Pues, en efecto, si bien una parte de gasto público ha estimulado la productividad del sector privado, favoreciendo la acumulación de capital en sus diversas formas (infraestructuras de toda índole, tanto económicas —transporte, comunicaciones, energía, investigación y desarrollo— como sociales —educación y sanidad—), la vertiente de los recursos públicos que ha revelado un mayor dinamismo ha sido la de transferencias (pensiones, desempleo...), favorecedora del consumo, en lugar de la inversión, dado que los perceptores de subsidios poseen mayoritariamente bajos o moderados niveles de ingresos.

Una mejor combinación de efectos productivos y distributivos del gasto público se habría logrado con un mayor impulso de las infraestructuras sociales, en particular de la educación, dado que ésta constituye una vía muy importante de distribución de renta, no reñida con la eficiencia.

La cuarta y última transformación estructural es la *mayor equidad en la distribución de la renta*, en sus tres vertientes, funcional, personal y espacial. En la primera de ellas, la *funcional*, que distingue la proporción de la renta que recibe cada uno de los dos principales factores productivos, trabajo y capital, es claramente observable el aumento de la proporción del PIB que corresponde a la remuneración de los asalariados, pero ello se debe a la asalarización gradual de la población que acompaña al crecimiento económico. Cuando se descuenta este efecto, la distribución del PIB al coste de los factores entre rentas del trabajo y rentas del capital parece tender a

permanecer constante a muy largo plazo, confirmando otro de los «hechos estilizados» mencionados por KALDOR. No obstante, en los últimos años muchos analistas muestran su preocupación por el descenso del peso de las rentas del trabajo en la renta nacional que, no sólo España, sino también los demás países de la Unión Europea registran desde hace treinta años (capítulo 16).

El aumento de la equidad es mucho más claro desde la óptica de la *distribución personal*. El peso de la renta acumulada en el décimo (decila) de población con más riqueza desciende prácticamente en todos los países. En España, en concreto, tras un empeoramiento en la distribución durante los decenios de 1950 y 1960, se produce una mejora con posterioridad, sobre todo durante el decenio de 1980. El empeoramiento inicial no resulta muy extraño, pudiendo considerarse como un reflejo, algo anacrónico quizá en una etapa tan tardía, de la evidencia encontrada por Simón KUZNETS y Hollis CHENERY en sus primeros estudios empíricos: en los momentos iniciales de la industrialización, la distribución es menos equitativa.

También ha acompañado al crecimiento de las diferentes economías, incluida la de España, una mayor equidad en la *distribución espacial* de la renta, esto es, entre las principales demarcaciones territoriales que pueden distinguirse en el territorio nacional. Midiendo esta mejora a través del coeficiente de variación de la renta per cápita entre regiones, España pasa de tener uno de los valores más altos de la Unión Europea en 1960 a alcanzar otro más semejante al de los países más avanzados dentro de ella. Por lo demás, tanto en el caso de España como en el de otros países europeos, esta mayor equidad espacial va acompañada de una concentración de la producción y de la mano de obra en determinadas regiones, lo que implica una elevada emigración interregional.

En todo caso, la mayor equidad en la distribución de la renta, en todas sus facetas, ha debido ejercer un efecto favorable sobre el crecimiento, al asegurar la vertebración social y la estabilidad institucional, factores imprescindibles para una eficaz asignación de los recursos.

5. Fluctuaciones cíclicas y desequilibrios macroeconómicos

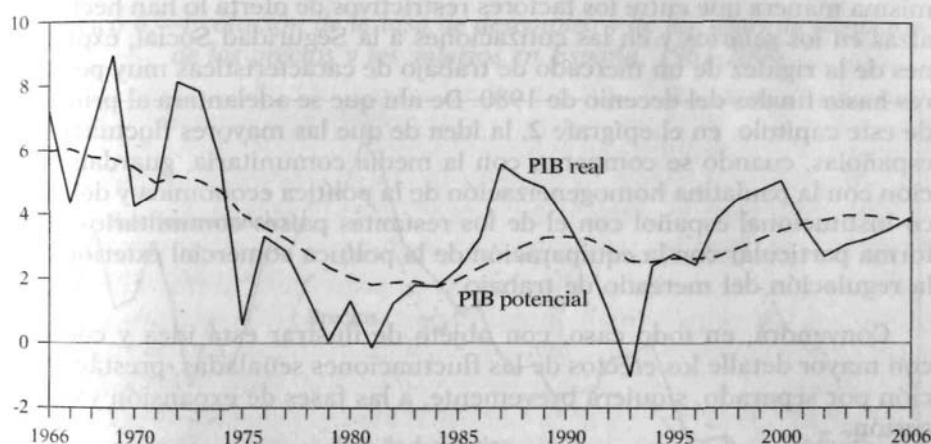
5.1. PRINCIPALES FLUCTUACIONES Y SUS CAUSAS

Las fluctuaciones cíclicas que registra la evolución del PIB per cápita se deben a que los factores de oferta que determinan su crecimiento (población, productividad y precio de los factores de producción) y los de demanda (consumo, inversión y exportaciones netas) no evolucionan de manera gradual y sostenida, sino que, con frecuencia, experimentan bruscos cambios o perturbaciones (*shocks*) en sus sendas normales de avance, lo que da lugar a desequilibrios macroeconómicos: inflación, desempleo, déficit exterior o déficit público. Por otra parte, las políticas que los gobiernos aplican para corregir estos desequilibrios contribuyen también a las fluctuaciones, frenando o acelerando el aumento del PIB.

Para acercarse al análisis de las fluctuaciones españolas conviene, ante todo, describirlas con algo más de precisión de lo que hasta ahora se ha hecho, para lo que es necesario comparar el aumento del PIB real con el del *PIB potencial* o *de equilibrio*, es decir, con el que se habría obtenido usando la capacidad productiva instalada y empleando a todos los trabajadores disponibles, con la excepción de aquellos que integran *el paro «natural»* o *estructural* de la economía (número de parados que no puede reducirse sin que se generen alzas de salarios en el mercado de trabajo). Las diferencias entre las sendas de avance del **PIB** potencial y real (*output gap*) deben atribuirse a los *shocks* o perturbaciones transitorias antes aludidos.

Pues bien, dentro de la primera de las grandes etapas de crecimiento que se han venido considerando, el aumento del **PIB** real superó con frecuencia al PIB potencial, algo que también ocurrió en la segunda mitad de los decenios de 1980 y 1990. Por el contrario, dentro de la etapa de pronunciada crisis económica destacaron algunos años por su carácter particularmente recesivo (gráfico 5). Llama también la atención la reducción del **PIB** en el año 1993, la más acentuada de la reciente historia económica española, que obedece sobre todo a las restricciones de política monetaria ligadas a los efectos de la unificación de Alemania.

GRÁFICO 5.—*PIB potencial y PIB real en España, 1966-2006*
(tasas anuales de variación)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat e INE

Se ha de prestar atención ahora a las causas de todas estas fluctuaciones. Un buen método para profundizar en ellas es a través del examen de los desequilibrios macroeconómicos que las han acompañado, pues éstos suelen ser diferentes según se trate de perturbaciones de demanda u oferta.

- Las *perturbaciones de demanda* dan lugar a movimientos en la misma dirección de la producción y de los precios (también del tipo de cambio real), y a movimientos en sentido contrario del saldo de la balanza por cuenta corriente: por ejemplo, un incremento de la propensión a consumir expande la demanda, los precios y el tipo de cambio real, empeorando la posición de la balanza por cuenta corriente.
- Por el contrario, las *perturbaciones de oferta* dan lugar a movimientos en sentido contrario de la producción y los precios: por ejemplo, un aumento de la productividad origina aumentos en la producción y reducciones en los precios y en el tipo de cambio real, lo que mejora el saldo de la balanza por cuenta corriente.

Aunque en el origen de las fluctuaciones españolas —como en las de otros países— se han mezclado con frecuencia factores de demanda y de oferta, puede decirse que en las fases expansivas del crecimiento económico español han predominado claramente los de demanda, mientras que en las etapas recesivas han sobresalido los de oferta, en tanto que la actuación de los gobiernos a menudo ha contribuido a ampliar la magnitud de las fluctuaciones.

Cabe señalar también el importante papel desempeñado por la apertura al comercio exterior entre los factores impulsores de la demanda; de la misma manera que entre los factores restrictivos de oferta lo han hecho las alzas en los salarios y en las cotizaciones a la Seguridad Social, expresiones de la rigidez de un mercado de trabajo de características muy peculiares hasta finales del decenio de 1980. De ahí que se adelantara al principio de este capítulo, en el epígrafe 2, la idea de que las mayores fluctuaciones españolas, cuando se comparan con la media comunitaria, guardan relación con la paulatina homogeneización de la política económica y del marco institucional español con el de los restantes países comunitarios, y de forma particular con la equiparación de la política comercial exterior y de la regulación del mercado de trabajo.

Convendrá, en todo caso, con objeto de ilustrar esta idea y conocer con mayor detalle los efectos de las fluctuaciones señaladas, prestar atención por separado, siquiera brevemente, a las fases de expansión y de recesión.

5.2. LAS FASES DE EXPANSIÓN

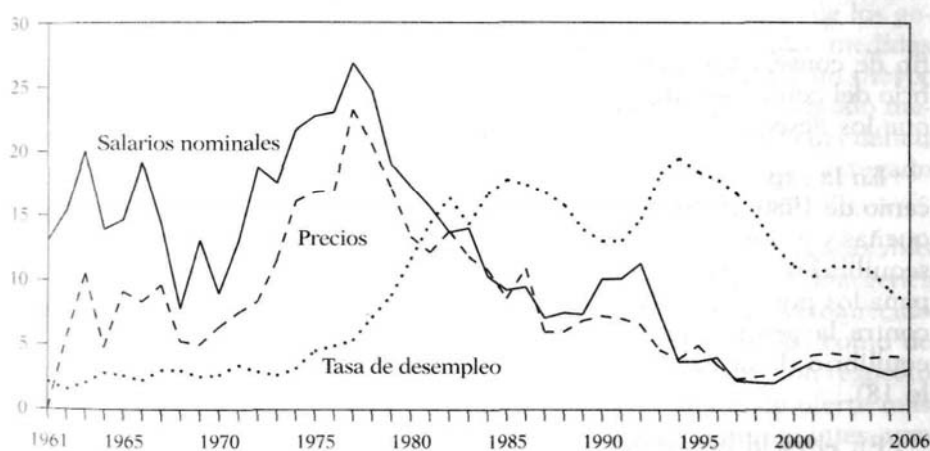
Comenzando por las expansivas, hay que subrayar, de nuevo, la coincidencia del elevado crecimiento de los países europeos y del paralelo avance en la apertura al exterior de la economía española: así ocurre en la primera mitad del decenio de 1960, tras el Plan de Estabilización y Liberalización; en los años posteriores a la firma del Acuerdo Preferencial con la CEE en 1970; y en la segunda mitad del decenio de 1980, tras la adhesión de España a la Unión Europea. Esta coincidencia no es casual, y volverá a producirse con algún matiz desde mediados

del decenio de 1990, en el marco de la recuperación de las economías europeas y de una nueva tanda de medidas liberalizadoras adoptadas por los gobiernos españoles.

Abrir la economía al exterior en momentos de expansión europea permitió paliar con mayores exportaciones el aumento de importaciones que provocó la liberalización comercial. Pero a la expansión de la demanda externa se unió, en tales períodos, una fuerte expansión de la demanda interna; tanto de la formación bruta de capital de las empresas, necesitadas de una mejora en sus técnicas productivas y en la calidad de sus productos, para adaptarse a un marco de mayor competencia, como del consumo nacional, el cual encontró un estímulo en el mayor poder adquisitivo real de la población, al abaratarse los productos cuya protección disminuía, y en la posibilidad de adquirir una mayor variedad de bienes de importación. Estos incrementos en el gasto fueron sostenidos, y a menudo alentados, por políticas monetarias expansivas que tendieron a dotarlos de más fuerza.

El fuerte aumento de la demanda en esas fases expansivas provocó tensiones alcistas sobre los precios, al tiempo que un desequilibrio en el comercio exterior (gráficos 6 y 7).

GRÁFICO 6.—*Evolución de la tasa de desempleo y de las tasas de variación de los precios y los salarios en España, 1961-2006*



No obstante, las elevadas ganancias de productividad obtenidas en algunos de estos períodos expansivos, al reducir el coste de los productos, tendieron a paliar los dos desequilibrios mencionados —en los precios y en el comercio exterior—, aunque no pudieron impedir que alcanzaran niveles preocupantes, pues el crecimiento de la demanda era muy rápido, y pronto las ganancias de productividad eran contrarrestadas por alzas de salarios, en un marco de ausencia de libertades sindicales. Los gobiernos adoptaron entonces, en repetidas ocasiones, medidas de contención monetaria y fiscal, de estabilización, que frenaron el crecimiento económico y la creación de empleo; asimismo, se procedió a devaluar la moneda, con el fin de conseguir restablecer la competitividad perdida, mejorar el equilibrio del comercio exterior y preparar una nueva etapa de expansión, en la que los desequilibrios, no obstante, volvieron a reproducirse.

En la expansión económica que caracterizó a la segunda mitad del decenio de 1980, en cambio, las ganancias de productividad fueron muy pequeñas y no desempeñaron un papel importante en la corrección de los desequilibrios de precios y de balanza por cuenta corriente, los cuales, acompañados por un abultado déficit público, alentaron ataques especulativos contra la peseta que obligaron a devaluarla, con el fin de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente (véase el capítulo 18).

En el ciclo expansivo que cierra el siglo XX y que aún continúa en 2006, la economía española ha experimentado también intensas perturbaciones positivas de demanda que han impulsado su crecimiento a un ritmo destacado dentro de la Europa comunitaria. Sin embargo, una gestión macroeconómica más eficiente, firmemente apoyada en la autoridad y credibilidad que se deriva de la adopción del euro, ha limitado de forma muy considerable su impacto sobre los equilibrios macroeconómicos.

5.3. LAS FASES DE RECESIÓN

Repárese ahora en las épocas de menor crecimiento, relacionadas, en cambio, con perturbaciones negativas de oferta, que en España han tenido una incidencia generalmente mayor que en los demás países de la Unión

Europea. Destaca entre esas fases menos expansivas la que tuvo lugar en la segunda mitad del decenio de 1970 y la de los primeros años del de 1980, un período en el que el PIB potencial español creció muy lentamente. Pues bien, como en el resto de Europa, la recesión se hizo más pronunciada en los años en los que la elevación de la factura del petróleo se dejó sentir con más fuerza, y en los que los gobiernos actuaron con firmeza para restringir la actividad económica, con el fin de frenar la elevación de los precios internos y el desequilibrio en el comercio exterior.

Pero a diferencia de lo ocurrido en el resto de Europa, la recesión también fue muy pronunciada en España en algunos otros años del mismo período crítico, revelando los elementos idiosincrásicos de la coyuntura española: una mayor repercusión del alza del precio del crudo petrolífero, debido a una alta dependencia de esta materia prima, y las importantes alzas en los salarios y en las cotizaciones de la Seguridad Social, en gran medida producto de las tensiones políticas propias del proceso de transición de la dictadura a la democracia, que también crearon un clima de incertidumbre poco propicio para la inversión.

Los efectos de dichas conmociones fueron la reducción de la producción y el empleo y las elevaciones en los precios. Y la respuesta de los gobiernos de la transición democrática no pudo ser la de aplicar medidas monetarias y fiscales contractivas, porque habrían dado lugar a un mayor desempleo; tampoco el estímulo de la demanda, que habría originado mayores elevaciones en los precios, sobre todo cuando el aumento del déficit público provocaba efectos expansivos no deseados sobre el gasto agregado que alimentaban la inflación.

También se han producido perturbaciones de oferta en las etapas más recientes, algunas de ellas negativas, como las elevaciones de los márgenes empresariales y de los salarios en el sector servicios, que ha permanecido hasta muy recientemente más protegido de la competencia, así como de los precios del petróleo y de sus derivados o del valor del euro con respecto al dólar, ya en los últimos años. Con todo, la perturbación de oferta más relevante es de naturaleza positiva: la masiva entrada de inmigrantes, una base importante del fuerte crecimiento económico registrado por España durante el siglo actual.

5.4. DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS COMPARADOS

Para concluir esta parte, conviene hacer una referencia a los resultados que se obtienen cuando se comparan los desequilibrios macroeconómicos en España y en los países que se han tomado como referencia a lo largo de este capítulo. Las principales diferencias pueden resumirse así:

- *La inflación y el desempleo alcanzaron cifras más elevadas en España;* una coexistencia acaso sorprendente, por cuanto se reconoce una relación de intercambio a corto plazo entre ambas variables, pero que es sólo indicativa de que el desempleo tiene otros determinantes más importantes, de carácter estructural e institucional, y de que, a largo plazo, la inflación frena el crecimiento y limita la creación de empleo.
- *Mayor desequilibrio de la balanza por cuenta corriente,* cuyas causas pueden resumirse, siguiendo lo expuesto en los párrafos anteriores, en mayores y más frecuentes perturbaciones de demanda y de oferta.
- *En cambio, el déficit público se ha situado ligeramente por debajo del nivel medio comunitario.*

Sin embargo, como ya se ha señalado, la participación de España en el proceso de integración monetaria europea ha exigido una drástica reducción de sus desequilibrios macroeconómicos. Desde 1997, la inflación se encuentra por debajo de 4 por 100 anual, la tasa más reducida de todo el período que se ha considerado aquí, y el déficit público ha desaparecido. Todo ello ha sido compatible con un crecimiento del PIB mayor que el comunitario, lo que ha reducido la tasa de desempleo en España a un nivel inferior al de Francia y Alemania.

Pero el limitado crecimiento de la Unión Europea, junto a las elevaciones del precio del petróleo y la notable apreciación del euro con respecto al dólar, han ampliado significativamente el déficit de la balanza por cuenta corriente al final del período que aquí se analiza, aconsejando la puesta en marcha de estrategias privadas y políticas públicas dirigidas a aumentar la productividad y competitividad de las empresas, como vía de fomento de sus exportaciones.

6. Recapitulación

En el último medio siglo, España se ha acercado sustancialmente a la renta media de la Unión Europea-15, merced a un crecimiento económico de perfiles temporales similares, pero siempre por encima del promedio, si

se descuenta la etapa comprendida entre 1975 y 1985, de pronunciada crisis económica y con una compleja transición política.

El crecimiento del PIB tuvo en los primeros años del período considerado un apoyo casi exclusivo en el aumento de la productividad media del trabajo, con escaso relieve en términos de creación de empleo. Un gran incremento del capital por trabajador y una alta tasa de incorporación de progreso tecnológico, en una buena parte proveniente del exterior, fueron los principales determinantes del ascenso en el rendimiento laboral.

La flexibilización del mercado de trabajo iniciada en 1984, como respuesta a la preocupación social acerca del elevado volumen de desempleo creado durante el período de crisis económica, dio paso a un cambio de pauta en el modelo de crecimiento, que desde entonces ha descansado principalmente en la creación de empleo temporal. Este cambio ha ido acompañado de un avance muy lento en la productividad del trabajo, que es parcialmente el reflejo de la falta de un esfuerzo tecnológico susceptible de compensar el papel más limitado que toca desempeñar ahora el capital por trabajador. Este problema es hoy la principal preocupación de analistas y gobiernos, pues amenaza la capacidad de crecimiento de la economía española a largo plazo.

Las fluctuaciones cíclicas más pronunciadas de España, cuando se comparan con las del conjunto de los países que integran la Unión Europea se explican por perturbaciones de demanda y oferta. Entre las primeras, las más importantes proceden de la apertura al exterior; las segundas guardan relación con las tensiones políticas y sindicales del período de transición hacia la democracia, así como con la reciente entrada de inmigrantes. Puede por ello adelantarse la hipótesis de que la tardía homogeneización económica y política de España con sus países vecinos es una de las principales causas de sus mayores fluctuaciones cíclicas y también de sus mayores desequilibrios macroeconómicos, fundamentalmente en términos de inflación y déficit exterior.

Desde mediados del decenio de 1990, la mayor semejanza del marco institucional y de política económica español con el de los restantes países comunitarios ha contribuido a hacer más similares las evoluciones cíclicas de ambas economías.

Lecturas recomendadas

SEGURA, J., «Rasgos básicos de la economía española», en *El análisis de la economía española*, Servicio de Estudios del Banco de España, Alianza Editorial, Madrid, 2005. MYRO, R., «Dos décadas de crecimiento económico sostenido: un breve balance», *Economistas*, núm. 100 (2004). MAS, M. y QUESADA, J., *Las nuevas tecnologías y el crecimiento económico en España*, Fundación BBVA, Bilbao-Madrid, 2005.

Conceptos básicos

- *Crecimiento económico*. Es el aumento sostenido en el tiempo del PIB real por habitante, acompañado de un crecimiento positivo de la población. Si esta última condición no se cumple, el incremento del PIB per cápita puede ser tan sólo el producto de la emigración de la población.

- *Hechos estilizados del crecimiento*. La ausencia de una teoría satisfactoria del crecimiento económico llevó a Nicholas KALDOR, a finales del decenio de 1950, a enunciar un conjunto de «regularidades empíricas» de cierta importancia que retaban al desarrollo del análisis económico, el cual quedaba emplazado a ofrecer una teoría del crecimiento más completa, susceptible de predecir los hechos enunciados. Algunas de ellas, como el aumento sostenido de la productividad del trabajo, sin tendencia a la desaceleración, el incremento del capital físico por trabajador, o la ausencia de una relación por países entre el nivel de renta per cápita alcanzado y la tasa de crecimiento económico registrada anualmente, han sido ratificadas posteriormente con una información estadística más abundante, pero otras, como la estabilidad en el tiempo de la participación de la remuneración de los trabajadores en la renta total, o de la relación capital/producto, no resultan tan claras. Algunos autores, como Paul ROMER, han continuado ampliando la lista de hechos estilizados, incluyendo otros, como el paralelo aumento de la producción y las exportaciones.

- *Productividad aparente del trabajo*. Es una medida del rendimiento obtenido por cada unidad de trabajo aplicada al proceso productivo. Habitualmente, se calcula como el cociente entre el valor añadido bruto y el número de trabajadores que contribuyen a producirlo. Se denomina *aparente* porque es la observada, y difiere de la *real* en la medida en que ésta se obtiene considerando una completa utilización de la capacidad productiva empleada. Por esta razón, la *aparente* puede variar simplemente por cambios en la capacidad productiva utilizada, lo que no sucederá con la *real*. Los únicos determinantes de esta última son el capital por trabajador y la eficiencia conjunta del trabajo y el capital (productividad total de los factores), que, por sencillez terminológica, en esta lección hemos asimilado con el progreso tecnológico, que en realidad es sólo su principal determinante.

- *Productividad total de los factores*. Mide la productividad conjunta del trabajo y del capital. Se calcula como cociente

entre el valor añadido bruto y una medida agregada del trabajo y capital empleados para producirlo, normalmente la suma de ambos, ponderada por la participación que cada uno tiene en el valor añadido bruto. La tasa de variación anual se aproxima por la diferencia entre las tasas de variación del numerador y el denominador. También se obtiene a partir del modelo expresado en términos per cápita, como diferencia entre la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo y la del capital por trabajador, esta última ponderada por la participación del capital en la renta. Es la variable *landa* definida en el *RECUADRO 1*.

- *Progreso tecnológico*. Es la parte del avance en la eficiencia global del proceso productivo, es decir, en la productividad total de los factores, que se debe a la aplicación de nuevos conocimientos y descubrimientos científicos a la mejora de los procesos productivos y de los productos ya conocidos, así como al diseño de otros nuevos. Es el principal determinante de la productividad total de los factores. El otro determinante relevante es el capital humano.

- *Transformaciones estructurales*. El crecimiento económico va acompañado de cambios de cierta relevancia en la estructura de la producción, en el papel del comercio y en el de los sectores público y privado, que generalmente contribuyen a sostenerlo, realimentando el aumento de la renta per cápita. Estos cambios alteran por completo la economía, pero su relación de causa y efecto con el crecimiento económico no es siempre clara, dependiendo además de variables institucionales, razones por las que no nos referimos a ellos como «hechos estilizados». No obstante, la mayoría de ellos podrían considerarse como tales.

- *PIB potencial*. Aquel que puede obtenerse con el capital instalado cada año y el volumen de empleo que corresponde a la tasa de paro «natural», de equilibrio, o no aceleradora de la inflación, la cual depende de las imperfecciones existentes en un momento dado en los mercados de productos y de factores. Como el cálculo de esta tasa no es sencillo, existen diferentes aproximaciones al **PIB** potencial. En función de ellas varía el componente coyuntural o cíclico del PIB, cuya estimación se obtiene como una diferencia entre el PIB real y el **PIB** potencial, a la que suele denominarse *output gap*.

CAPÍTULO 3 RECURSOS NATURALES Y HUMANOS

Juan A. Vázquez Javier Mato

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES: 2.1. Posición. 2.2. Base física y biodiversidad. 2.3. Recursos hídricos. 3. ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA: 3.1. Evolución y composición de la población. 3.2. Movimientos migratorios. 4. CAPITAL HUMANO. 5. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Los recursos naturales se encuentran sometidos a continuos debates sobre su posible agotamiento en un plazo próximo y sobre la compatibilidad de la creciente demanda de calidad ambiental con unos métodos de producción típicamente generadores de residuos, contaminación y agresiones al medio ambiente. Por ello, la disponibilidad o la carencia de recursos naturales, la forma en que se utilizan o se resuelven sus escaseces y los impactos de la actividad productiva en la degradación del medio suscitan un notable interés y se han revelado como cuestiones económicas fundamentales.

Por su parte, los recursos humanos tienen una singular importancia para la economía. Su cantidad y calidad influyen decisivamente sobre los niveles de crecimiento, eficiencia y bienestar, y ello desde diversas perspectivas. Por un lado, la estructura y los niveles de cualificación de la población determinan la oferta de trabajo y actúan sobre la productividad, como se ha señalado en el capítulo anterior. Por otro, la estructura demográfica se encuentra íntimamente relacionada con las características económicas, sociales, institucionales y biológicas de una realidad social, en un proceso de interacciones mutuas.

Este conjunto de cuestiones son las que se abordan a lo largo del presente capítulo, analizando los recursos naturales y humanos desde la doble perspectiva de conocer tanto su *cantidad* y dotaciones como su *calidad* y la incidencia que ambas características tienen sobre el crecimiento de la economía. Para ello se comenzará por estudiar los recursos naturales de la economía española, incluyendo tanto su *posición* como su base física, y los rasgos más destacados de sus recursos ambientales: biodiversidad, recursos hídricos y conservación del medio; posteriormente se abordará el análisis de los recursos humanos, caracterizando la estructura demográfica, su evolución y la influencia de las migraciones sobre la composición de la población; finalmente se analizará el capital humano como elemento cada vez más valorado del potencial de crecimiento de una economía, presentando su evolución y sus rasgos más significativos.

2. Territorio y recursos naturales y ambientales

La historia de un pueblo, como señalara BRAUDEL, es inseparable del territorio que ocupa; también la de su economía. El crecimiento económico, en efecto, remite a la consideración del territorio desde, al menos, dos perspectivas distintas: por un lado, su proximidad o lejanía, su accesibilidad y, por tanto, los costes de transferencia de recursos y productos respecto a los núcleos donde se concentra la actividad, la población y los mercados; por otro, sus características físicas, de relieve, clima y suelo. Posición y base física constituyen, pues, las dos dimensiones principales de la base territorial con influencia en el crecimiento económico.

Pero el territorio es, además de base física y posición, el solar donde se asientan los recursos naturales y ambientales que, considerando los flujos de bienes y servicios que de ellos se derivan, combinan tres notables funciones económicas: constituyen insumos de los procesos productivos, son una fuente directa de bienestar (al ser disfrutados, sin pasar por la producción, los servicios que de ellos se derivan) y se erigen como los depósitos naturales de los residuos. También se consideran los recursos ambientales más relevantes para la economía española: la biodiversidad, el agua y, en la parte final del epígrafe, una sucinta referencia a los aspectos relacionados con la contaminación y el tratamiento de los residuos en el *RECUADRO 1*.

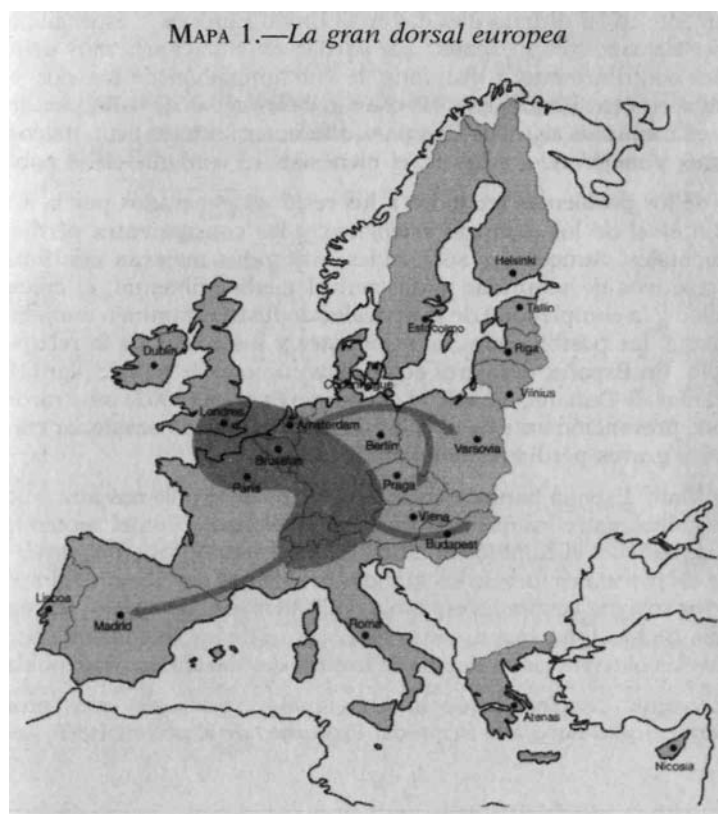
2.1. POSICIÓN

La *posición* constituye un elemento fundamental de la valorización económica de un territorio. Los procesos de crecimiento económico tienen una indudable dimensión espacial, asociada a nuevas tendencias de localización de la actividad económica. La dinámica espacial ha registrado intensas transformaciones en el uso y organización de los territorios, reforzando sus interdependencias, alterando algunas tendencias, creando nuevos

ejes de expansión y declive, reafirmando el decisivo papel estructurante de las nuevas infraestructuras o de los sistemas de ciudades, y situando, en fin, a los espacios en desiguales condiciones competitivas para la localización de actividades.

Desde esta perspectiva espacial, la posición periférica de España en el continente, alejada del centro de Europa, parece colocarla en una situación desfavorable. Sin embargo, aun periférica, la economía española ha podido disfrutar de la *renta de situación* derivada de su proximidad a una de las áreas de mayores niveles de renta y bienestar de la economía mundial, y aprovechar sus efectos difusores, materializados en corrientes turísticas, en inversiones o en intercambios comerciales. Además, desde mediados del decenio de 1980, esa posición ha conocido novedades sustanciales. Así, en primer término, la adhesión de España a la Unión Europea supuso un cambio decisivo en la posición del país, que pasó de estar *en* Europa a estar *dentro* de Europa, y significó la definitiva superación de las barreras al comercio intracomunitario, posibilitando, simultáneamente, la apertura a una dinámica positiva de atracción de inversiones y de aprovechamiento de economías de escala en el gran mercado europeo. La integración europea constituyó, por todo ello, el más favorable elemento de *posición* de la economía española.

En segundo término, dicha aproximación del espacio español al europeo ha coincidido con cambios significativos en el mapa económico del continente. El viejo corazón financiero e industrial, situado en un triángulo cuyos vértices eran Londres, París y el Ruhr, se ha ampliado hasta configurar el marco más complejo y policéntrico de la gran dorsal europea (mapa 1), que concentra en un sexto del territorio prácticamente un cuarto del total de la población y casi la mitad de la producción de la Unión Europea. Desde ese nuevo corazón ampliado de la economía europea han partido efectos difusores que han favorecido especialmente al Mediterráneo español. Así, aun con todas las cautelas que impone la ampliación de la Unión Europea hacia el Este de Europa, la dinámica reciente ha propiciado la extensión hasta el Levante español de uno de los ejes de crecimiento y dinamismo de la economía europea.



RESIDUOS, CONTAMINACIÓN Y KIOTO

Para el mantenimiento de la riqueza natural del país resulta determinante controlar el impacto negativo de la actividad productiva, lo que requiere atender a la gestión de residuos y a la recuperación del medio ambiente ante procesos de degradación que pueden tener circunstancias muy diversas. Así, al problema de los residuos ordinarios se le unen otros producidos por accidentes ocasionales o, también, las cuestiones ambientales de carácter global.

El tratamiento ordinario de los residuos sólidos urbanos constituye uno de los principales objetivos. La generación de *residuos sólidos urbanos* aumenta con la renta y el consumo y, por ello, ha experimentado una notable progresión en las últimas décadas. En los primeros años del presente siglo se producían 1,3 kg por habitante y día, cifra algo inferior al promedio de la Unión Europea pero que supera los objetivos establecidos en las directivas comunitarias. Siguiendo estas directrices, se pretende una estabilización absoluta de la producción de residuos urbanos (lo que equivale a reducir la generación per cápita), la implantación de la recogida selectiva, la recuperación de los residuos de envases, el compostaje de la materia orgánica y la eliminación de forma segura de los restos no recuperables.

Por su parte, el grado de *depuración de las aguas residuales* ha aumentado notablemente en las últimas décadas en la Unión Europea y, especialmente, en los países del sur, como España, que partían de situaciones muy deficientes. Esto está contribuyendo a disminuir la contaminación de los ríos y de las aguas subterráneas y a aumentar la calidad de las aguas de baño litorales, ofreciendo así estímulos significativos para diferentes sectores económicos, como el turismo, y mejorando, a la vez, el bienestar del conjunto de la población.

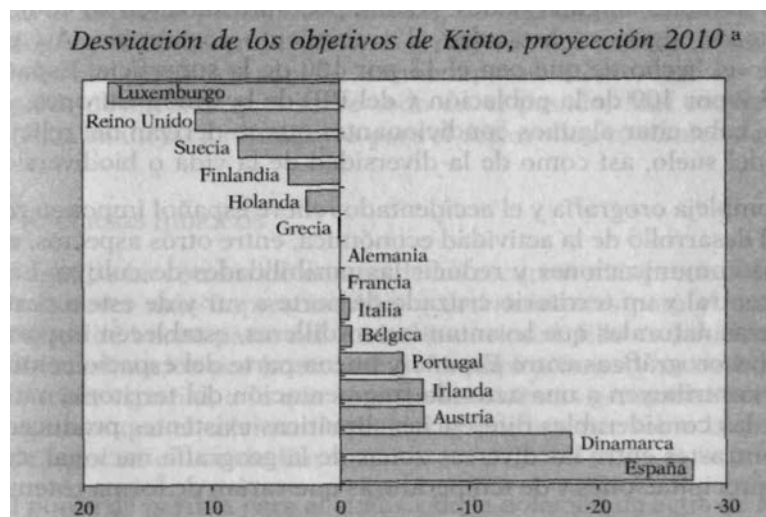
Uno de los problemas añadidos a los residuos generados por la actividad ordinaria es el de los *desastres ecológicos* y las consiguientes pérdidas medioambientales. Aunque las sociedades avanzadas mejoran continuamente sus dispositivos de seguridad y de control medioambiental, el crecimiento económico y la complejidad de la actividad industrial también aumentan, paralelamente, las posibilidades de accidentes y los costes de la recuperación del medio. En España, desastres ecológicos como el de Aznalcóllar (1998) en las cercanías de Doñana, o como el del buque *Prestige* (2002) mostraron cómo la falta de prevención ante desgracias de este tipo puede ocasionar costes millonarios y graves pérdidas medioambientales.

Por último, España también sufre los efectos de problemas ambientales de carácter global, entre los que destacan los relacionados con el agotamiento de la capa de ozono y el cambio climático. En este sentido, el *aumento de la temperatura del planeta* es uno de los grandes problemas ambientales globales, cuyos efectos sobre la economía española podrían materializarse en un menor nivel medio de precipitaciones, en un incremento de las sequías que periódicamente asolan el territorio, e incluso en futuros desplazamientos de población.

La creciente concienciación internacional respecto de estos problemas medioambientales llevó a la firma del Protocolo de Kioto en 1997 —en vigor desde febrero de 2005—, por el que España se comprometía a no superar a la altura de 2008-2012 en más de un 15 por 100 el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que tenía en 1990, como parte de un compromiso más amplio que obliga a la Unión Europea (UE-15) a una reducción conjunta del 8 por 100.

De acuerdo con la normativa comunitaria, el gobierno aprobó en su momento un primer Plan nacional de asignación de derechos de emisión para 2005-2007, y luego otro, segundo, para 2008-2012, en los que se fijan unos máximos de emisión de gases de efecto invernadero, medidos en términos de CO₂, para los principales sectores energéticos e industriales españoles; sectores que representan, en todo caso —el resto corresponde a los llamados los «sectores difusos», como los residenciales y de transporte—, el 45 por 100 del inventario nacional de emisiones.

Con todo, la Agencia Europea de la Energía, en su último Informe (2006, con datos de 2004), sitúa a España a la cabeza de los países del continente más alejados del cumplimiento de los objetivos de Kioto: un 31 por 100 por encima de lo que debiera para no superar, en el horizonte de 2010, el tope comprometido. Aun en el más favorable de los escenarios contemplados, las proyecciones de la Agencia prevén que España superará en un 27 por 100 aquel límite, más, de nuevo, que cualquier otro país continental:



Nota: (a) Diferencia entre las previsiones de cada país en cuanto a emisiones de GEI para 2010 y los objetivos respectivos para dicho año basados en las políticas y medidas nacionales actuales y adicionales, incluidos el recurso a los mecanismos de Kioto y los sumideros de carbono. El gráfico sólo incluye a los países de la UE-15, que, en conjunto, conseguirán, en dicho escenario, cumplir con la reducción en un 8 por 100 de sus emisiones de gases de invernadero respecto de 1990.

Fuente: European Environment Agency, *Greenhouse gas emissions trends and projections in Europe 2006*, EEA Report, 9/2006.

En efecto, las tendencias espaciales recientes del crecimiento económico nacional han seguido una dirección semejante a la marcada por los cambios de la economía europea, registrando una concentración de la población y del producto y un desplazamiento del centro de gravedad hacia el cuadrante nororiental y la zona mediterránea, además del área metropolitana de Madrid. La mayor accesibilidad relativa a esa gran dorsal continental, en una economía crecientemente terciarizada, ha impulsado el crecimiento del eje del Ebro y del Mediterráneo. En cambio, otras zonas del norte y del interior del país no han conseguido engarzar por igual con esos ejes y, por ello, tratan de mejorar su accesibilidad para compensar mediante nuevas infraestructuras la posición periférica respecto al núcleo central europeo (véase el capítulo 17).

2.2. BASE FÍSICA Y BIODIVERSIDAD

La segunda consideración del territorio remite a una base física que presenta notables singularidades, resulta poco favorable en su conjunto y ha planteado algunos obstáculos al crecimiento económico. Así parece apuntarlo el hecho de que con el 13 por 100 de la superficie, España suponga el 9 por 100 de la población y del PIB de la Unión Europea. A este respecto, cabe citar algunos condicionantes que se derivan del relieve, del clima y del suelo, así como de la diversidad de la vida o biodiversidad.

La compleja orografía y el accidentado relieve español imponen restricciones al desarrollo de la actividad económica, entre otros aspectos, al dificultar las comunicaciones y reducir las posibilidades de cultivo. La gran meseta central y un territorio cruzado de norte a sur y de este a oeste por las barreras naturales que levantan las cordilleras, establecen importantes diferencias orográficas entre España y buena parte del espacio central europeo, y contribuyen a una acusada fragmentación del territorio nacional. Además, las considerables diferencias climáticas existentes producen acusados contrastes entre las diversas zonas de la geografía nacional, con niveles de precipitaciones y de temperaturas que varían de forma ostensible.

A los problemas derivados de la conjunción de *relieve* y *clima* se les unen los del *suelo*, que presenta carencias que limitan su papel como factor de competitividad. Así, el subsuelo nunca ha podido proporcionar una adecuada fuente de recursos energéticos y el suelo es de muy baja calidad. A la degradación del suelo ha contribuido, además, la erosión, favorecida por el exceso de pendientes, por el carácter arcilloso del suelo y por el predominio del clima mediterráneo (sequía estival, lluvias torrenciales). Asimismo, la degradación del suelo se ha debido en gran parte a la intervención humana, de la que son claros exponentes las roturaciones y talas abusivas y los incendios forestales.

El suelo es, junto con el agua, el soporte de la vegetación y el medio en el que se desenvuelve la fauna y, consecuentemente, es la base de la vida terrestre y de su mayor o menor diversidad. Respecto a la *biodiversidad*, el avance de la agricultura y el proceso de urbanización han llevado, entre otros efectos, a la deforestación, a la desecación de las zonas húmedas y a la modificación de los litorales, fragmentando los enclaves en que se refu-

gían numerosas especies de animales y plantas en peligro de extinción. No obstante, el hecho de que la biodiversidad sea un recurso cada vez más escaso y valioso lleva a que se multipliquen los esfuerzos para su conservación y mejora, mediante un aumento progresivo del número y de la extensión de zonas protegidas (reservas naturales, espacios naturales protegidos, reservas especiales...), en muchos casos bajo los auspicios de la Unión Europea.

En su conjunto, los rasgos más significativos de la base física no parecen ofrecer hoy, pues, un balance muy favorable para el crecimiento de la economía española. Sin embargo, la base física española también muestra algunas significativas ventajas, como un amplio litoral marítimo no siempre correctamente utilizado, un clima convertido en recurso turístico de primer orden, o un rico y variado marco natural con una gran cantidad y calidad de espacios protegidos. Además, no deja de ser cierto que progreso tecnológico, esfuerzo en inversiones y mejoras del suelo y de los espacios naturales han permitido superar, siquiera parcialmente, algunos de los tradicionales obstáculos que, sobre todo en el pasado, han convertido a la base física en un factor limitativo para el desarrollo económico de España.

2.3. RECURSOS HÍDRICOS

El agua se ha convertido en uno de los recursos más preciados y en uno de los factores más imprescindibles y determinantes para el crecimiento económico de buena parte del territorio nacional. Ello es debido a los problemas ocasionados por la escasez de precipitaciones y su desequilibrada distribución espacial, a lo que se unen las alarmas generadas por los efectos negativos que el calentamiento global pueda tener sobre la disponibilidad de agua en el sur de Europa.

El punto de partida para el análisis de la dotación de agua de un país es el *nivel de precipitaciones*, y, a este respecto, cabe señalar que España ocupa una de las últimas posiciones en la Unión Europea, con unos 684 mm/año, una cifra que es bastante inferior a la de otros países mediterráneos como Italia (982), Portugal o Grecia. Además del reducido aporte de las lluvias, la evapotranspiración es muy alta, con lo que España cuenta con la mitad de la escorrentía (o corrientes de agua por la superficie del territorio) de la media europea (alrededor de 220 mm). Esos recursos se encuentran, además, muy mal distribuidos territorial y temporalmente. Oscilan entre más de 700 mm/año en la cornisa cantábrica hasta menos de 250 mm en el resto de las cuencas, llegando a situarse por debajo de los 50 mm en la cuenca del Segura. A su vez, en la cuenca del Guadiana la relación entre el valor máximo y mínimo de las aportaciones anuales puede llegar a treinta, mientras que en el Cantábrico se sitúa en torno a tres.

Si de los recursos se pasa a los *consumos*, las estimaciones existentes concluyen que sólo se puede satisfacer la tercera parte de la demanda con el agua obtenida de forma natural, si bien la mayor parte de la demanda no requiere agua potable, al proceder de los regadíos (el 68 por 100 del consumo total), algo común en los países mediterráneos. Este déficit de los recursos hídricos naturales es el primer gran problema del agua en España y ha llevado a que, históricamente, se haya volcado en la construcción de presas para embalsar el agua sobrante en las épocas más lluviosas. Los embalses, junto con la explotación de las aguas subterráneas, han permitido aumentar la oferta de agua, de modo que la conjunción de las tres fuentes (régimen natural, embalses y acuíferos) permite disponer de unos recursos suficientes, si se toma como referencia el período anual y el conjunto del territorio nacional.

Sin embargo, el segundo gran problema es el desequilibrio espacial, que afecta sobre todo a las cuencas del Segura y del Júcar y a la cuenca Sur, en las que el consumo ha aumentado notablemente en las últimas décadas. Esto, unido al progresivo agotamiento de los recursos propios, ha llevado a éstas a un déficit, que en el caso del Segura tiene carácter estructural.

Para resolver el problema de los desequilibrios espaciales se puede actuar tanto por el lado de la oferta —incidiendo sobre la oferta interna de la cuenca deficitaria o bien mediante trasvases entre cuencas— como por el de la demanda. A este respecto existe un persistente debate sobre la gestión del agua en España y sobre la pertinencia del gran trasvase del Ebro hacia las cuencas del Júcar, Segura y Sur. La alternativa al trasvase sería la mejora de la oferta interna de estas últimas mediante actuaciones orientadas a la mejora de la gestión y de la calidad del agua, con mejoras de la red de abastecimiento, construcción de desaladoras y actuaciones de potabilización y reutilización. En todo caso, las mejoras de la oferta interna y los trasvases son vías complementarias y son, también, compatibles con los ahorros alcanzables mediante la moderación de la demanda.

Precisamente, la reducción de la demanda puede conseguirse mediante la subida del precio del agua, que en España, en su conjunto, es reducido (0,69 euros por metro cúbico el agua potable y 0,38 la no potable en 2004), como también son limitados los incentivos para reducir su consumo. Por ejemplo, en el regadío se suele cobrar

en función de la superficie, independientemente del volumen de agua utilizado. Esta situación tiende a cambiar en los últimos años con la aparición de iniciativas para que el precio del agua refleje mejor el coste económico y para permitir que exista un mercado del agua, al posibilitar intercambios de derechos de uso del agua entre agentes.

En definitiva, los problemas mencionados han conducido a que en España se venga observando un crecimiento muy rápido del consumo de agua en relación con la evolución de otras variables económicas como el PIB, lo que revela su utilización ineficiente. Esto muestra que existe un importante potencial de mejora **del** sistema de gestión de este recurso tan esencial para la economía española, lo que ha de conseguirse mediante una adecuada combinación de medidas de oferta y demanda.

3. Estructura demográfica

Las características de la población española actual son el resultado de la interacción de la evolución histórica de la natalidad y la mortalidad y de los movimientos migratorios. Ambos componentes, movimiento natural y migraciones, determinan la dimensión cuantitativa de los recursos humanos de la economía española, a la que se dedica este epígrafe.

3.1. EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN

La evolución y la transformación de la estructura de la población española, al igual que en el conjunto de las sociedades desarrolladas, ha estado marcada por el proceso de modernización y cambio conocido como *transición demográfica* (RECUADRO 2), que, aun siguiendo las pautas generales, cuenta aquí con algunas particularidades, al iniciarse más tarde y desarrollarse a un ritmo más rápido, y ha llevado a descensos sobresalientes de la mortalidad y de la natalidad, al aumento de la esperanza de vida y al consiguiente envejecimiento.

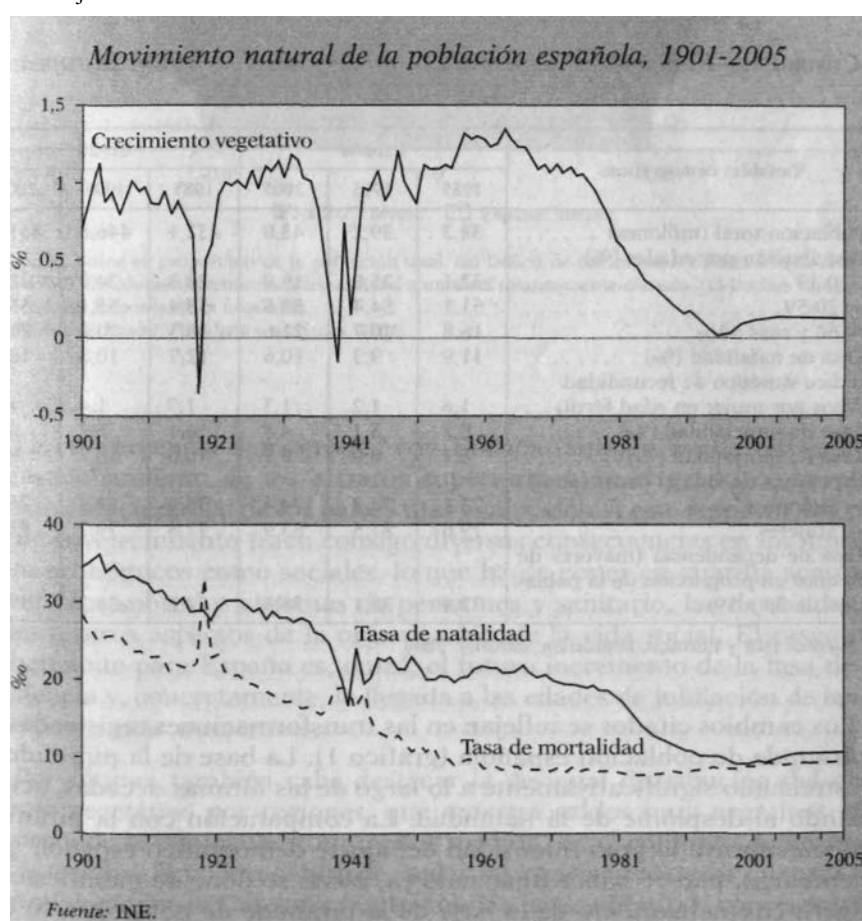
El rasgo demográfico más acusado durante las últimas décadas ha sido la reducción de la natalidad, debida a un desplome de la fecundidad, esto es, del número de hijos por mujer, desde la década de 1970 hasta el cambio de siglo. En poco más de veinte años se pasó del *baby boom* a la escasez de nacimientos, y España dejó de tener la tasa de fecundidad más elevada, junto con Irlanda, para registrar la más reducida, al lado de Italia, de toda la Unión Europea. Esta caída de la fecundidad era la consecuencia de un conjunto de profundos cambios en las estructuras económicas, sociales, culturales y del sistema de valores, y muy en particular de los que han afectado más directamente a la configuración de la familia, al papel de la mujer y a las condiciones del mercado de trabajo.

Sin embargo, en los últimos años se ha recuperado ligeramente la fecundidad y, con ella, la natalidad, hasta el punto de que en 2005 la tasa de natalidad en España superaba por un escaso margen al promedio de la Unión Europea. A la recuperación de la natalidad ha contribuido en mayor medida la llegada a la edad fértil de una generación más numerosa de mujeres que un cambio claro en su tasa de fecundidad. También hay que señalar el comportamiento de la población inmigrante, ya que se observan tasas de fecundidad más elevadas entre las mujeres inmigrantes que entre las nacidas en España.

LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y EL DESPLOME DE LA FECUNDIDAD

El proceso de evolución y profundo cambio demográfico que, con unas paulas comunes y ligeras variantes, ha recorrido las economías desarrolladas entre la mitad del siglo XVIII y los comienzos del siglo XX, es conocido como *transición demográfica*. Ese proceso ha tenido lugar secuencialmente a lo largo de una serie de etapas: a partir del siglo XVIII va cediendo la mortalidad catastrófica y desde la primera mitad del siglo XIX la mortalidad ordinaria; en la segunda mitad de dicho siglo comienza a disminuir la natalidad y desde principios del siglo XX es constatable el progresivo envejecimiento de la población; y ya en el segundo cuarto del siglo XX se percibe la desaceleración en el crecimiento poblacional. Los países del centro y del norte de Europa han sido los que más fielmente se han ajustado a este calendario de transición demográfica, mientras que en los de la Europa del sur, incluyendo el caso español, se han registrado algunas significativas especificidades, que han retrasado, primero, y acelerado, después, ese mismo proceso.

La evolución de la mortalidad en España muestra una trayectoria descendente a lo largo de todo el siglo XX, pasando de una tasa de casi el 29 por mil al inicio del siglo a otra del 9 por mil al comenzar el siglo XXI. Esa disminución de la mortalidad ha corrido paralela a un muy notable y continuo aumento de la esperanza de vida, ampliamente duplicada en el transcurso del siglo, al pasar de 34 a 76 años en los hombres y de 36 a 83 años en las mujeres.



La trayectoria seguida por la natalidad resulta aún más llamativa y ha registrado una drástica y permanente reducción, que constituye uno de los cambios demográficos más radicales experimentados en España y es el reflejo de la espectacular caída de la fecundidad. El número de hijos por mujer en edad fértil, situado en cuatro en el arranque del siglo XX, se mantenía todavía en cerca de tres a mediados del decenio de 1970 y se ha reducido drásticamente desde entonces hasta una cota de 1,3 hijos en el año 2005, que no garantiza la tasa de reemplazo generacional, establecida en 2,1 hijos por mujer.

La evolución conjunta de la mortalidad y la natalidad, lógicamente, ha determinado la dinámica de crecimiento de la población española, al duplicarse en el transcurso del siglo, pasando de casi 19 millones en 1900 a 40 millones de personas en el año 2000. La tasa de mortalidad ha permanecido siempre por debajo de la de natalidad, estableciendo una brecha que casi ha llegado a cerrarse a finales del siglo, y ha vuelto a abrirse ligeramente en los últimos años. El crecimiento vegetativo de la población ha sufrido diversas oscilaciones que desembocaron en un acusado descenso al final del siglo que, gracias al repunte experimentado desde 1998, sitúa las tasas de crecimiento natural de la población española (1,8 por 100) por

encima del promedio correspondiente a la Unión Europea (1,0 por 100).

Todo este conjunto de cambios demográficos, en suma, revela el hondo alcance de la transformación experimentada en las pautas tradicionales y pone de relieve hasta qué punto la sociedad española se ha adaptado a las características de los países desarrollados de su entorno. Salvo en el mayor despoblamiento y en la baja densidad de población, el panorama demográfico español presenta en la actualidad rasgos similares, alcanzados en *más* breves plazos y, en ocasiones, de manera más radical, a los de sus vecinos europeos, cifrados en una baja natalidad y mortalidad, una elevada esperanza de vida, un envejecimiento de la población y un bajo crecimiento demográfico.

No obstante, la recuperación de la natalidad en los últimos años, a la que no son ajenos la evolución reciente del mercado de trabajo y la tasa de fecundidad de la población inmigrante, está permitiendo recobrar un crecimiento vegetativo positivo, tras un período que amenazaba con producir un estancamiento extremo, pero que parece superado, a juzgar por los datos más recientes.

La disminución de la fecundidad y la mortalidad y el alargamiento de la esperanza de vida han acarreado un cambio sustancial en la estructura de edades de la población española y han provocado un envejecimiento progresivo (cuadro 1). Los estratos de población de más de sesenta años fueron aumentando a lo largo de todo el siglo XX, alcanzando los porcentajes de la Unión Europea (22 por 100 en 2005). Al mismo tiempo, se ha reducido el segmento de población menor de diecinueve años, que ha pasado del 32 al 19,9 por 100 tan sólo en el transcurso de las dos últimas décadas.

CUADRO 1.—*Indicadores demográficos en España y la Unión Europea, 1985-2005*

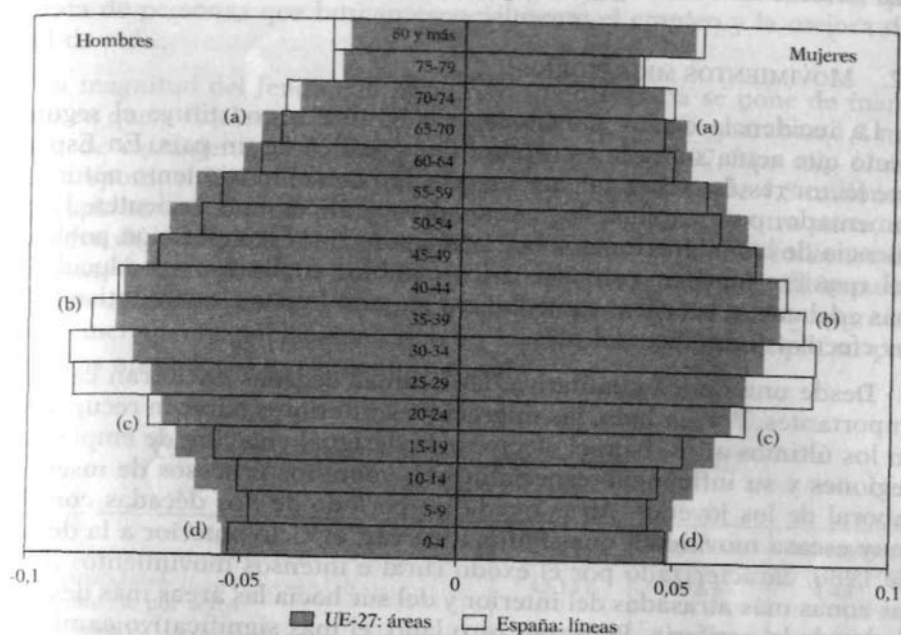
Variables demográficas	España			UE-25		
	1985	1995	2005	1985	1995	2005
• Población total (millones)	38,3	39,2	43,0	432,1	446,6	461,5
• Distribución por edades (%)						
— 0-19	32,1	25,0	19,9	28,3	24,9	22,3
— 20-59	51,1	54,4	58,5	53,4	55,1	55,8
— 60 y más años	16,8	20,7	21,6	18,3	20,0	21,9
• Tasa de natalidad (‰)	11,9	9,3	10,6	12,7	10,8	10,5
• Índice sintético de fecundidad (hijos por mujer en edad fértil) . .	1,6	1,2	1,3	1,7	1,4	1,5
• Tasa de nupcialidad (‰)	5,2	5,1	4,8	6,1	5,2	4,8
• Tasa de mortalidad (‰)	8,1	8,8	8,7	10,6	10,2	9,5
• Esperanza de vida al nacer (años)						
— Hombres	73,1	74,3	74,4	70,9	72,8	75,8
— Mujeres	79,6	81,5	83,9	77,8	79,7	81,9
• Tasa de dependencia (mayores de 60 años en proporción de la población de 20 a 59)	32,9	38,1	36,9	34,2	36,2	39,0

Fuentes: INE y Eurostat, *Population Statistics*, 2006.

Los cambios citados se reflejan en las transformaciones registradas en la pirámide de población española (gráfico 1). La base de la pirámide se ha estrechado significativamente a lo largo de las últimas décadas, acompañando al desplome de la natalidad. La comparación con la pirámide europea subraya la gran intensidad del ajuste demográfico español, que, sin embargo, parece haber finalizado ya, como se pone de manifiesto en el ligero ensanchamiento de la base de la pirámide de población, lo que refleja el acercamiento del perfil demográfico español a la referencia europea.

La convergencia demográfica con Europa también queda reflejada en el ensanchamiento de los estratos superiores y en el grado de envejecimiento característico de los países más avanzados. A este respecto, las pautas de envejecimiento traen consigo diversas consecuencias en los ámbitos tanto económicos como sociales, lo que ha de poner en guardia acerca de sus efectos sobre los sistemas de pensiones y sanitario, las demandas sociales y otros aspectos de la organización de la vida social. El rasgo más preocupante para España es, quizá, el futuro incremento de la tasa de dependencia y, concretamente, la llegada a las edades de jubilación de las generaciones más numerosas.

GRÁFICO 1.—Estructura por edades de la población en España y la Unión Europea, 2005



Notas: Datos en proporción de la población total. (a) Déficit de nacimientos debido a la Guerra Civil (1936-1939). (b) Mantenimiento de la fecundidad a un nivel relativamente elevado. (c) Declive rápido de la natalidad. (d) Repunte de la natalidad.
Fuente: Eurostat, *Population Statistics*, 2006.

Por último, también cabe destacar la desigual distribución del crecimiento vegetativo por regiones, que muestra saldos muy negativos en el noroeste de la península y, en menor medida, en el conjunto de las regiones interiores. En claro contraste, todas las regiones costeras que van desde Andalucía hasta Cataluña, junto con las islas y Madrid, concentran los mayores incrementos vegetativos, mostrando cómo la población española oscila progresivamente hacia el sur. A esta fluctuación ha contribuido, sin duda, la mayor fecundidad de la población inmigrante, cuya presencia es más notable en estas regiones.

3.2. MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

La incidencia de los movimientos migratorios constituye el segundo efecto que actúa sobre la estructura demográfica de un país. En España, este factor resulta sobresaliente, en relación con el movimiento natural ya comentado, para explicar los rasgos demográficos más recientes. La influencia de las migraciones sobre la magnitud y la composición poblacional requiere atender, primero, a los cambios cualitativos producidos y, más adelante, a las cifras inmediatas y su gran impacto cuantitativo sobre los efectivos humanos del país.

Desde una óptica cualitativa, las últimas décadas encierran cambios importantes. Por un lado, las migraciones interiores parecen recuperarse en los últimos años, bajo el efecto de la desigual creación de empleo por regiones y su influencia, especialmente, sobre los procesos de inserción laboral de los jóvenes. Atrás queda un período de dos décadas con una muy escasa movilidad, que siguió, a su vez, al ciclo anterior a la década de 1980, caracterizado por el éxodo rural e intensos movimientos desde las zonas más atrasadas del interior y del sur hacia las áreas más desarrolladas de la periferia. Pero, por otro lado, el más significativo cambio se percibe en las corrientes migratorias exteriores. Para España, origen tradicional de corrientes de emigración, primero hacia la América hispana y después hacia la Europa comunitaria, la inversión del sentido de esos movimientos, pasando de emisor a receptor de corrientes migratorias, de país de emigración a país de inmigración, ha supuesto un cambio de notable importancia en el presente y de indudable incidencia en el futuro próximo.

En la raíz de esta inversión de los flujos migratorios internacionales se encuentran básicamente dos tipos de factores. En primer lugar concurren los efectos de la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea y el gran atractivo que posee España como lugar residencial, bien sea por motivos de trabajo o de jubilación. En segundo lugar, se observa una importante presión inmigratoria, que procede fundamentalmente de Marruecos, de Iberoamérica y del África Subsahariana, estimulada por las condiciones económicas, demográficas y sociopolíticas de esas áreas, que encuentran en España un punto de destino o una puerta de entrada hacia el continente europeo.

En relación con este segundo tipo de inmigración, más joven y ligada a la actividad económica y al empleo, cabe distinguir dos tipos de estímulos económicos, ligados a factores de oferta y de demanda, según se estudia en el capítulo 12. La conjunción de ambos ha dado como resultado un proceso de crecimiento sobresaliente de la inmigración joven durante los últimos años, que se ha incorporado a la población extranjera, modificando rotundamente su composición. La concentración de los inmigrantes en la franja de 16 a 45 años explica, junto con su origen extracomunitario, que se trata de personas que buscan esencialmente el empleo y la mejora del nivel de vida.

La magnitud del fenómeno migratorio en España se pone de manifiesto en que a finales de 2001 las estadísticas oficiales registraban 1,2 millones de extranjeros residentes, y a comienzos de 2007, tan sólo cinco años después, el INE reconocía la presencia en el padrón de 4,5 millones. Este rapidísimo incremento de la inmigración se refleja, por otra parte, en una cifra de población total en España que supera ya los 45 millones de personas, de las que un 10 por 100 son extranjeros (cuadro 2). El impulso de la inmigración queda patente en la contribución de los saldos migratorios al incremento poblacional, que en los últimos años multiplican por seis a los aportes del movimiento natural.

CUADRO 2.—Población residente en España, 2007
(en miles)

Aspectos	Total	Espanoles	Extranjeros
• Población total.	45.117	40.634	4.483
• Distribución por sexos			
— Varones.	22.296	19.920	2.376
— Mujeres.	22.821	20.714	2.107
• Distribución por grupos de edades			
— Menores de 16 años.	6.882	6.213	669
— De 16 a 44 años.	19.882	17.019	2.863
— De 45 a 64 años.	10.823	10.095	728
— 65 y más años.	7.530	7.308	222

Fuente: INE, *Revisión del Padrón Municipal* a 1 de enero de 2007.

Los movimientos migratorios recientes contribuyen a reforzar dos tendencias demográficas ya citadas: en términos geográficos, los inmigrantes jóvenes se concentran en las islas, en la costa mediterránea y en Madrid; en términos de edades, los grupos más abundantes aumentan las cohortes más numerosas de la historia de España. Además, la división por sexos es bastante equilibrada, sobresaliendo entre los jóvenes las mujeres procedentes de Iberoamérica y los hombres, de Marruecos y de otros países no comunitarios. En contraste, la presencia de residentes comunitarios a lo largo de todas las edades, y su superioridad entre los mayores de cincuenta años, muestra la importancia del primer tipo de inmigración, que se refleja también en la elevada presencia de extranjeros respecto a la población residente en las islas.

En definitiva, los datos disponibles sugieren que las consecuencias de la corriente migratoria actual sobre el potencial económico —y sobre las necesidades sociales futuras del país— no responden a un objetivo de equilibrio demográfico, sino que acentúan la brecha de edades existente. Ello puede suponer, entre otras consecuencias, una contribución a elevar el empleo y la producción a corto plazo; una mejora de la productividad a medio plazo (las poblaciones inmigrantes suelen acumular capital humano a ritmos superiores a los de los países receptores); y un aumento de la dependencia a muy largo plazo, cuando estos grupos alcancen las edades de jubilación. Por último, los flujos migratorios están acentuando, asimismo, el proceso ya citado según el cual la población española parece oscilar hacia el área mediterránea.

4. Capital humano

Junto a los aspectos cuantitativos de la población, la segunda dimensión de interés para entender la dotación de recursos humanos viene dada por las transformaciones en la educación y la especialización de la fuerza de trabajo de la economía española, que determinan la perspectiva cualitativa de la población, el llamado *capital humano*. Bajo este enfoque cualitativo de los recursos humanos, los efectivos presentes en la economía son, asimismo, el producto de la evolución histórica. Sin embargo, en el caso del capital humano, esta dependencia del pasado se concreta en que su magnitud y estructura actual son el resultado de las decisiones de inversión educativa tomadas tiempo atrás, de forma paralela, en cierto modo, a lo que ocurre con el *stock* de capital físico.

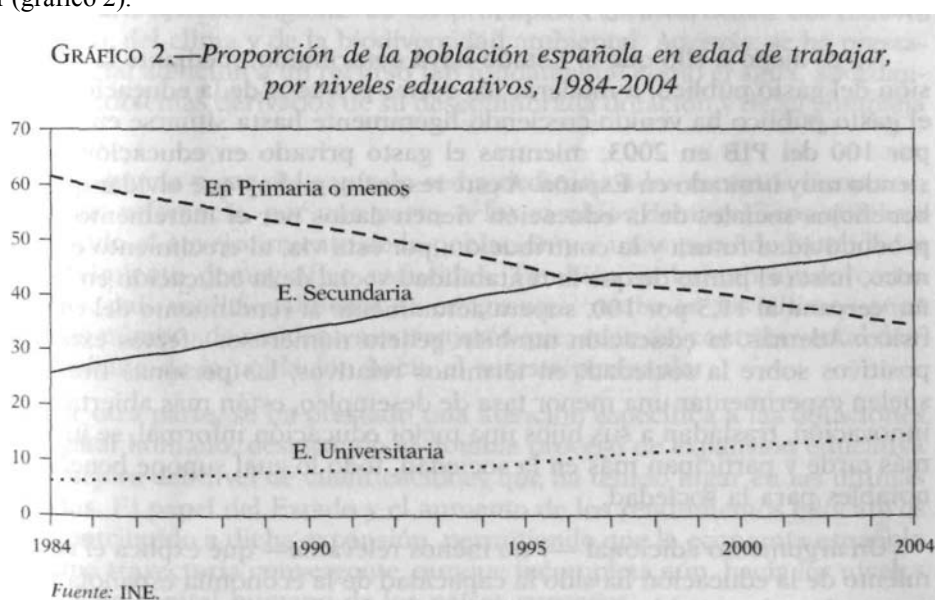
El panorama actual de los recursos humanos se aborda a continuación atendiendo a cuatro cuestiones específicas: los efectos del capital humano, su proceso histórico de acumulación, el rendimiento de las inversiones derivadas de dicho proceso y la dotación actual de los recursos humanos como resultado del mismo.

1. *Los efectos del capital humano.* Como se ha apuntado ya en el capítulo 2, las teorías más actuales consideran al capital humano como un factor estratégico de crecimiento, pues contribuye a elevar directamente la productividad de la mano de obra y sirve de vehículo para la difusión de nuevas ideas y procedimientos, es decir, del progreso tecnológico. Además, constituye una fuente de externalidades positivas, por lo que su acumulación, unida a la del capital físico, contribuye a crear un círculo virtuoso de crecimiento económico. Por último, el aumento de los niveles de capital humano favorece la igualdad de oportunidades, lo que ayuda a que exista cierto consenso sobre la importancia estratégica de la educación, tanto desde un punto de vista económico como político y social.

Los análisis más recientes sobre la influencia de la educación en el crecimiento económico muestran que, además de la *cantidad* de educación, su *calidad* es un factor muy destacado. Así, la atención se ha desplazado desde el análisis de los años medios de estudio de la población, como variable explicativa del crecimiento, hacia los resultados de los exámenes —tipo Informe Pisa— hechos a los estudiantes, mostrando una relación intensa entre estos últimos y las tasas de crecimiento a largo plazo.

2. *El esfuerzo educativo.* España no se ha mantenido al margen de ese renovado impulso de las tendencias que subrayan el papel del capital humano como elemento fundamental para el crecimiento. Antes al contrario, el intenso y rápido aumento de los niveles educativos, y, con ellos, del capital humano, ha constituido uno de los cambios más importantes registrados en las últimas décadas y ha permitido acercarse, desde posiciones previas muy retrasadas, a la media de la Unión Europea.

La expansión educativa se muestra, por una parte, en el significativo avance de la escolarización y de la enseñanza universitaria, que ha visto triplicarse el número de estudiantes en las tres últimas décadas, superando los promedios de la OCDE. Por otra, también el gasto destinado a todos los niveles educativos ha aumentado notablemente, aunque en menor medida de la que se precisaría para alcanzar a los países con un similar nivel de desarrollo: el gasto total en educación en 2003, expresado como porcentaje del PIB, ascendía al 4,7 por 100 en España, mientras en la OCDE se situaba punto y medio por encima. Como consecuencia de lo anterior, si bien el gasto por alumno es reducido en términos relativos, el acceso y la participación en la educación han crecido de forma significativa, mejorando progresivamente los niveles educativos de la población en edad de trabajar (gráfico 2).



3. *La rentabilidad de la inversión en educación.* La teoría del capital humano analiza la educación como una decisión de inversión que se lleva a cabo tras comparar sus costes presentes con los beneficios futuros asociados a ella: una elevada productividad y mayores salarios relativos de los titulados.

Por el lado de los *costes*, el aumento de las oportunidades para estudiar, muy notorio si se observa en la

extensión de las Universidades públicas en España, ha reducido los llamados costes directos de estudiar. También han disminuido los costes de oportunidad (los ingresos que se dejan de percibir por no trabajar) como consecuencia del alto paro juvenil. Por el lado de los *beneficios*, los perfiles salariales por niveles de estudios han mostrado cómo las personas con titulaciones universitarias aumentaban sus diferenciales de ingresos, mientras los de estudios medios los mantenían, en relación con los trabajadores menos cualificados. A estos beneficios privados de la educación habría que añadir externalidades positivas, como el acceso a puestos de trabajo prestigiosos, con beneficios no monetarios, o el desarrollo de la vocación profesional de los estudiantes.

La comparación entre costes presentes y beneficios actualizados ofrece como resultado unas tasas de rendimiento educativo que permiten hablar de una elevada rentabilidad del capital humano en España. De acuerdo con las estimaciones más recientes, el rendimiento esperado, expresado en tasas marginales (esto es, relacionando los costes y beneficios de cada año de escolarización adicional) se encuentra en el entorno del 9 por 100 y, estimado para diferentes niveles de estudios, resulta más elevado para el segundo ciclo universitario y para el primer ciclo de formación profesional.

No es ajeno a ello que el Estado haya contribuido, mediante la expansión del gasto público, a moderar los costes privados de la educación. Así, el gasto público ha venido creciendo ligeramente hasta situarse en un 4,2 por 100 del PIB en 2003, mientras el gasto privado en educación sigue siendo muy limitado en España. A este respecto, no hay que olvidar que los beneficios sociales de la educación vienen dados por el incremento de la productividad futura y la contribución, por esta vía, al crecimiento económico, hasta el punto de que la rentabilidad social de la educación en España, cercana al 11,5 por 100, supera actualmente al rendimiento del capital físico. Además, la educación también genera numerosos efectos externos positivos sobre la sociedad: en términos relativos, las personas tituladas suelen experimentar una menor tasa de desempleo, están más abiertas a la innovación, trasladan a sus hijos una mejor educación informal, se jubilan más tarde y participan más en la sociedad, todo lo cual supone beneficios notables para la sociedad.

Un argumento adicional —y no menos relevante— que explica el rendimiento de la educación ha sido la capacidad de la economía española para aprovechar el capital humano generado. La de educación es una demanda derivada de la demanda de cualificaciones que realiza la economía a través del mercado de trabajo; y la economía española viene acogiendo a los titulados y utilizando el capital humano que éstos aportan. Prueba de ello es que, en las cuatro últimas décadas, se ha duplicado el promedio de años de estudio de la población ocupada, a la vez que se multiplicaba por nueve la proporción de ésta que posee al menos estudios de nivel medio.

4. *El stock actual de capital humano.* A pesar del esfuerzo realizado, la estructura del *stock* de capital humano de una economía suele tardar en reflejar la influencia de los sucesivos flujos de titulados que va recibiendo. Ésta es la razón por la que España sigue presentando algún déficit educativo en relación con los países europeos más avanzados. A pesar de que, como se ha mostrado, en las dos últimas décadas se duplicó la proporción de la población en edad de trabajar con estudios secundarios no obligatorios, persiste una brecha con los promedios europeos. Por otra parte, cabe reiterar que la literatura más reciente sobre el papel de la educación subraya la importancia de su calidad, además de la cantidad. En definitiva, aún existe un margen de mejora del *stock* de capital humano en la economía española.

5. Recapitulación

Para abordar los recursos naturales y ambientales de la economía española se ha comenzado por presentar el territorio desde una doble perspectiva: como elemento de posición, que lo sitúa en una periferia con ciertas conexiones a los escenarios centrales de la economía europea; y como base física, para conocer algunas de las principales características del relieve, del suelo, del clima y de la biodiversidad ambiental. Además, se ha prestado especial atención a un recurso tan fundamental como el agua, abordando los problemas derivados de su desequilibrada dotación y de su compleja gestión.

La segunda parte del capítulo se ha dedicado a los recursos humanos, haciendo referencia, por una parte, a los cambios demográficos que han conducido al envejecimiento de la población y a unas tasas de natalidad y de crecimiento demográfico reducidas. También se ha subrayado cómo España, país tradicionalmente de emigrantes, recibe en los últimos años un gran número de residentes extranjeros que, además, contribuyen al desplazamiento de la población hacia el sureste peninsular.

Por otra parte, se ha prestado una atención específica a las dotaciones de capital humano, destacando el notable proceso de expansión educativa y de mejora del nivel de cualificaciones que ha tenido lugar en las últimas décadas. El papel del Estado y el aumento de los rendimientos educativos han contribuido a dicha expansión, permitiendo que la economía española siga una trayectoria convergente, aunque incompleta aún,

hacia los niveles medios de capital humano de los países europeos.

Lecturas recomendadas

- CUADRADO-ROURA, J. R. y GARRIDO-YSERTE, R., «¿Hacia una nueva periferia en Europa?», *Papeles de Economía Española*, núm. 107 (2006).
- DE LA FUENTE, A., DOMÉNECH, R. y JIMENO, J. F., *Capital humano, crecimiento y empleo en las regiones españolas*, Fundación Caixa Galicia, 2005.
- PUYOL, R., «La población española en el marco de la Unión Europea», *Papeles de Economía Española*, núm. 104 (2005).

Conceptos básicos

- *Renta de situación*. Beneficios económicos derivados de la proximidad a zonas con mayor nivel de renta y bienestar, que se materializan mediante intercambio de bienes y servicios o mediante inversiones o movilidad del trabajo.
- *Recursos naturales*. Bienes de los que dispone el hombre como un «regalo de la naturaleza», según COMMON. Incluyen tanto los recursos utilizados en la producción como los que, no siéndolo, son valorados por el hombre de algún modo.
- *Tasa de fecundidad*. Cociente que relaciona el número de nacimientos en un año y la población femenina en edad fértil. Aunque puede obtenerse para distintos grupos de edad, generalmente se calcula para el colectivo de mujeres entre 15 y 49 años y se formula en tantos por mil.
- *Crecimiento vegetativo*. Muestra el aumento o descenso del número de efectivos de una población como resultado de la diferencia entre los nacidos vivos y las defunciones.
- *Saldo migratorio*. Registra la diferencia entre el número de inmigrantes y emigrantes que se produce en un espacio geográfico.
- *Rendimiento de la educación*. Diferencia entre costes de la educación y beneficios actualizados, expresados éstos en términos de los ingresos adicionales (o de la productividad) que genera cada nivel educativo en relación con el nivel inmediato anterior.
- *Stock de capital humano*. Indicador de dotación educativa de un país o región que puede calcularse de formas diversas y referirse al conjunto de la población o a diferentes grupos de edad de ésta.

CAPITULO 4 FORMACIÓN DE CAPITAL

Eduardo Bandrés Jaime Sanaú

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL CAPITAL PRODUCTIVO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. 3. INVERSIÓN EMPRESARIAL: DETERMINANTES Y COMPOSICIÓN. 4. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS. 5. FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO. 6. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Las posibilidades de crecimiento de una economía dependen de la interrelación de factores diversos como los recursos naturales, las inversiones y dotaciones de capital fijo, humano y tecnológico, los empresarios, el capital social o las instituciones. El capítulo anterior se ha dedicado a explicar el papel que desempeñan en el crecimiento económico los recursos naturales y humanos, y los siguientes abordarán la contribución de la innovación, el cambio tecnológico y el factor empresarial. En este capítulo se destacará la importancia del *capital fijo*, también conocido como *capital físico* o simplemente *capital*.

El capital está formado por un conjunto de activos materiales obtenidos a partir de procesos de producción y que son utilizados de forma repetida o continua en otros procesos de producción durante más de un año. Los Sistemas de Cuentas Nacionales distinguen en la actualidad cuatro tipos de activos materiales: *maquinaria, material de equipo y otros productos*, integrado por productos de la agricultura, ganadería y pesca, productos metálicos y maquinaria y otros productos como el *software, equipo de transporte* (tanto vehículos de motor como otro material de transporte que utilizan las empresas), y *vivienda y otras construcciones*. Forman este último grupo de activos las infraestructuras viarias, hidráulicas (públicas), ferroviarias, aeroportuarias, portuarias, urbanas y otras construcciones tanto públicas (no incluidas en los desgloses anteriores) como privadas (oficinas o naves industriales).

Realmente, en una función de producción convencional, como la presentada en el capítulo 2, los servicios del capital correspondientes a las viviendas no se consideran como un *input* de otros procesos productivos, sino que se entiende que forman parte directamente de la demanda final de los hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH), y que ambas las adquieren por los mismos motivos que otros bienes de consumo privado¹.

La intensificación del capital fijo se logra mediante la realización de *inversiones*, tanto de *reposición* como de *ampliación* de capacidad productiva. Mientras que las primeras tienen por objeto salvar el lógico proceso de depreciación del capital ocasionado por el uso y la obsolescencia, las segundas representan aumentos netos de capacidad. La inversión, por consiguiente, constituye un flujo de gastos para mantener o incrementar el *stock* de capital fijo, y por eso se la conoce también con el nombre de formación bruta de capital fijo (FBCF)².

Puesto que el punto de partida de los procesos de acumulación es la FBCF, interesa conocer el esfuerzo inversor realizado por la economía española para calibrar los avances logrados en las dotaciones de capital. A su vez, el sostenimiento en el tiempo de una tasa continuada de crecimiento de la inversión depende de la capacidad de ahorro. El ahorro y la inversión son, sin embargo, resultado de múltiples e independientes decisiones de diferentes agentes económicos, públicos y privados, que responden a sus particulares funciones de comportamiento. Ahorrar es renunciar al consumo presente para poder disponer de más bienes de consumo en el futuro; invertir es aumentar el *stock* de capital de la economía, incrementando así el potencial de crecimiento futuro de una nación.

Este capítulo describe la trayectoria seguida por el capital productivo en España durante los últimos decenios, analizando la inversión empresarial y en infraestructuras. Finalmente, el capítulo presenta las relaciones entre ahorro e inversión y pone de relieve la importancia que ha de tener el ahorro nacional en la financiación de la FBCF.

2. El capital productivo de la economía española

Se denomina *stock de capital neto* (o *capital riqueza*) al valor de mercado de los activos que integran el capital, bajo el supuesto de que éste es igual al valor presente descontado de las rentas futuras que se espera generen. En España, a principios de 2005, dicho *stock* se valoraba según la Fundación BBVA en casi 3,5 billones de euros, un valor cuatro veces el del PIB. La vivienda representaba un 49 por 100 del *stock* de capital

neto; otras construcciones, un 39 por 100; maquinaria, material de equipo y otros productos, casi un 9 por 100; y el 3 por 100 restante, equipo de transporte.

¹ Este supuesto generalmente aceptado en los estudios internacionales puede considerarse extremo, puesto que una parte de las viviendas proporciona servicios de mercado en países como España, con fuerte especialización turística.

² Adviértase que el término inversión se reserva aquí para la denominada formación bruta de capital *fijo* (FBCF), sin incluir, por tanto, la *variación de existencias*, que junto con la anterior constituyen la formación bruta de capital (FBC).

La misma institución señala que los *servicios* que el capital (excluida la vivienda) ha proporcionado a la producción ascendían, a principios de 2005, a 140 millardos de euros. Un 46 por 100 de los servicios procedían de maquinaria, material de equipo y otros productos; un 43 por 100 de otras construcciones (incluidas las infraestructuras públicas) y un 11 por 100 de equipos de transporte.

En todo caso, para explicar el crecimiento de una economía es relevante conocer el esfuerzo realizado en la formación y mejora del capital. Un indicador habitualmente empleado para aproximar dicho esfuerzo es la *tasa de inversión*, que relaciona la FBCF y el PIB. Pues bien, en los años que median entre 2000 y 2005 se ha destinado un elevado y ascendente porcentaje del PIB a mejorar el capital, tal como refleja el cuadro 1. Pocos países europeos han invertido tanto, en particular entre los más desarrollados, que cuentan ya con elevadas dotaciones de capital y una población que apenas crece y, en consecuencia, que no demanda grandes inversiones.

Obsérvese que vivienda y otras construcciones han protagonizado la FBCF, seguidas a considerable distancia de otros productos y de productos metálicos y maquinaria. En cambio, la importancia relativa de equipos de transporte y productos de agricultura, ganadería y pesca ha sido mucho menor.

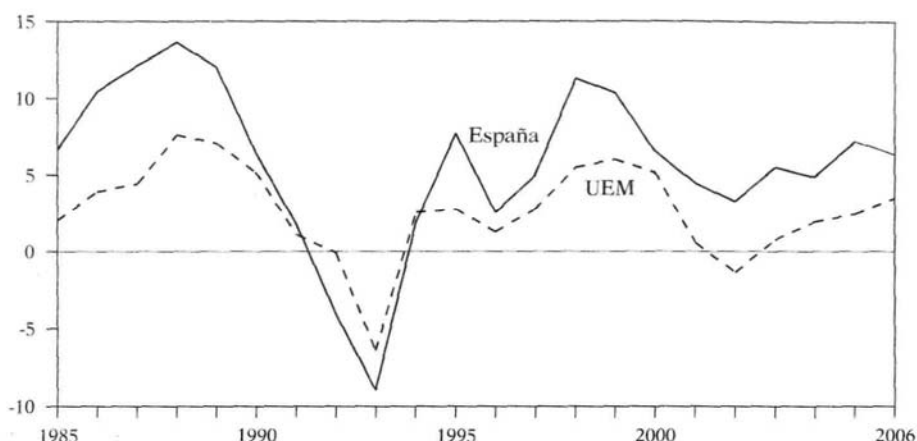
CUADRO 1.—Participación de la formación bruta de capital fijo en el VAB de España, 2000-2005 (porcentajes)

Activos materiales	2000	2003	2005
Productos de la agricultura, ganadería y pesca . . .	0,1	0,1	0,1
Productos metálicos y maquinaria	5,7	4,7	4,7
Equipo de transporte	2,4	2,2	2,3
Viviendas	6,1	7,8	8,9
Otras construcciones	7,2	7,7	8,3
Otros productos	4,3	4,7	5,1
Total	25,8	27,2	29,3

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, CNE. Base 2000.

Asimismo puede comprobarse en el gráfico 1 que la tasa de crecimiento de la FBCF en España ha seguido en las últimas décadas un perfil temporal similar al del crecimiento económico español, presentado en el capítulo 2, de forma que los períodos de mayor crecimiento del PIB también han registrado un mayor aumento de la inversión. De hecho, la inversión suele ser el componente de la demanda agregada de cualquier economía que registra mayores fluctuaciones cíclicas, condicionando en gran medida la evolución de la producción y el empleo.

GRÁFICO 1.—*Tasas de crecimiento de la formación bruta de capital fijo en España y en la UEM, 1985-2006*
(porcentajes)



Fuentes: Elaboración propia con datos de la OCDE, *Economic Outlook*, varios números, y del INE, CNE.

Asimismo, la senda seguida por la FBCF española guarda analogía con la de la FBCF europea, aunque la primera muestra oscilaciones más acusadas. De hecho, en los períodos de crecimiento la tendencia descrita por la inversión ha sido mucho más positiva en España que en la Unión Europea y, a su vez, en los períodos de recesión el comportamiento ha sido mucho más negativo en España.

3. Inversión empresarial: determinantes y composición

La *inversión empresarial* comprende el gasto destinado por las empresas a la adquisición de activos reales directamente vinculados a la actividad productiva. Aunque en ocasiones se asocia con el concepto de inversión privada, también se incluye aquí la inversión de las empresas públicas, siempre y cuando se destine a equipo de transporte, maquinaria, material de equipo y otros productos o a edificios no residenciales (tales como oficinas o naves industriales).

La inversión empresarial constituye no sólo un importante componente de la FBCF española sino también el que mayor volumen de servicios de capital proporciona. Se trata, en consecuencia, de un factor decisivo tanto para mantener la capacidad productiva como para aumentar la productividad y el crecimiento económico a medio y largo plazo.

En el *RECUADRO 1* se formulan los determinantes que teóricamente inciden en la conducta de las empresas al tomar sus decisiones de inversión.

RECUADRO 1

LOS DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN EMPRESARIAL EN LOS MODELOS NEOCLÁSICOS

Los modelos neoclásicos sobre la inversión empresarial interpretan ésta como una función de demanda de capital que tiene por objeto alcanzar una combinación óptima de factores productivos a largo plazo en el seno de la empresa, entendiendo por óptima aquella que permite maximizar la rentabilidad o minimizar el coste. A partir de dicha combinación óptima, se deriva un *stock* de capital deseado, que es al que la empresa tenderá a ajustarse mediante una senda temporal de inversión neta. Si K_t^* es el capital deseado y K_{t-1} el existente a comienzos del período t , la inversión neta I_t , será una fracción de la diferencia entre K_t^* y K_{t-1} :

$$I_t = \lambda_t (K_t^* - K_{t-1}); 0 \leq \lambda_t \leq 1$$

aumentando I_t con λ_t que representa la velocidad de ajuste, y con la brecha existente entre el capital deseado y el existente. Así pues, los determinantes de la inversión pueden clasificarse según que su influencia se transmita a través de K_t^* o de λ_t .

El capital deseado (K_t^*) se elige a partir de un objetivo de maximización de la rentabilidad de la empresa. Suponiendo que ésta decide su producción de acuerdo con sus estimaciones sobre ventas, seleccionará el capital a utilizar comparando el valor de su productividad marginal con su coste, tratando en todo caso de minimizar el coste total de producción. En consecuencia:

$$K_t^* = f(Y^E, W_t/cc_t)$$

donde Y^E es el volumen de producción que se pretende alcanzar de acuerdo con la demanda esperada, W_t el salario y cc_t el coste de uso del capital, una vez que se tiene en cuenta la posibilidad de sustitución entre trabajo y capital y, por tanto, de elegir la combinación de ambos factores que minimice el coste total. De manera que el capital deseado (K_t^*) aumenta si lo hace la demanda esperada (Y^E) o si disminuye el coste de uso del capital (cc_t) en relación con el salario (W_t). El problema es que ni la demanda esperada ni el coste de uso del capital son variables que puedan conocerse con facilidad.

Los estudios empíricos sobre los determinantes de la inversión empresarial en modelos neoclásicos han adoptado enfoques macro o microeconómicos. Mientras que en el primer caso utilizan datos globales del conjunto de la economía, en el segundo recurren a datos individualizados obtenidos de una muestra de empresas, siendo habitualmente empleada la proporcionada por la Central de Balances del Banco de España. Aunque es difícil integrar los resultados de los diferentes estudios, se entresacan a continuación las principales conclusiones:

- La *producción esperada* es el factor que ejerce una mayor influencia sobre la inversión empresarial en España. Los análisis efectuados confirman que los períodos de mayor crecimiento económico dan lugar a las tasas de inversión más elevadas, mientras que en las etapas de crisis o recesión, la FBCF evoluciona con tasas negativas en términos reales.
- Los *tipos de interés reales*. El control de la inflación y la caída de tipos de interés nominales que registró la economía española en la década de 1990 situó los tipos de interés reales en niveles muy bajos, que contribuyeron a acelerar la FBCF al reducir tanto los costes financieros soportados por las empresas como la rentabilidad de las colocaciones alternativas de fondos.
- La relación entre los precios de los factores productivos (el *coste de uso del capital* y los *salarios*) origina un efecto que se manifiesta con cierto retraso, dado que la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo es más bien baja. Salvo contadas excepciones, el crecimiento de los salarios ha estimulado en España la inversión empresarial, mientras que el coste de uso del capital ha actuado en sentido negativo, especialmente en los períodos en los que los tipos de interés reales eran elevados.
- La *capacidad de generación interna de recursos* (autofinanciación) resulta ser un factor clave de las decisiones de inversión en las empresas no participadas por entidades bancarias o aquellas que por su menor tamaño tienen limitado su acceso a la financiación ajena.
- La inversión empresarial también se ve afectada por la *incertidumbre económica existente en*

cada momento. Téngase en cuenta que la FBCF es un proceso de gastos vinculado directamente a las expectativas, que dependen de factores económicos y políticos de carácter general, como las tasas previstas de crecimiento e inflación, la estabilidad política o las alteraciones del marco institucional. En concreto, la apertura exterior de la economía española, primero, y los avances en el proceso de integración económica de España en la Unión Europea, después, han desempeñado un papel muy relevante en las decisiones empresariales de modernización de los equipos productivos y en la incorporación de progreso técnico.

A pesar de que no siempre resulta fácil aislar con claridad el tipo de inversión, porque pueden existir conexiones entre ellas, debe dejarse constancia de que un aumento de la capacidad productiva da casi siempre lugar a una creación de empleo, aunque no sucede lo mismo con los otros dos tipos de inversión. En la medida en que el progreso técnico incorporado conduzca a una más elevada relación capital/trabajo, habrá una destrucción neta de empleos que sólo podría ser compensada por un aumento paralelo de la capacidad productiva. Es importante tener presentes estas circunstancias para matizar con mayor precisión las relaciones que de manera un tanto simplista se establecen en ocasiones entre inversión y empleo.

4. Inversión en infraestructuras

Los servicios de capital, incluidos como argumento de la función agregada de producción, comprenden tanto los del capital empresarial como los de las infraestructuras. La influencia de estas últimas en la producción se ejerce a través de una doble vía: una primera, directa, como una variable más de la función de producción, y una segunda, indirecta, en virtud de sus efectos sobre otros factores de producción como el trabajo, el capital empresarial o la productividad total de los factores. En consecuencia, las economías externas ligadas a la creación de infraestructuras se manifiestan en la vertiente de la oferta, reduciendo los costes de producción de las demás actividades e induciendo, por tanto, nuevos flujos de inversión empresarial y aumentos en el nivel de producción.

Sin embargo, esta consideración de las infraestructuras como determinante de la función de producción sólo ha sido objeto de atención en la literatura desde el decenio de 1980, de acuerdo con las modernas teorías del crecimiento endógeno, que asignan a las políticas públicas un papel activo en el crecimiento de la economía a largo plazo. En España, el interés por el tema coincidió, además, con el ciclo expansivo de la inversión pública y con la definición de los grandes planes de actuación nacionales y europeos.

En lo que aquí interesa, el concepto de infraestructuras se limita a aquella parte del capital público que se orienta principalmente, aunque no de forma exclusiva, a las empresas y que, como tal, condiciona la capacidad y funcionamiento del sistema productivo en su conjunto. Así, puede hablarse de infraestructuras viarias (carreteras y autopistas de peaje), ferrocarriles, puertos, aeropuertos, hidráulicas, urbanas de las Corporaciones Locales y otras construcciones (como las de energía eléctrica, gas y agua, transportes y comunicaciones, educación y sanidad públicas, servicios sociales y las del resto de Administraciones Públicas).

A pesar de las diferencias entre ellas, las categorías señaladas comparten un conjunto de características que sirven para delimitar con precisión el concepto de *infraestructuras*: bienes de capital, esencialmente de naturaleza pública, cuyos efectos externos poseen una acusada delimitación espacial y son de difícil sustitución por otros bienes.

Dadas estas características y el prolongado período de maduración de las cuantiosas inversiones que comportan (véase el capítulo dedicado al sector construcción), la provisión de infraestructuras suele ser realizada por el sector público, aunque también existen actuaciones del sector privado allí donde es más factible la exclusión mediante precios, como en autopistas. En el ámbito más preciso del sector público, es el Estado el que asume la dirección fundamental de las inversiones de interés general, quedando en manos de los niveles inferiores de gobierno —Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales— las actividades complementarias de interés regional o local.

La Fundación BBVA estima que otras construcciones —en la que, como se ha indicado, se incluyen tanto las de titularidad pública como privada— representaban al principio de 2005 el 39 por 100 del *stock* de capital riqueza español. El desglose de estos activos entre tipos diferentes se recoge en el cuadro 2.

CUADRO 2.—*Composición de la inversión en infraestructuras en España
1981-2003
(porcentajes)*

Años	Viarias	Hidráulicas	Ferrocarriles	Aeroportuarias	Portuarias	Urbanas CC.LL.	Otras construcciones
1981-1985	22,3	17,4	8,3	2,1	3,1	6,2	40,5
1986-1990	29,2	14,7	8,5	1,8	2,9	9,6	33,2
1991-1995	36,5	13,9	7,9	1,9	3,0	7,8	28,9
1996-2000	31,7	14,1	10,3	2,9	2,8	8,7	29,5
2001-2003	27,0	10,1	17,3	5,0	2,9	7,2	30,5

Fuente: Elaboración propia con datos de IVIE, *El stock y los servicios del capital en España (1964-2002)*. Nueva metodología.

En los últimos veinte años la proporción de PIB destinado a inversiones públicas se ha recortado en varios ejercicios presupuestarios con objeto de controlar el gasto y déficit públicos, garantizar los criterios de convergencia nominal con la Unión Europea o afianzar la política de estabilidad presupuestaria. En otros ejercicios el gasto en infraestructuras se ha impulsado por diversos planes de modernización financiados en buena medida con fondos estructurales procedentes de la Unión Europea. El balance del período no ofrece dudas, puesto que la política de fomento de infraestructuras iniciada en el segundo quinquenio de 1980 ha permitido más que duplicar las dotaciones españolas.

Por sectores, los aumentos más espectaculares correspondieron a las infraestructuras urbanas de las Corporaciones Locales (CC.LL.) y a infraestructuras de transporte, si bien se produjeron cambios en las prioridades del gasto en infraestructuras a lo largo del tiempo. En particular, y durante los últimos años, se aprecia un elevado esfuerzo inversor en ferrocarriles, vinculado con la puesta en marcha de líneas de alta velocidad, y también en modernización y ampliación de los aeropuertos.

Los estudios que cuantifican los efectos de las infraestructuras en el crecimiento económico español confirman la existencia de una relación positiva y significativa entre ambas variables, arrojando elasticidades elevadas tanto en la cuantía del impacto directo de las infraestructuras sobre el crecimiento, como en los efectos indirectos a través de su influencia sobre el capital privado y el empleo. A su vez, el aumento del *stock* de infraestructuras eleva la productividad total de los factores y promueve, además, flujos de inversión privada que aumentan el capital de las empresas y el empleo» repercutiendo finalmente en un mayor crecimiento económico.

No obstante, un análisis comparativo de las estimaciones realizadas en diferentes países revela, por un lado, que el efecto de las infraestructuras sobre el crecimiento va siendo menor conforme se alcanzan altos niveles de desarrollo económico. En otras palabras, las infraestructuras —al igual que el resto de bienes que integran el capital productivo— pueden presentar rendimientos decrecientes. Por otro lado, la evidencia empírica parece confirmar que no todas las infraestructuras afectan por igual al proceso productivo, siendo las infraestructuras de transporte, particularmente las viarias, seguidas de las hidráulicas y las estructuras urbanas de las Corporaciones Locales las que arrojan un mayor impacto. Las infraestructuras educativas y sanitarias, en cambio, desempeñan un papel más determinante sobre el bienestar de la población.

En España, y a pesar de los progresos realizados, los análisis efectuados ponen de manifiesto que la dotación de infraestructuras sigue siendo algo menor que en la media europea. Al mismo tiempo, los nuevos programas de inversión revelan la necesidad de acudir a fuentes de financiación ajenas a los Presupuestos Generales del Estado, a través del establecimiento de conciertos con las Comunidades Autónomas en los proyectos de interés regional, de la participación del sector privado en las actividades que reúnan condiciones de rentabilidad a largo plazo, y del cobro de tasas y precios a los usuarios y beneficiarios de determinados servicios.

La problemática financiera de la inversión no afecta sólo a las infraestructuras. En un sentido más general, la tasa de ahorro de la economía y la financiación procedente del exterior son factores que pueden limitar el proceso de formación de capital fijo de un país, como se pone de manifiesto en el epígrafe siguiente.

5. Financiación de la formación bruta de capital fijo

Desde una óptica macroeconómica, el sostenimiento en el tiempo de una tasa continuada de crecimiento de la inversión se encuentra vinculado a la capacidad de ahorro. A pesar de la creciente movilidad internacional de capitales, el ahorro nacional sigue siendo la base de la inversión. De hecho, el ahorro aumenta en los años en que

la inversión adquiere un mayor peso sobre el **PIB** y sólo supera la tasa de inversión cuando esta magnitud se sitúa en los niveles más bajos (gráfico 2).

Las diferencias entre el ahorro nacional y la FBCF acaban reflejándose en la balanza por cuenta corriente. En el caso español las necesidades de financiación de su economía en las últimas décadas —derivadas tanto del espectacular crecimiento del capital productivo y residencial (viviendas) como de una elevada adquisición de activos financieros del exterior— han sido cubiertas gracias a transferencias de capital y, sobre todo, al ahorro de otros países materializado básicamente en inversiones de cartera, en inversiones directas o en otras inversiones; esto es, recurriendo al endeudamiento exterior (véanse los capítulos 19 y 20).

La evolución del ahorro total de la economía es el resultado del comportamiento de tres clases de agentes económicos: empresas (instituciones financieras y sociedades no financieras), familias (hogares e ISFLSH) y Administraciones Públicas. La suma del ahorro de los dos primeros es el ahorro del sector privado, en tanto que el tercero es, lógicamente, el ahorro público.

Pues bien, la tasas de ahorro bruto de la economía española, es decir, el porcentaje de PIB destinado a ahorro nacional bruto, se ha incrementado levemente entre 1985 y 2005, aunque con fluctuaciones. Hasta 1987 el ahorro aumentó a un ritmo mayor que el del PIB y, por consiguiente, la tasa de ahorro bruta ascendió. Entre 1988 y 1994 la mencionada tasa se contrajo —más por comportamiento decreciente del ahorro público que por el del ahorro privado (éste se mantuvo con ligeras oscilaciones en torno al 20 por 100 del PIB)—. En cambio, la tasa se ha mantenido relativamente estable desde 1996 (con una leve caída en los últimos años), puesto que el saneamiento de las finanzas públicas —favorecido por un crecimiento de los ingresos corrientes mayor que el de los gastos corrientes— dio lugar a niveles de ahorro público positivos y crecientes que fueron acompañados de una caída del ahorro privado, lo que parece mostrar un comportamiento anticíclico.

Puede, en suma, concluirse que la composición del ahorro ha sufrido alteraciones a lo largo del tiempo, si bien el ahorro de las empresas sigue siendo mayor que el de las familias (que disminuye en las fases más expansivas), y ambos, que el ahorro del sector público. Por ello conviene diferenciar los factores que influyen en el ahorro público de los que explican el privado. A este respecto, conviene señalar que, si bien no se dispone de un marco teórico que explique el ahorro público, éste depende —tal como se verá en el capítulo dedicado al sector público— tanto de decisiones discrecionales de los poderes públicos sobre el volumen de ingresos y gastos públicos (*política fiscal discrecional*) como de la fase del ciclo por la que atraviesa la economía (*componente automático del gasto e ingreso público*). Ambos motivos y la caída de la carga financiera de la deuda pública (por la reducción de ésta y la caída de tipos de interés) están detrás del ahorro público que contabiliza la economía española desde 1997.

Tampoco se dispone de una teoría explicativa del ahorro empresarial, es decir, de la parte de beneficios brutos después de impuestos que las empresas deciden no distribuir. Se ha observado que el ahorro empresarial depende de los resultados alcanzados y que las empresas recurren al mismo en las fases recesivas del ciclo para mejorar su posición financiera, y en las etapas de crecimiento para financiar nuevas inversiones. No obstante, las compañías también siguen políticas de dividendos relativamente estables, de manera que cuando los beneficios empresariales aumentan, una apreciable porción de éstos se convierte en mayor ahorro, mientras que en caso de disminución, dada la resistencia a descender de los dividendos distribuidos, el menor beneficio se traduce en reducción del ahorro.

El estudio del *ahorro de las familias* —es decir, de la diferencia entre la renta familiar disponible y el consumo privado— ha ocupado el lugar más destacado en las preocupaciones de los economistas. Esto se debe no sólo a la importancia cuantitativa del consumo privado en el PIB, sino también a la reducción que experimenta el ahorro de las familias en muchos países desarrollados.

Al estudiar el ahorro de las familias, dos son las preguntas principales que se plantean. La primera, ¿cuáles son los motivos que inducen a una familia a destinar parte de su renta al ahorro?, y la segunda, ¿qué factores determinan la evolución del ahorro agregado de todas las familias de un país? Las teorías explicativas del ahorro han ofrecido un conjunto de respuestas al primer interrogante, destacando el papel de distintos factores, como la redistribución del consumo a lo largo del tiempo, la precaución ante riesgos futuros, la realización de legados a las siguientes generaciones y la acumulación de fondos para adquirir activos materiales.

Pero, para responder a la segunda cuestión, los determinantes de la tasa de ahorro familiar de un país específico, las teorías anteriores han de vincularse con las variables macroeconómicas que determinan la trayectoria del consumo y el ahorro agregado: la renta corriente, la riqueza, la renta futura esperada, la presión fiscal, los tipos reales de interés, el grado de incertidumbre, la protección social o la tasa de paro. El propósito de las líneas siguientes es analizar los factores que pueden explicar el comportamiento de la tasa de ahorro de las familias en la economía española.



- *Ahorro y renta.* La teoría keynesiana postula que la propensión media al ahorro de las familias crece cuando aumenta la renta disponible de éstas, predicción que se cumplió hasta 1985. Desde 1985 en adelante, la relación anterior se quebró, lo que indica la influencia de otros factores explicativos, si bien los análisis econométricos ratifican que la renta sigue desempeñando un papel clave en las decisiones de consumir de las familias españolas y que el ahorro se relaciona positivamente con el estatus y nivel de educación de los individuos.

- *Ahorro y riqueza.* La caída en la tasa de ahorro de las familias a partir de la segunda mitad de la década de 1990, unida al aumento en el valor del patrimonio de éstas, reavivó el interés por la relación entre el consumo y la riqueza, que es enfatizada por las hipótesis del ciclo vital y de la renta permanente. Estudios recientes, tanto para la economía española como para la de otros países de la OCDE, apuntan hacia un incremento en la propensión marginal a consumir (y una reducción de la propensión a ahorrar) a partir de la riqueza. En particular, la elevación del precio de las viviendas (y de los activos financieros) se percibe como un aumento más estable del patrimonio familiar, lo que resulta de gran trascendencia en la economía española, a la vista de la generalización de la propiedad inmobiliaria.

- *Ahorro y tipos de interés.* Una elevación de los tipos de interés reales provoca un efecto de sustitución de consumo presente por futuro y un efecto renta de sentido contrario, pues el rendimiento real de los activos acumulados crece, favoreciendo el consumo presente. Las estimaciones tienden a concluir —aunque no de forma unánime— que los tipos reales de interés tienen en España una incidencia débil, pero positiva, sobre el ahorro.

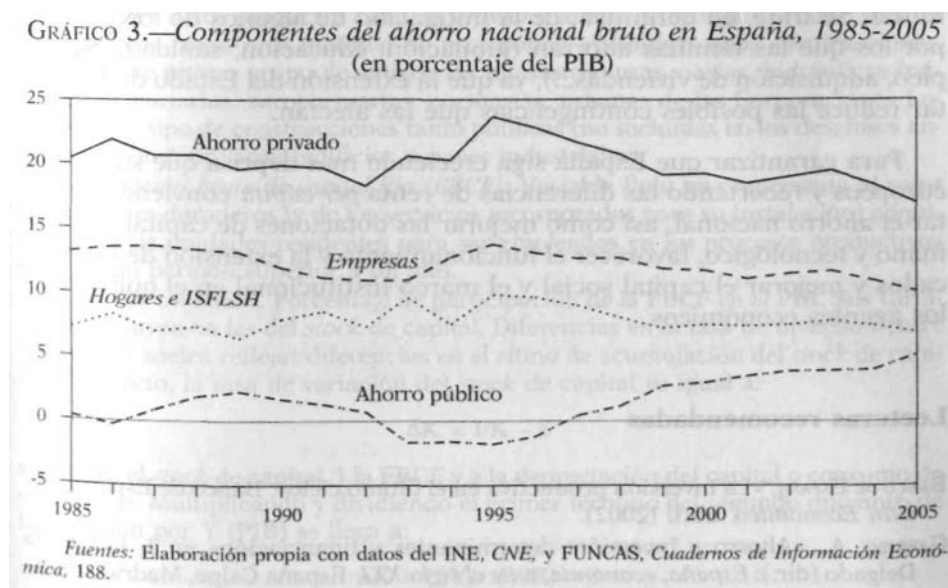
- *Ahorro e impuestos directos.* La rápida progresión de la fiscalidad directa sobre las familias se considera como uno de los principales factores determinantes de la caída de la tasa de ahorro de las familias, tanto en España como en la mayoría de los países occidentales. La razón parece obvia: el impuesto sobre la renta es progresivo, y esa progresividad recae, fundamentalmente, sobre perceptores de rentas elevadas, que son los que tienen una mayor propensión al ahorro.

- *Ahorro y desempleo.* La tasa de desempleo presenta una correlación negativa con la tasa de ahorro de las familias. Ello puede reflejar el deseo de los hogares de mantener un nivel de consumo estable a lo largo del ciclo económico frente a un comportamiento adverso de la renta. El ahorro cumpliría así una función amortiguadora ante perturbaciones no esperadas en los ingresos de la unidad familiar.

- *Ahorro y transferencias de renta.* Las transferencias de renta, mediante cotizaciones y prestaciones sociales, desde los estratos de renta alta a los estratos de renta inferiores, pueden conducir a una reducción del ahorro agregado de las familias, siempre que difieran las propensiones marginales de los grupos afectados. Los estudios realizados para España confirman que la propensión marginal al consumo de las transferencias a las familias es superior a la de otras

fuentes de renta, estimándose un valor muy próximo a la unidad. En consecuencia, el aumento de las prestaciones sociales ha podido incidir negativamente en la tasa de ahorro de las familias.

El análisis efectuado hasta el momento supone implícitamente que cada uno de los sectores institucionales toma sus decisiones de ahorro sin tener en cuenta el comportamiento del resto de agentes. Sin embargo, algunos autores apuntan la posible sustituibilidad entre el ahorro de las familias, las empresas y el sector público. Por una parte, si las familias «rasgan el velo societario», deben contabilizar parte del ahorro de las empresas, de las que son propietarios, como renta disponible. Desde esta óptica, un mayor ahorro empresarial puede traducirse en un menor ahorro familiar. Por otra, si las familias interpretan el mayor ahorro del sector público como menores impuestos futuros, puede producirse una sustitución entre el ahorro de las Administraciones Públicas y el ahorro privado. Así pues, puede existir una sustitución entre el ahorro de las familias y el de los dos restantes componentes del ahorro nacional (gráfico 3).



6. Recapitulación

El capital empresarial y las infraestructuras constituyen lo que, en sentido estricto, puede entenderse como el factor capital de la función agregada de producción. Su evolución es un elemento clave en la explicación del crecimiento económico español.

Dentro del capital productivo, el empresarial constituye el factor más importante y el que proporciona servicios más elevados. Por su parte, las infraestructuras, y en concreto las de transporte, entre las que resaltan las viarias, seguidas de las hidráulicas y las estructuras urbanas de las Corporaciones Locales, también impulsan el crecimiento económico y se han configurado como un elemento estratégico para la mejora de la productividad y competitividad de la economía. Las infraestructuras sociales, en cambio, influyen más sobre el bienestar de la población.

La financiación del proceso inversor español en las últimas décadas ha sido posible gracias al ahorro exterior, que ha completado el insuficiente ahorro nacional. El estancamiento de la tasa de ahorro de la economía española se ha manifestado, desde mediados de la década en 1990, en el ahorro privado, tanto el de las empresas como el de los hogares. Por el contrario, el ahorro público ha crecido por las políticas de estabilización, la evolución cíclica de la economía y la reducción de la carga financiera de la deuda pública.

La disminución del ahorro familiar obedece a causas diversas, entre las que destaca la elevación de los impuestos directos y de las prestaciones y cotizaciones sociales, el aumento en el valor de patrimonio de las familias y la reducción de la incertidumbre asociada a las fuentes de renta de las familias. Se trata, en definitiva, de la mitigación de algunos de los motivos por los que las familias ahorran (jubilación, educación, sanidad, desempleo, adquisición de viviendas...), ya que la extensión del Estado de Bienestar reduce las posibles contingencias que las afectan.

Para garantizar que España siga creciendo más deprisa que sus socios europeos y recortando las diferencias

de renta *per cápita* conviene aumentar el ahorro nacional, así como mejorar las dotaciones de capital fijo, humano y tecnológico, favorecer el funcionamiento y la extensión de los mercados y mejorar el capital social y el marco institucional en el que actúan los agentes económicos.

Lecturas recomendadas

BANCO DE ESPAÑA, «La inversión productiva en el último ciclo», Banco de España, *Boletín Económico*, abril (2002).

GARRIDO, A., «Ahorro e Inversión: determinantes y financiación» en J. L. García Delgado (dir.): *España, economía: ante el siglo XXI*, España Calpe, Madrid, 1999.

MAS IVARS, M., PÉREZ GARCÍA, F. y URIEL JIMÉNEZ, E., *El stock y los servicios del capital en España (1964-2002)*. Nueva metodología, Fundación BBVA, Bilbao, 2006.

Conceptos básicos

- *Renta nacional bruta disponible*. Suma de las rentas disponibles de los sectores institucionales para llevar a cabo las operaciones de consumo final y ahorro. Se obtiene a partir del PIB, añadiéndole el saldo (positivo o negativo) de las rentas (del trabajo y de la propiedad) y transferencias corrientes recibidas y entregadas al resto del mundo.

- *Consumo final nacional*. Gasto en bienes y servicios para satisfacer directamente las necesidades humanas, ya sean éstas individuales o colectivas. De ahí que esta magnitud incluya tanto el consumo privado como el consumo colectivo (o de las Administraciones Públicas).

- *Ahorro nacional bruto*. La parte de la renta nacional bruta disponible que no se destina al consumo final nacional. El ahorro nacional bruto es la suma del ahorro generado por los diferentes sectores institucionales (hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, Administraciones Públicas, instituciones financieras y sociedades no financieras).

- *Renta bruta disponible por hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares*. Renta neta que queda en poder de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares una vez pagados los impuestos directos que recaen sobre ellas y las cuotas obligatorias a la Seguridad Social y contabilizadas las transferencias corrientes y en especie que reciben del Estado.

- *Capital fijo*. Activos materiales o inmateriales obtenidos a partir de los procesos de producción y que se utilizan de forma repetida y continua en otros procesos de producción durante más de un año. Es, pues, una variable *stock* que incluye cuatro tipos de activos materiales: *maquinaria, material de equipo y otros productos*, integrado por productos de la agricultura, ganadería y pesca, productos metálicos y maquinaria y otros productos como el *software*; *equipo de transporte* (tanto vehículos de motor como otro material de transporte); *vivienda y otras construcciones*. Forman este último grupo de activos las infraestructuras viarias, hidráulicas (públicas), ferroviarias, aeroportuarias, portuarias, urbanas de las Corporaciones Locales y otro tipo de construcciones tanto públicas (no incluidas en los desgloses anteriores) como privadas (edificios y naves industriales).

- *Formación bruta de capital fijo (FBCF)*. Variable flujo que representa el valor de los bienes duraderos (y de los servicios incorporados para su instalación) adquiridos por las unidades residentes para ser empleados en los procesos productivos durante un período superior a un año.

- *Tasa de inversión*. Porcentaje de participación de la FBCF en el PIB. Sus variaciones influyen en las del *stock* de capital. Diferencias en la tasa de inversión entre economías suelen reflejar diferencias en el ritmo de acumulación del *stock* de capital. En efecto, la tasa de variación del *stock* de capital es igual a:

$$\Delta K = I/K - \delta$$

siendo K, el *stock* de capital, I la FBCF y δ la depreciación del capital o consumo de capital fijo. Multiplicando y dividiendo el primer término del segundo miembro de la ecuación por Y (PIB) se llega a:

$$\Delta K = (I/Y) * (Y/K) - \delta$$

Como la relación Y/K no varía apenas en el corto plazo, las variaciones del *stock* de capital dependen básicamente de la tasa de inversión (I/Y).

- *Inversión empresarial*. Es el gasto destinado por las empresas a la adquisición de activos reales directamente vinculados a la actividad productiva. Incluye tanto la inversión efectuada por las empresas privadas como la llevada a cabo por las empresas de titularidad pública, siempre que se concrete en productos de la agricultura, ganadería y pesca, productos metálicos y maquinaria, equipos de transporte, otras construcciones (edificios e instalaciones) u otros productos como el *software*.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CAMBIO TECNOLÓGICO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. 3. LA CREACIÓN DE CAPACIDADES TECNOLÓGICAS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. 4. LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LAS EMPRESAS. 5. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Las innovaciones tecnológicas han sido un elemento clave en el aumento de la productividad de los factores en aquellas economías modernas que han alcanzado mayores grados de desarrollo e industrialización, permitiendo, con ello, notables mejoras tanto en la eficiencia económica como en el nivel de bienestar de sus habitantes. También el progreso técnico, según se vio en el capítulo 2, ha sido un factor fundamental del crecimiento económico español de la segunda mitad del siglo XX, junto con una mayor capitalización, que ha servido, igualmente, para la introducción de avances tecnológicos incorporados a las nuevas máquinas y equipos productivos. Ahora bien, España se ha distinguido, en su trayectoria secular, y hasta hoy, por un esfuerzo de generación interna de tecnología manifiestamente inferior al de los países occidentales más avanzados, suplido sólo en parte por las importaciones, hasta tal punto que es difícil encontrar otro aspecto de la economía española —y ninguno, desde luego, tan decisivo— en que la divergencia con los promedios europeos sea tan acusada como en el de la innovación tecnológica.

La necesidad, pues, de examinar el papel de la tecnología como factor de crecimiento de la economía española se aborda en este capítulo a partir de un epígrafe inicial acerca de los aspectos teóricos y conceptuales que rigen esta relación. Luego se entra en el núcleo del objeto de estas páginas, esto es, en la creación de capacidades tecnológicas por parte de la economía española, en una perspectiva comparada, y, en el epígrafe siguiente, dentro de las empresas. El capítulo se cierra con una breve recapitulación.

2. Cambio tecnológico y crecimiento económico

En contraste con lo ya apuntado, la crucial relación entre tecnología y economía ha estado un tanto alejada de las preocupaciones de la corriente central del análisis económico hasta fechas relativamente recientes. Más allá de algunas excepciones señeras, como las de MARSHALL y SCHUMPETER, hubo que esperar a la década de 1950 para que el pensamiento económico se ocupara con alguna sistemática de las relaciones entre tecnología y economía. A ello contribuyeron de manera significativa tanto la recuperación de los análisis macroeconómicos y el asentamiento de la teoría del crecimiento como la masiva introducción de innovaciones tecnológicas en la escena productiva de las principales economías, que alimentaron un creciente interés social y político por el fomento del avance científico y tecnológico.

Desde entonces son dos las aproximaciones que han dominado en el análisis. En primer lugar, la derivada de la teoría del crecimiento económico, que, mediante los modelos que incorporan el progreso tecnológico, se centra en dar respuesta a la pregunta de cómo afecta al crecimiento de las economías la introducción del cambio tecnológico. En segundo lugar, la proveniente de los estudios microeconómicos de la Economía industrial, y cuyo punto de partida consiste en conocer cuáles son las condiciones de los mercados que favorecen la introducción de innovaciones tecnológicas por parte de las empresas que compiten en ellos.

En ambos casos la dificultad de profundizar en el conocimiento de las relaciones entre el cambio tecnológico y la economía procedía tanto de los problemas para identificar el objeto de estudio —la tecnología se presentaba como un elemento exógeno a la economía, asimilado a un «efecto residual»—, como de la escasez, al menos hasta el decenio de 1960, de indicadores adecuados para su medición.

Descrita sucintamente la difícil trayectoria del cambio tecnológico en los análisis teóricos, conviene identificar las características diferenciales que presentan, desde la óptica económica, la tecnología y la innovación

(*RECUADRO 1*).

A partir de estos planteamientos, el análisis económico de la innovación ha proporcionado evidencias empíricas y avances conceptuales que permiten afirmar, hoy, que la tecnología es uno de los factores clave de la competencia macro y microeconómica. En el plano macro, porque la experiencia acumulada revela, sin lugar a dudas, que el crecimiento moderno y el comercio internacional se basan de manera esencial en las capacidades de las economías para introducir innovaciones tecnológicas; y, en el terreno micro, porque la tecnología es uno de los intangibles más estratégicos de las empresas a la hora de desplegar su capacidad competitiva en todos los sectores económicos, pero, principalmente, en aquellos que son protagonistas de la implantación de nuevas formas de producir y distribuir bienes y servicios.

Tras esta constatación de su importancia, hay que señalar, avanzando un paso más en la conceptualización de la innovación tecnológica, que ésta se enmarca dentro de un complejo sistema de relaciones donde las empresas ocupan un lugar central, al ser las que introducen los nuevos productos, las nuevas formas de producirlos o las estructuras organizativas que éstos desarrollan. Son tres, en este sentido, los niveles concéntricos que intervienen en la innovación.

El primer nivel —el «núcleo central»— se refiere a las «capacidades tecnológicas» propiamente dichas de las empresas, acumuladas a lo largo de un amplio proceso de aprendizaje en el que han intervenido elementos internos y externos. Además de las capacidades tecnológicas en sentido estricto, intervienen otros elementos de la empresa —segundo nivel—, como los financieros, comerciales y de recursos humanos que en la literatura especializada se conocen como «activos complementarios»; sin éstos, las potencialidades innovadoras que puedan existir en el núcleo tecnológico difícilmente se concretan. A su vez, la empresa forma parte de un Sistema de Innovación —tercer nivel, el más exterior de los círculos concéntricos— formado por dos conjuntos de organizaciones. Uno lo integran aquellas empresas e instituciones que intervienen directamente en el proceso de innovación de la empresa, y otro lo forman aquellas instituciones que tienen una relación menos directa con la innovación de la empresa, como pueden ser el sistema educativo o las regulaciones económicas.

Para cerrar este epígrafe hay que referirse a las formas de medir la innovación tecnológica; algo complejo y que requiere comúnmente emplear más de un indicador, de modo que puedan captarse aspectos distintos y complementarios. Las más utilizadas son las estadísticas de I+D, los datos de patentes y las encuestas de innovación de la OCDE. En el *RECUADRO 2* se resumen las fuentes más empleadas para medir la innovación tecnológica.

RECUADRO 1

CARACTERÍSTICAS DE LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN

- La tecnología no es información sino *conocimiento*. Como tal, no se transmite libremente y sin costes, sino que se *aprende*, lo que significa esfuerzo, costes e incertidumbre.
- Se trata de un conocimiento *específico*, incorporado a personas y organizaciones. En ella se incluyen, además de elementos de dominio público libremente accesibles, otros de carácter tácito, que sólo se aprenden a través de la experiencia y la experimentación. Es *acumulativo* y dependiente de la senda que se siga. Las empresas son capaces de innovar en función de la experiencia inmediata acumulada.
- El carácter *concreto* de las tecnologías, por contraposición al genérico de la información, hace extraordinariamente *difícil* la *aplicación* de los conocimientos acumulados en un campo (piénsese en la construcción de máquina-herramienta) a otros completamente distintos (por ejemplo, en la industria láctea).
- Consecuentemente, *las fuentes del aprendizaje tecnológico son muy variadas* y, junto a las tradicionalmente consideradas por el análisis neoclásico, como las actividades de I+D, debe contemplarse un abanico extenso de posibilidades, entre las que se incluyen la experiencia, la incorporación de maquinaria, el diseño, la ingeniería de planta, las interacciones con otras empresas y las relaciones con la universidad y centros de investigación.
- Entre las *relaciones de aprendizaje externas* que han de tenerse en cuenta destacan las que las empresas establecen con los usuarios de sus productos y los proveedores de equipos y maquinaria especializada.

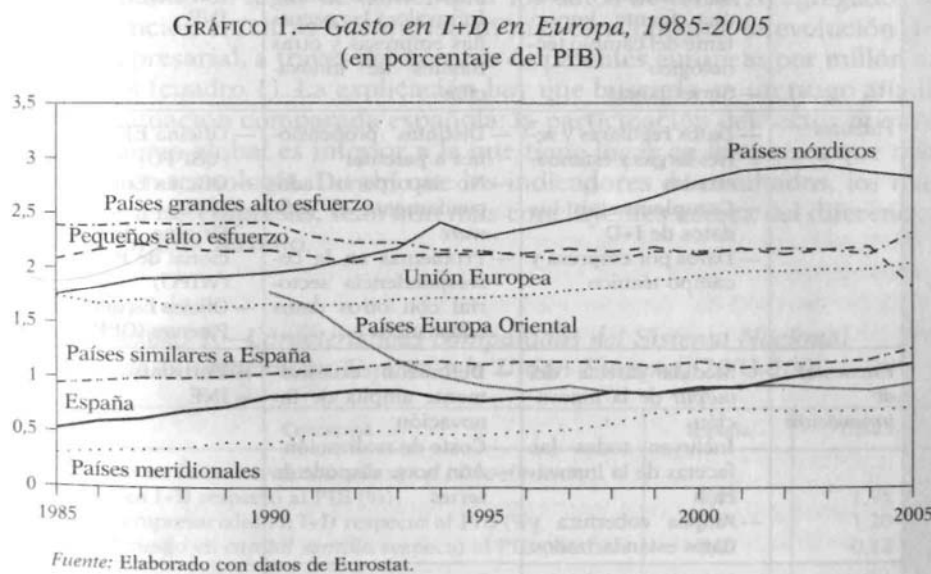
3. La creación de capacidades tecnológicas en la economía española

El desarrollo económico de España ha estado marcado por la incapacidad para crear los *inputs* tecnológicos que el sistema ha necesitado a lo largo de su proceso de industrialización. Según se expuso en el capítulo 1, la industrialización, entendida como un fenómeno relativamente generalizado, se dio en España con un notable desfase respecto de los países europeos de vanguardia en la primera industrialización decimonónica. Dicho atraso vino acompañado de otro, en los campos científico y tecnológico, que, ya desde el siglo XIX, conocieron un gran desarrollo en los países hegemónicos, paralelo al que afectó a los métodos organizativos precisos para la puesta en marcha de las nuevas técnicas de fabricación y los nuevos productos. La larga etapa posterior de la trayectoria española caracterizada por una política de corte nacionalista y proteccionista, lejos de resolver la situación, hizo de España un país muy dependiente de la tecnología exterior, sobre todo en los sectores industriales que, desde los albores del siglo XX, lideraron el desarrollo industrial.

En los años posteriores a la Guerra Civil la situación empeoró gravemente, pues al atraso histórico acumulado se añade entonces el desmantelamiento de algunas instituciones científicas y el exilio de destacados profesores e investigadores. Por otro lado, el aislamiento internacional y la primacía de los elementos ideológicos configuraron un entorno en el que el desarrollo científico y tecnológico habría de resultar extraordinariamente difícil. La consecuencia de todo ello fue una política industrial que propició de un modo explícito la industrialización sobre la base de una tecnología importada. Al tiempo, el progreso tecnológico y científico a partir de bases propias conoció una de sus etapas más negativas.

La etapa de fuerte desarrollo económico que se consolida en el decenio de 1960 supuso una aceleración del crecimiento industrial y, con él, de la demanda de los recursos tecnológicos que sustentan dicho proceso. La debilidad del sistema español para hacer frente a esta demanda no fue abordada de forma decidida, por lo que se mantuvo la posición de dependencia respecto de la tecnología importada. Hubo que esperar a los años posteriores a la instauración de la democracia para que se produjeran novedades con suficiente entidad en este terreno. Y, así, fruto de una conciencia, ahora sí, bien perceptible, acerca de los riesgos que aquella situación significaba para el futuro del desarrollo económico y para el éxito de la integración en Europa, tuvieron lugar algunos cambios relevantes, como la puesta en marcha del Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), la Ley de reforma universitaria y, sobre todo, la Ley general de fomento de la actividad científica y el desarrollo tecnológico y los Planes Nacionales de I+D.

La evolución más reciente queda reflejada en el gráfico 1, en donde se recogen los datos correspondientes a los recursos dedicados a I+D desde 1985, en una perspectiva comparada con otros países europeos. A tal fin, se ha evitado hacer una referencia simple al promedio de la Unión Europea, por cuanto, dentro de ésta, la dispersión es muy notable. De esta forma, se han desagregado las cifras en seis grupos de países que tienen entre sí similitudes importantes: *Países grandes de alto esfuerzo* (Alemania, Reino Unido y Francia), *Países pequeños de alto esfuerzo* (Holanda, Bélgica y Suiza), *Países nórdicos* (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega), *Países meridionales* (Portugal, Grecia y Turquía), *Países «similares»*, en donde se incluyen Irlanda e Italia, por ser los más próximos al caso español, y *Países de Europa Oriental*.



Del gráfico pueden extraerse algunas conclusiones sobre la evolución del esfuerzo tecnológico de España a lo largo de las dos últimas décadas:

- Partiendo de un nivel extremadamente bajo en la década de 1980, se pasó de gastar en torno del 0,5 por 100 del PIB en I+D en 1985 a invertir cerca del 0,9 por 100 a comienzos de la década siguiente; no obstante, sólo en fechas recientes se ha superado la barrera del 1 por 100.
- La distancia con respecto al conjunto europeo sigue siendo considerable, principalmente con los países más dinámicos, como son los nórdicos.
- Las diferencias son también muy considerables, aunque algo menores, respecto a los *Países grandes* y *Pequeños de alto esfuerzo*. En ambos casos, multiplican casi por 2,5 la inversión española.

En resumen, puede afirmarse que, a pesar de los avances, España se sitúa entre las economías que presentan una posición más desfavorable en este ámbito; algo que no deja de ser grave en un momento en que la economía internacional se adentra decididamente en una senda en la que los intangibles y el conocimiento constituyen el núcleo de las ventajas competitivas, entre las que sobresale el papel protagonista de la innovación.

RECUADRO 2

MEDIDAS MÁS USUALES DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Las dos fuentes que cuentan con mayor tradición son las *estadísticas de I+D* y los datos de *patentes*. La primera se orienta más hacia los recursos empleados por los distintos agentes, y con ella se construyen indicadores a partir de los datos que sobre la investigación científica y el desarrollo tecnológico proporciona cada país. La segunda fuente, las patentes, aproxima mejor los resultados obtenidos, susceptibles de ser explotados económicamente. En los últimos años han comenzado a realizarse también *Encuestas de innovación* en los países de la OCDE, sobre todo en los de la Unión Europea; se trata de obtener información directa sobre el proceso de innovación tecnológica a través de las respuestas que las mismas empresas ofrecen sobre su actividad. Por último, la propia Unión ha dado un fuerte impulso a lo que denomina *European Innovation Scoreboard*, con el que se trata de integrar las informaciones contenidas en las diversas fuentes anteriormente citadas, complementándolas con otras, como las relativas a la educación superior o al impacto económico de la innovación.

Medida	Puntos fuertes	Puntos débiles	Fuente
<i>I+D</i>	— Datos regulares y estandarizados sobre una fuente importante del cambio tecnológico — Series largas	— Falta detalle por empresa y campo técnico — Infravalora las pequeñas empresas y otras fuentes de innovación	— OCDE — Eurostat — INE
<i>Patentes</i>	— Datos regulares y series largas y estandarizadas — Complementan los datos de I+D — Datos por empresa y campo técnico	— Distintas propensiones a patentar — No incorporan adecuadamente el <i>software</i> — Problemas en la correspondencia sectorial con otros datos estadísticos	— Oficina EE.UU. (USPTO) — Oficina Europea (EPO) — Oficina Internacional de Patentes (WIPO) — Oficina Española de Patentes (OEPM)
<i>Encuestas de innovación</i>	— Medida directa del <i>output</i> de la innovación — Incluyen todas las facetas de la innovación — Amplia cobertura y datos estandarizados	— Definición excesivamente amplia de innovación — Coste de realización — Aún no se dispone de series	— Eurostat — INE
<i>Cuadro europeo de indicadores de la innovación</i>	— Amplitud de conceptos; incluye elementos de esfuerzo y resultados tanto generales como a escala micro	— No hay series — Dificultades para conseguir los datos actuales de todos los países	— UE. Dirección General de Investigación y Dirección General de la Empresa

fuelle: Elaboración propia

Las conclusiones previas se ven igualmente confirmadas por la evolución de los indicadores de resultados. Incluso, la distancia de España se amplía cuando en lugar de contemplar los datos de esfuerzo agregados se fija la atención en cifras que muestran más directamente la evolución del sector empresarial, a través del número de patentes europeas por millón de habitantes (cuadro 1). La explicación hay que buscarla en un rasgo añadido de la situación comparada española: la participación del sector privado en el esfuerzo global es inferior a la que tiene lugar en los países que más invierten en tecnología. De ahí que los indicadores de resultados, los más próximos a las empresas, sean aún más concluyentes acerca del diferencial español en este terreno.

CUADRO 1.—*Características comparadas del Sistema Nacional de Innovación en España y la Unión Europea, 2003-2005*

Conceptos	España	UE-25
<i>Inversiones en la economía basada en el conocimiento</i>		
— Gastos en I+D respecto al PIB (%)	1,05	1,95
— Gastos empresariales en I+D respecto al PIB (%)	0,61	1,20
— Capital riesgo en <i>capital semilla</i> respecto al PIB (%)	0,07	0,12 ^a
<i>Resultados</i>		
— Publicaciones científicas por millón de habitantes	588	639
— Patentes en Estados Unidos por millón de habitantes	7,7	50,9
— Patentes europeas por millón de habitantes	30,6	136,7
— Exportaciones de alta tecnología respecto al total	9,3	19,7
— Ingresos por tecnología respecto al PIB (%)	0,03	0,73

Nota: (a) Dato para UE-15.

Fuente: European Commission, *Key figures 2005*, Luxemburgo, 2004.

Llegados a este punto, se impone centrar la atención en el corolario natural de la situación española recién descrita, el que tiene que ver con su recurso a la tecnología importada. Se trata de dilucidar si la evolución del esfuerzo propio ha significado o no una reducción de ese recurso al exterior.

Pues bien, la Balanza de Pagos tecnológicos, a través de los ingresos y pagos por royalties, expresa con toda claridad la situación negativa que sigue predominando en la economía española: así, a lo largo del decenio de 1990, el promedio de cobertura (exportaciones/importaciones) se ha situado, con algunos altibajos, en torno del 10 por 100. Cabe hacer, no obstante, dos matizaciones a este diagnóstico general:

- Primero, la economía mundial se ha caracterizado, en estos últimos años, por la creciente internacionalización de la actividad tecnológica, lo que ha llevado a que las exportaciones e importaciones de tecnología hayan crecido más que el esfuerzo interior en la inmensa mayoría de los países de la OCDE. Lo distintivo del caso español es que esto sucediera, igualmente, partiendo de una situación histórica presidida por un balance tecnológico tan desfavorable.
- La segunda matización apunta a que las consecuencias de ese esfuerzo importador son hoy distintas de como lo fueron en otros períodos. La diferencia consiste en que la capacidad de absorción de la economía española es ahora superior, y confirma que la dualidad «hacer tecnología *versus* comprarla», debe ser sustituida por el binomio «hacer y comprar» como forma de reducir el diferencial con los países de mayor nivel de desarrollo.

Elevando la vista más allá de las peculiaridades de la situación global de España, corresponde insertar a ésta, finalmente, y a través de un variado conjunto de indicadores, en la perspectiva más general de la situación de la innovación en los países europeos (cuadro 1). Esta mayor cobertura estadística permitirá formarse una idea ajustada de las características actuales del Sistema Español de Innovación. Los indicadores se agrupan en torno de tres conceptos —inversiones en la economía basada en el conocimiento, resultados e impacto sobre la productividad—, que guían también las principales observaciones que merecen ser entresacadas.

En primer lugar, respecto de las *inversiones*, además de ratificarse lo expuesto anteriormente sobre el esfuerzo global y la menor participación del sector empresarial, destaca la escasez de fondos de inversión adecuados para este tipo de actividad, el capital riesgo, que apenas alcanza en España la mitad de los promedios europeos que, a su vez, están por detrás de los países más dinámicos, y, sobre todo, de Estados Unidos.

En segundo lugar, los indicadores de *resultados* permiten adentrarse en otros rasgos del Sistema Español de Innovación particularmente significativos:

- Por un lado, se recogen datos de publicaciones científicas. Si se atiende sólo al montante global, se aprecia una aproximación a los promedios europeos, lo cual revela que ese mayor esfuerzo inversor reciente se ha centrado en el sector público y en sus organismos relacionados con la investigación científica, en particular las universidades. Sin embargo, si se ponderan las publicaciones por el nivel de citas que reciben, se advierte un mayor distanciamiento.

- Por otro lado, los datos de patentes ratifican lo señalado antes respecto del mayor retraso que muestran las actividades más próximas a los resultados empresariales: así, la actividad patentadora en Europa es la quinta parte del promedio de la Unión Europea, mientras que las patentes registradas en Estados Unidos reflejan un distanciamiento incluso mayor, pues suponen poco más del 14 por 100 de su media.

- Por último, desde el punto de vista de la capacidad competitiva, sobresale lo que ocurre en el comercio exterior de bienes de alta tecnología. Los datos son expresivos de una presencia más reducida de este tipo de bienes en el comercio español, lo que significa una menor capacidad de renovar la estructura productiva de la que se está produciendo en otros países. Las ventajas competitivas de la economía española se basan más en sectores intensivos en escala, de complejidad tecnológica media, manteniéndose en una posición inferior aquellos otros sectores de mayor nivel tecnológico. Además, se comprueba cómo los ingresos procedentes de exportaciones tecnológicas son diez veces menores que los que obtienen los países mayores de la Unión Europea, confirmando así que la tecnología más reciente creada con recursos propios no suele estar en disposición de competir con otras en el plano internacional, o que, alternativamente, no se desarrollan los mecanismos empresariales e institucionales para potenciar ese tipo de comercio.

Descrita bajo estos últimos apartados la situación global de la innovación en España, debe hacerse una breve referencia final a la desigual manifestación de estas características en las distintas ramas industriales. El conocimiento de esas desigualdades resulta muy útil para profundizar en una de las bases sobre las que se asientan las ventajas competitivas internacionales de la economía española. Estas diferencias pueden medirse a partir de las Ventajas Tecnológicas Relativas (VTR) de las distintas ramas, según la metodología expuesta en el apartado final de Conceptos básicos. Los resultados obtenidos en distintos trabajos que abarcan los decenios de 1970 a 2000 permiten agrupar a las ramas fabriles españolas en tres grupos:

- En primer lugar, la economía española presenta las mayores ventajas tecnológicas en ciertos campos de la química, especialmente los relacionados con la industria farmacéutica, algunos tipos de maquinaria y aparatos, vehículos y motores y plantas de energía (excepto nuclear), armas y municiones y diversos campos próximos a algunas industrias tradicionales, como la alimentación y el textil.

- Ventajas, pero de menor intensidad, se encuentran en química orgánica, otro material de transporte (excepto aeronaves), equipo industrial general no eléctrico y estomatología y cirugía.

- En el otro extremo, las desventajas más nítidas se muestran en todas las clases de tecnologías de la información, aeronaves, el resto de los campos de tecnologías químicas —particularmente, la petroquímica—, caucho y plásticos, materiales de construcción y maquinaria eléctrica y de otro tipo, y energía nuclear.

4. La innovación tecnológica en las empresas

La situación descrita en el epígrafe anterior se manifiesta de forma palpable en la conducta de los agentes individuales que intervienen en el proceso de innovación tecnológica. El papel de las empresas, ya se ha dicho, es central, por cuanto son los agentes que ponen en valor económico los nuevos conocimientos científico-tecnológicos.

Este conocimiento resulta hoy más fácil que en otras épocas, al disponerse de una fuente de información directa como la *Encuesta sobre las actividades innovadoras de las empresas españolas*, cuyas características esenciales se expusieron ya en el *RECUADRO 2*. La comparación con los países de la Unión Europea puede abordarse a partir de la también citada *Encuesta europea* y de algunos datos complementarios recogidos en el *European Innovation Scoreboard*. Éste, a partir de veinticinco indicadores individuales referentes a otros tantos aspectos de la actividad innovadora, sintetiza la situación de cinco grandes categorías *Impulsores de la innovación, Creación de conocimiento, Innovación y espíritu empresarial, Aplicación y propiedad intelectual*. En el cuadro 2 se resumen los indicadores relativos a la tercera y cuarta dimensión, por ser las que más

directamente reflejan la situación de las empresas españolas en relación con las europeas. Las principales conclusiones que pueden extraerse son las siguientes:

- Todos los indicadores agrupados en la dimensión *Innovación y espíritu empresarial* señalan con claridad la posición rezagada de la economía española. Los recursos dedicados a la innovación por parte de las empresas españolas no llega ni al 50 por 100 de los aportados por el promedio de empresas de la Unión Europea. También es muy reducida la presencia del *capital riesgo*, una forma de financiación esencial para el desarrollo de las empresas innovadoras, sobre todo en sus etapas iniciales.
- Es asimismo negativa la posición de las empresas en términos de innovación no tecnológica, de carácter organizativo. La mejor situación se da en lo referente a los gastos en *Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*, aunque también en este aspecto las empresas europeas superan significativamente a las españolas.
- De los cinco indicadores relacionados con las *Aplicaciones*, tan sólo el que mide el porcentaje de *Ventas de productos nuevos para la empresa* muestra una posición española superior. Sin embargo, este dato, aparentemente positivo, queda más que compensado por el escaso peso de las *Ventas de productos nuevos para el mercado*. La consideración conjunta de ambas *ratios*, lleva a la conclusión de que el tipo de innovación practicada por las empresas españolas es de menor alcance porque está más circunscrita a su entorno inmediato y tiene menos poder de penetración en los mercados.
- Los indicadores que miden la realidad de los sectores industriales y de servicios intensivos en tecnología son coincidentes en mostrar la situación atrasada de la economía española, más acusada en cuanto a las manufacturas.

CUADRO 2.—*Resultados de las empresas españolas en relación con el promedio europeo, 2005*

<i>Indicadores de Innovación y espíritu empresarial</i>	
Porcentaje de pequeñas y medianas empresas (PYME) que hacen innovación propia	90
Porcentaje de PYME que cooperan para hacer actividades innovadoras.	49
Gastos en innovación en porcentaje de las ventas	47
Capital riesgo para las primeras etapas en porcentaje del PIB	47
Gastos en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	86
Porcentaje de PYME que hacen innovaciones no tecnológicas	74
<i>Indicadores de Aplicación</i>	
Empleo en servicios de alta tecnología en porcentaje del total de la población activa	82
Exportaciones de productos de alta tecnología como porcentaje de las exportaciones	31
Ventas de productos nuevos para el mercado (porcentaje del total de ventas)	62
Ventas de productos nuevos sólo para la empresa (porcentaje del total de ventas)	157
Empleo en sectores de media-alta y alta tecnología como porcentaje de la población activa	70

Nota: el valor de cada indicador se establece en porcentaje respecto al promedio de la UE-25.
Fuente: European Innovation Scoreboard, 2006.

En apretada síntesis, el peor comportamiento, respecto de Europa, de la economía española en cuanto a la innovación tecnológica encuentra su explicación, desde el punto de vista empresarial, en una situación caracterizada por contar con menos empresas que realizan tareas innovadoras, dedicar menos recursos a ellas, basarlos más en la innovación incremental y renovar en menor proporción sus productos y procesos; aspectos, además, particularmente acusados en los sectores más intensivos en conocimiento y tecnología.

Se han examinado, hasta aquí, las razones del atraso comparado de las empresas españolas en materia de innovación tecnológica, los rasgos diferenciales de éstas en función de su patrón particular de innovación y las relaciones de todo ello con su eficacia competitiva. Pues bien, un último aspecto a considerar en la caracterización innovadora de las empresas españolas tiene que ver con la importancia que ha alcanzado su internacionalización, y cómo ello puede incidir sobre su comportamiento tecnológico. En otras partes de esta obra se hace referencia a la importancia que ha tenido la inversión directa extranjera en la industrialización de España, particularmente en los sectores industriales de mayor contenido tecnológico.

Esta internacionalización se distingue de la de épocas anteriores en que ahora no consiste tan sólo en una transferencia de los conocimientos que se derivan desde las casas matrices a las filiales y, desde éstas, por rebosamiento (*spillover*), a las empresas e instituciones del país huésped. Lo novedoso es que un número creciente de empresas de rango internacional descentraliza una parte importante de su creación de tecnología en centros de otros países, buscando integrar la mayor cantidad de activos tecnológicos susceptible de ser incorporada al acervo tecnológico de la empresa para, de esta forma, ser capaz de competir con sus principales rivales. Y, dado que España sigue siendo, en el sector industrial, un país esencialmente huésped de filiales, parece oportuno preguntarse por el papel de éstas en la economía y su relación con el Sistema Nacional de Innovación.

Para ello conviene analizar, siquiera brevemente, el peso de este tipo de empresas en la economía española. Puede decirse que España destaca por ser uno de los países en los que las empresas multinacionales son más importantes con respecto a las nacionales. En efecto, si se mide la parte del gasto empresarial en I+D realizado por esas empresas, se observa que en España alcanza cerca de un tercio del total, siendo Irlanda el país europeo donde el porcentaje es mayor, casi el doble. Por el contrario, en los países tecnológicamente más avanzados esa presencia es mucho más reducida. De ello no debe concluirse que en España se localicen más centros de investigación de empresas multinacionales que en otros países; antes bien, España se sitúa lejos de los primeros países europeos que reciben aquel tipo de inversión tecnológica. Lo que ocurre es que dicha presencia, aun siendo reducida en términos absolutos, es muy significativa en relación al escaso esfuerzo empresarial propio.

La anterior constatación general debe matizarse teniendo en cuenta que existe una gran diversidad de comportamientos tecnológicos dentro de las empresas extranjeras. Aunque en una mayoría de casos su actividad es relativamente reducida, en otros hay evidencia de que llevan a cabo importantes tareas tecnológicas en España.

Una mejor apreciación de la importancia de esas empresas se obtiene al comparar su comportamiento tecnológico con el de las de capital nacional. En este sentido, se puede afirmar que las de capital extranjero muestran un comportamiento tecnológico más activo, incluyendo una mayor probabilidad de hacer I+D o cualquier otra actividad innovadora. Sin embargo, si la comparación se establece entre empresas innovadoras extranjeras y de capital nacional, las diferencias con respecto a cómo desarrollan esas actividades son relativamente reducidas. Lo que más las distingue en este caso son factores de tipo estructural, como el tamaño de las empresas —las multinacionales suelen ser mayores—, el sector donde se localizan —éstas predominan en sectores de alto contenido tecnológico—, la apertura exterior —las multinacionales suelen exportar e importar más que las de capital nacional— y la pertenencia a un grupo de empresas. Cuando este tipo de factores se homogeneizan, las diferencias entre las formas de innovar de unas y otras son muy reducidas.

5. Recapitulación

A lo largo de las páginas previas se han expuesto los rasgos más sobresalientes que explican la situación de la innovación tecnológica en la economía española, su posición relativa en el plano internacional y algunos elementos de su conexión con la competitividad y el desarrollo. La evolución reciente de la innovación tecnológica en España puede caracterizarse por un aumento de los recursos dedicados a esa actividad por todos los agentes, aunque con un mayor componente de recursos públicos. Al mismo tiempo, el distanciamiento con respecto a los países tecnológicamente más desarrollados sigue siendo considerable, lo que pone de manifiesto que se está ante una debilidad estructural que puede hipotecar el deseable proceso de convergencia con los países punteros de la economía mundial. Particularmente revelador resulta, en este sentido, el menor número de empresas que en España llevan a cabo esas tareas y el menor nivel de recursos que dedican. A todo ello debe añadirse la considerable importancia que tienen las empresas de capital extranjero en el sistema de creación de capacidades tecnológicas.

De todo lo anterior se deriva la prioritaria conveniencia de revisar las políticas relacionadas con la innovación tecnológica. Se trata de hacer un mayor esfuerzo para reducir de forma más decidida las distancias que separan aún a España de los países más dinámicos. Para ello debe distinguirse entre las acciones encaminadas a que surjan más empresas con vocación innovadora de aquellas otras orientadas a que las empresas que ya innovan dediquen a ello un mayor esfuerzo. Todo esto, claro está, en un marco de actuación de las Administraciones que conceda la necesaria prioridad a esta cuestión, adoptándose cuantas iniciativas sean necesarias para que las instituciones de investigación estén mejor dotadas de recursos y se organicen de forma más acorde con la necesaria interrelación con el sector privado.

Lecturas recomendadas

EUROPEAN COMMISSION, *Third Community innovation survey*, Lux./Bruselas, 2003. FUNDACIÓN COTEC, *Tecnología e innovación en España*, Madrid, 2006. MOLERO, J., *Innovación y competitividad en Europa*, Síntesis, Madrid, 2001.

Conceptos básicos

- **Tecnología.** Conjunto de conocimientos, teóricos y empíricos, formalizados o implícitos, que se contienen en los equipos, métodos, procedimientos, organización, rutinas y «saber hacer», y se utilizan en las actividades de producción de bienes y servicios. La tecnología puede estar *incorporada* en los equipos de producción, o puede ser *desincorporada*, como cuando se plasma en la experiencia empresarial, en las rutinas de trabajo, en los planos o dibujos industriales, en las patentes...

- **Patentes.** Son derechos exclusivos de explotación económica de una invención que otorga el Estado a la persona, entidad o empresa que lo ha obtenido. Se conceden, en general, por períodos de veinte años, exigiéndose a sus propietarios el pago de un canon anual, la obligación de explotar la invención y la entrega a la correspondiente Oficina de Patentes de la documentación precisa para que su contenido pueda ser de conocimiento público.

- **Balanza de Pagos Tecnológica.** Registra las transacciones comerciales relacionadas con la transferencia internacional de tecnología. Incluye los ingresos y pagos derivados del uso de patentes, licencias, marcas, diseños, *know-how* y servicios técnicos relacionados.

- **Ventajas Tecnológicas Relativas (VTR).** Para valorar las pautas de especialización relativa de la actividad tecnológica de los países en los distintos sectores productivos puede utilizarse un indicador que, como indica su denominación, trata de medir la existencia de ventajas entre los países en su desempeño tecnológico.

$$VTR_{ij} = (P_{ij}/P_{wj})/(P_i/P_w)$$

donde *i* es el indicador del país y *j* el sector que se analiza. P_{wi} y P_w son, respectivamente, las patentes mundiales en el sector *j* y las patentes totales mundiales. Este índice supera la unidad cuando la posición relativa del país en el sector *j* es mejor que su situación promedio; en este caso se dice que dicho país tiene «ventajas relativas» en aquel sector. En caso contrario, cuando el indicador se sitúa por debajo de la unidad, el sector tiene «desventajas». Además, la fórmula empleada permite interpretar los datos en forma de su «magnitud»: cuanto más se aleje de la unidad, mayores serán las ventajas o desventajas que presentan.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DIMENSIÓN. 3. ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD Y CONTROL. 4. ORGANIZACIÓN E INTEGRACIÓN PRODUCTIVA. 5. INTERNACIONALIZACIÓN. 6. RENTABILIDAD Y FINANCIACIÓN. 7. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Empresas y empresarios constituyen la médula del entramado económico de cualquier sociedad moderna, basada en el mercado como asignador de recursos, hasta condicionar el crecimiento económico y el propio bienestar de los ciudadanos. De las empresas depende la eficiente realización de las tareas productivas que se desarrollan en su seno; y de los empresarios, la organización de éstas, en su papel de artífices principales del complejo proceso que abarca desde la introducción de nuevos bienes y métodos de producción a la mejora del contenido tecnológico y de la calidad de esos factores productivos, y de la apertura de mercados al diseño de formas organizativas de la actividad económica más acomodadas a las cambiantes exigencias de la oferta y de la demanda. De ahí la importancia de su estudio como factor de crecimiento.

En la configuración del cuadro empresarial de un país intervienen diversos factores, desde los sectores en que se ubican las empresas hasta el entorno económico e institucional que les sirve de soporte. También difieren sus atributos distintivos: dimensión, estructura de la propiedad, organización y sistema de financiación, entre otros. Todos ellos condicionan su nivel de eficiencia o su viabilidad futura, o bien, en el plano tecnológico, alientan o desincentivan la necesaria generación de innovaciones, mejoran o retardan la productividad de los recursos utilizados y, en definitiva, repercuten en su capacidad para generar empleo. En suma, el estudio de las empresas, al margen de lo arriesgado que resulta llevar a cabo cualquier intento de generalización, debe ayudar a comprender los problemas de crecimiento de la economía española.

Como fuere, en estas páginas deben quedar reflejadas las características básicas del colectivo empresarial español. De ahí que se proceda de modo sistemático, en epígrafes sucesivos, a examinar la dimensión de las empresas españolas y su relación con la competitividad, su estructura de propiedad, la organización y la integración productivas, la internacionalización de sus actividades, y, finalmente, antes de recapitular, su rentabilidad y financiación.

2. Dimensión

La estructura empresarial española se caracteriza por el claro predominio de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Aunque éste es un rasgo común para todas las economías europeas, en España es más acentuado. Por estratos de tamaño, a 1 de enero de 2006, casi la totalidad de las empresas españolas tenían menos de 200 trabajadores, según la información del Directorio Central de Empresas del INE, y más del 90 por 100 no superan los diez empleados (cuadro 1). Esta atomización de la estructura empresarial explica que España tenga un mayor número de empresas en relación con la población que la media europea. Asimismo, en los últimos años se observa que las PYME aumentan su peso relativo en el empleo. Únicamente en los sectores energético, financiero y en algunos servicios (hasta hace poco, monopolios estatales) se aprecia una mayor presencia de grandes empresas (más de 200 trabajadores).

CUADRO 1.—*Datos básicos de la estructura empresarial española, 2005*
(porcentajes)

Dimensión (núm. trabajadores)	Empresas	Propensión exportadora ^a	Propensión importadora ^b	Productividad por trabajador ^c
< 20	97,20	5,9	4,6	33,6
20-50	1,85	10,5	4,3	38,0
51-100	0,48	18,8	10,4	44,8
101-200	0,23	24,8	12,8	54,2
201-500	0,12	35,6	17,9	61,6
> 500	0,05	32,1	17,9	82,2

Notas: (a) Exportaciones/ventas en porcentaje. (b) Importaciones/ventas en porcentaje. (c) Valor medio de la productividad (miles de euros por ocupado).

Fuente: INE, *Directorio Central de Empresas, 2006*, y Fundación SEPI, *Encuesta sobre estrategias empresariales, 2005*.

La gran empresa tiende a ocupar una proporción menor en el sector industrial por la utilización de determinadas estrategias productivas, lo que potencia el auge de las empresas de menor dimensión. Así, recurriendo a la especialización y externalización de parte de sus tareas productivas, facilita la creación de nuevas empresas y la subcontratación de actividades a otras de menor tamaño. En cualquier caso, en España, pese a esa importancia de las PYME, más de una tercera parte del empleo asalariado directo depende todavía de las grandes empresas. En suma, la dimensión empresarial española es en exceso reducida, y ha sido históricamente considerada como una desventaja competitiva por limitar la productividad y por dificultar su presencia en los mercados exteriores.

En relación con la productividad, los datos conocidos para las empresas industriales muestran una secuencia bien definida, de carácter positivo, entre tamaño y productividad: a medida que se avanza en el tamaño la productividad que se alcanza es mayor.

La segunda vertiente a considerar es la incidencia del tamaño sobre la presencia de las empresas en los mercados exteriores. Como podría esperarse, poseer un tamaño mínimo facilita la adopción de estrategias exportadoras: mientras el 92 por 100 de las grandes empresas manufactureras de más de 200 trabajadores realiza actividades con el exterior, entre las que tienen 200 o menos trabajadores, poco más del 50 por 100 lleva a cabo dicha estrategia comercial.

La secuencia entre tamaño y exportación es clara, según se observa en el cuadro 1: a medida que se avanza en el tamaño empresarial aumenta el compromiso exportador de las empresas, lo que es especialmente cierto para las empresas hasta 500 trabajadores. Algo similar ocurre con la propensión importadora (importaciones/ventas), aunque ahora son mucho más reducidas las diferencias entre los diversos tramos.

Los resultados anteriores expresan la situación general, referida al conjunto de las empresas españolas. Si se consideran únicamente las empresas que exportan, según los datos que más adelante se presentan (cuadro 3), a partir de un tamaño mínimo, imprescindible para llevar a cabo tareas exportadoras (más de 50 trabajadores), los diversos estratos tienen propensiones similares (en torno al 33-35 por 100), correspondiendo una cifra más alta al tramo comprendido entre 201-500 trabajadores. Luego la dimensión es sólo una barrera de entrada para comenzar a exportar, pero no lo es una vez que la empresa se ha aposentado en los mercados exteriores.

Para explicar el amplio abanico de resultados en los niveles de productividad entre los diferentes segmentos de empresas, conviene reseñar tres aspectos sustanciales de su conducta: el nivel de capitalización de las empresas, el esfuerzo innovador y la cualificación de la mano de obra empleada en el proceso productivo. Como se contempla en el cuadro 2, las empresas de menor tamaño evidencian una clara posición de desventaja, con relación al resto, tanto en la intensidad inversora en bienes de equipo como en esfuerzo tecnológico, así como por lo que respecta a la participación de personal cualificado en el empleo total de la empresa o la proporción de la plantilla dedicada a tareas de I+D.

Dentro del colectivo empresarial es útil diferenciar, no obstante, al igual que se ha hecho con la exportación, las empresas que practican con cierta regularidad la innovación de aquellas que no lo hacen. Según se desprende del cuadro 3, las empresas de menos de 50 trabajadores se muestran especialmente activas por lo que respecta al esfuerzo tecnológico realizado, más incluso que las empresas de tamaños superiores (siendo excepción aquí al estrato concreto entre 101 y 200 trabajadores).

CUADRO 2.—Inversión, esfuerzo tecnológico y cualificación de la mano de obra en las empresas manufactureras españolas, 2005

Indicadores	Tamaño de la empresa (núm. de trabajadores)					
	< 20	21-50	51-100	101-200	201-500	> 500
— Media de la intensidad inversora en bienes de equipo ^a	2.801	3.423	5.365	5.904	7.569	11.063
— Esfuerzo tecnológico ^b	0,30	0,66	0,81	1,40	1,25	1,89
— Empleo total relativo en I+D ^c	10,8	15,7	26,0	16,8	24,7	26,6
— Proporción de ingenieros y licenciados sobre el total	3,3	4,4	5,9	6,5	6,8	9,0

Notas: (a) Compras y grandes reparaciones en equipos para procesos de información, maquinaria industrial, utillaje e instalaciones técnicas, elementos de transporte y mobiliario, equipos de oficina y otro inmovilizado material. Expresado en euros por ocupado. (b) Porcentaje que los gastos en I+D y las importaciones de tecnología representan sobre el total de las ventas. (c) Tanto por mil que el personal dedicado a actividades de I+D representa sobre la suma del personal asalariado y no asalariado.

Fuente: Fundación SEPI, Encuesta sobre Estrategias Empresariales, 2005.

Y hay una clara diferencia entre la proporción de plantilla dedicada a la I+D en empresas de menos de 100 trabajadores y el resto, con una proporción superior al 7 por 100 en las primeras y menor del 4 por 100 en las segundas. Luego, considerando sólo al colectivo de las empresas que realizan gastos de I+D, el tamaño empresarial no es una variable que explique sustancialmente la diferente intensidad investigadora, mas al contrario, las empresas pequeñas se muestran, en general, relativamente más dinámicas.

CUADRO 3.—Empresas exportadoras e innovadoras en España, 2005 ^a

Indicadores	Tamaño de la empresa (núm. de trabajadores)					
	< 20	21-50	51-100	101-200	201-500	> 500
Propensión exportadora ^b	23,8	25,9	33,2	35,1	41,5	35,1
Esfuerzo tecnológico ^c	2,9	3,1	2,5	3,0	1,9	2,3
Empleo en I+D ^d	83,3	70,9	73,8	36,0	37,1	35,3

Notas: (a) Sólo se consideran las empresas que exportan y hacen I+D. (b) Porcentaje de las exportaciones sobre el total de las ventas. (c) Porcentaje de los gastos en I+D y de las importaciones de tecnología sobre el total de las ventas. (d) Empleo total relativo en I+D.

Fuente: Fundación SEPI, Encuesta sobre Estrategias Empresariales, 2005.

Éste es, pues, un primer paso para entender el distinto comportamiento de las empresas españolas dependiendo de su tamaño. No conviene olvidar que, junto a las dificultades para conseguir una escala mínima eficiente por parte de las PYME, existen barreras de entrada a la información sobre los cambios tecnológicos y organizativos, y, también, que estas empresas han soportado, por lo general, un coste algo superior en la financiación con recursos ajenos; lo que sitúa, en definitiva, a este grupo empresarial en una inferior posición competitiva, recortando así muchas de sus posibles ventajas a la hora de adaptarse, con más flexibilidad y menores costes de producción, a los cambios del mercado.

Las limitaciones derivadas del tamaño tienden a hacerse más explícitas en un contexto de apertura y globalización de los mercados, en el que la supervivencia de la empresa requiere su presencia en los mercados internacionales. Por ello, desde la década de 1990 —y sobre todo en su parte final— ha tenido lugar un fuerte aumento de las fusiones y adquisiciones de empresas en todo el mundo, y también en España. Estas transformaciones organizativas han sido protagonizadas en gran medida por las grandes empresas, que de esta manera han conseguido aumentar su dimensión muy rápidamente, mejorando, en muchas ocasiones, su capacidad competitiva en el marco internacional.

Con este proceso de fusiones y adquisiciones de empresas también ha aumentado el grado de concentración de la oferta (*RECUADRO 1*), aunque el tamaño medio de la empresa apenas se ha modificado, pues sigue existiendo una elevada proporción de empresas pequeñas. En concreto, los sectores productivos en los que han tenido lugar más fusiones y adquisiciones de empresas son los de servicios (comercio, telecomunicaciones y actividades financieras), seguidos de los manufactureros (química, alimentación y bienes de equipo). Por lo demás, la relación positiva entre la gran dimensión y la apertura a la competencia exterior se manifiesta en que la concentración de la oferta es mayor en aquellos sectores expuestos a la competencia internacional.

Un último apunte servirá para situar en sus justos términos la situación de la empresa española: a pesar del

rápido crecimiento de las empresas líderes, las ventas de la primera empresa industrial no alcanzan la décima parte de las ventas de la primera empresa comunitaria. Las diferencias son también muy considerables en energía y algo menores en el sector servicios. Todo ello abunda en la idea de que la empresa española tiene pendiente afrontar su redimensionamiento.

3. Estructura de la propiedad y control

Las empresas españolas tienen una estructura de la propiedad muy concentrada, lo que resulta consecuente con la reducida dimensión reseñada en el epígrafe anterior. Ahora bien, esta elevada concentración está presente también en empresas de mayor tamaño.

Más en concreto, la *estructura de la propiedad* de la empresa española muestra el siguiente perfil:

- La identificación entre propiedad y control decrece con el aumento del tamaño.
- La propiedad y gestión familiar es la forma de gobierno más frecuente entre las empresas de menor dimensión, mientras que el *holding* empresarial o la corporación financiera lo es entre las grandes empresas.
- La empresa familiar sacrifica potencial de crecimiento al mantenimiento del control del capital, en cuanto que se muestra reacia a realizar ampliaciones que supongan la entrada de nuevos accionistas, y tiende a realizar directamente las tareas de gestión de la empresa.
- La participación de otra empresa en el capital social es una fórmula sólo extendida entre las grandes empresas; más de la mitad de éstas pertenecen a un grupo societario o están controladas mayoritariamente por otras empresas.
- El crecimiento externo de la empresa española a través de la adquisición de acciones de otras empresas ha sido el cambio más destacado en la estructura de la propiedad empresarial desde la entrada de España en la Unión Europea, por encima de los aumentos de la participación del capital exterior en ellas.
- Por último, los cambios en la titularidad de la propiedad que se han producido mediante la compra de empresas, o mediante su creación, por parte del capital extranjero, no han supuesto variaciones significativas en la estructura de la propiedad de la empresa española.

La comparación de la estructura de la propiedad de la empresa española con las de otros países permite distinguir tres modelos: el centroeuropeo, el anglosajón y el japonés. En el *centroeuropeo*, el accionista principal tiene el control mayoritario en más de la mitad de las empresas. En el *anglosajón* el control mayoritario es ejercido por el accionista principal en menos de la décima parte de las empresas, con lo que la mayoría del capital de éstas está distribuido entre accionistas minoritarios (Reino Unido, Estados Unidos). *Japón*, por el contrario, no se encuadra en ninguno de los casos anteriores; puede decirse que se trata de un modelo intermedio cuya singularidad estriba en que el accionista principal —frecuentemente una institución financiera— tiene una participación minoritaria, pero suficiente para poder intervenir en las decisiones de la empresa.

El modelo de estructura de la propiedad responde al grado de desarrollo de los mercados bursátiles. La importancia que éstos tienen en los países anglosajones ha facilitado que las empresas recurran a ellos para cubrir sus necesidades de financiación. Por el contrario, en los países europeos —y España sería el caso extremo— los mercados de capitales no constituyen una fuente de financiación preferente, a pesar de su crecimiento en los últimos años.

LOS «NÚCLEOS DUROS» DEL CAPITALISMO ESPAÑOL

La financiación del proceso de industrialización en la España del siglo XX trajo consigo desde un principio la conformación de un entramado de relaciones mercantiles y accionariales entre algunos bancos y determinados negocios energéticos. Este entramado se fue densificando luego a través de un creciente entrecruzamiento de participaciones con distintas empresas industriales, inmobiliarias y de prestación de servicios, comúnmente de cierta dimensión y poder de mercado en sus respectivos ámbitos. La cultura de los «grupos industriales» de la banca creó, durante décadas, un esquema de relaciones banca-industria que llega hasta nuestros días. Si bien donde antes cada banco poseía su propio grupo de empresas con el que mantenía una vinculación preferente y estable, hoy aparece una red de participaciones mucho más compleja, al tiempo que concentrada en un menor número de entidades, a medida que éstas se han fusionado.

El renovado dibujo actual del mapa empresarial de la economía española ha sido fruto de una intensa ola de fusiones y adquisiciones, no siempre amistosas. Sus principales razones hay que buscarlas en la presión de la competencia, exterior e interior, en la búsqueda de tamaños que se suponían más eficientes, cuando no de «campeones nacionales», y en la siempre controvertida *generación de valor* para los accionistas. En el caso concreto de los bancos, el progresivo descenso de los tipos de interés en la década final del siglo impulsó, para tratar de compensar la caída de los márgenes, tanto sus procesos de fusión como de adquisición de participaciones empresariales que permitieran la obtención de plusvalías.

Pero algunos de los trazos más sobresalientes de ese mapa empresarial se han debido, asimismo, a la forma en que se llevaron a cabo las privatizaciones de la segunda mitad del decenio de 1990, transfiriendo, no pocas veces, posiciones de dominio de manos públicas a otras privadas; por ejemplo, en los sectores energéticos o de telecomunicaciones, en cuyos mercados la competencia se abre paso aún con morosidad. La búsqueda de accionistas estables y capaces de respaldar la gestión de las empresas guió las grandes privatizaciones del período, favoreciendo *políticamente* ese proceso de consolidación de poder económico. Y, así, el gobierno optó por privatizar las principales empresas públicas recurriendo a entidades, preferentemente financieras, que, con pequeñas participaciones accionariales, pero suficientes para obtener posiciones de control de la gestión, garantizaran un «núcleo estable» de accionistas con compromiso de permanencia a largo plazo.

El resultado de todo ello es que banca, energía y telecomunicaciones siguen siendo, como desde hace décadas, los protagonistas esenciales del entrecruzamiento de intereses mercantiles, pero ahora de un modo si cabe más concentrado, en torno de un reducidísimo número de empresas: los dos grandes bancos, BBVA y Santander, las dos principales eléctricas, Endesa e Iberdrola, más la petrolera Repsol y, por supuesto, el gigante Telefónica. Añádanse, hasta completar la decena, y por su evidente peso en los sectores respectivos, las dos grandes cajas, la Caixa y Caja de Madrid, más Cepsa y Gas Natural. De ahí nacen los principales centros nodales que se conectan entre sí, y se ramifican hacia múltiples intereses, entre los que los de las grandes empresas constructoras —Acciona, ACS, Sacyr Vallehermoso— han cobrado particular protagonismo reciente al tomar posiciones muy significativas en las grandes eléctricas. Se crea así una madeja de conexiones, cada vez más ampliada con otras de fuera de España, de la que emerge un selecto número de empresas con intereses muchas veces comunes —otras, contrapuestos, y, en todo caso, evidente poder de mercado y de influencia. Sólo las condiciones de desinversión impuestas por el Tribunal de Defensa de la Competencia en el caso de las fusiones sujetas a su dictamen, la acción de los organismos reguladores, o, con carácter más general, algunas medidas del gobierno, han tenido un cierto efecto moderador sobre las tendencias de concentración apuntadas.

Las diferencias en los modelos de propiedad suponen, a su vez, diferentes *sistemas de gobierno*. La concentración de la propiedad favorece la influencia del accionista principal en las decisiones organizativas y de gestión de la empresa y, en consecuencia, un modelo de gestión en el que coinciden propiedad y control. Esta característica es particularmente relevante en las empresas de menor tamaño.

Los estudios realizados en España demuestran que el control y la concentración de la propiedad no han tenido un impacto negativo en la rentabilidad. Si bien se ha de tener presente que la intervención directa de los accionistas principales en el control de la empresa influye en el destino de sus recursos, por lo que ésta puede verse sometida a una gran aversión al riesgo y a la obtención de rentabilidad a corto plazo, en detrimento de inversiones enfocadas a proyectos de I+D e innovación, única vía para la incorporación de progreso técnico y para mejorar la productividad.

4. Organización e integración productiva

Las empresas pueden adquirir externamente o bien producir en su seno aquellos factores que precisan para su proceso productivo (*integración*). La elección está sujeta a que el mercado ofrezca lo que la empresa requiere a un precio inferior al de su producción interna.

La integración vertical ha sido —y sigue siendo en un buen número de actividades— el modelo organizativo más habitual adoptado por las empresas. Ahora bien, los cambios en la competencia

internacional y en la tecnología han impulsado nuevas fórmulas de organización, flexibles y descentralizadas. La aplicación de la informática al diseño, a la producción y a la comunicación ha desplazado, en muchas actividades, la ventaja competitiva desde la gran empresa integrada a las empresas especializadas, generalmente pequeñas y medianas empresas. Se establecen, de este modo, relaciones estables entre las empresas, complementando sus actividades productivas.

Como consecuencia de estos cambios, las empresas buscan un entorno industrial en el que las relaciones con proveedores y distribuidores se realicen en el menor tiempo posible y en el que se puedan aprovechar todas las ventajas derivadas de la proximidad de la concentración empresarial. La fórmula más utilizada por las empresas para organizar la *descentralización productiva* es la subcontratación, aunque también pueden establecerse acuerdos de cooperación con objetivos específicos de investigación, producción o comercialización. La posibilidad de establecer relaciones de uno u otro tipo, así como la estrategia de colaboración elegida por la empresa en cada caso, influyen en la localización concreta de sus instalaciones industriales.

En España las empresas externalizan al mercado una parte relevante de sus funciones manufactureras y de servicios, como se desprende del bajo peso relativo que tiene el valor añadido sobre la producción, y que indica una cierta especialización empresarial de las actividades industriales (cuadro 4). Por tamaños se observan diferencias relevantes. Así, las empresas de tamaño inferior están más integradas que las grandes (mayor peso relativo del valor añadido sobre la producción), de lo que se infiere que la pequeña empresa española no tiene un modelo organizativo coherente con su tamaño. Su menor escala le impide competir con un sistema de producción integrado, por lo que su opción competitiva debería apoyarse en la flexibilidad y en la especialización, aumentando las relaciones de complementariedad a través del mercado.

CUADRO 4.—Grado de integración por tamaños de la empresa industrial española, 2005
(porcentajes)

Indicadores	Tamaño de la empresa (núm. de trabajadores)					
	< 20	21-50	51-100	101-200	201-500	> 500
Compras en el grupo ^a	1,5	0,6	8,6	9,0	15,2	19,9
Importaciones vinculadas ^b . . .	0,9	1,4	4,7	6,1	7,9	9,3
Servicios subcontratados ^c . . .	49,4	50,2	55,1	52,6	54,3	49,3
Compras subcontratadas ^d . . .	7,8	8,3	8,7	9,3	9,7	7,5
Valor añadido/Producción ^e . .	40,4	38,3	34,2	34,1	30,5	29,8

Notas: (a) Porcentaje que representan las compras realizadas en el grupo respecto al total de compras. (b) Porcentaje que representan las importaciones de productos de empresas extranjeras con las que la empresa mantiene acuerdos de comercialización y distribución, o que participan en el capital de su empresa, sobre las importaciones totales de la empresa. (c) Porcentaje que los servicios subcontratados representan sobre el total de los servicios. (d) Porcentaje que las compras subcontratadas, con o sin materiales, representan sobre el total de las compras. (e) Porcentaje que representa el valor añadido generado durante el proceso productivo sobre la producción total.

Fuente: Fundación SEPI, Encuesta sobre estrategias empresariales, 2005.

No obstante, y con carácter general, la descentralización de la empresa española no parece responder a una estrategia explícita de externalización, con coordinación y control de sus compras a proveedores, dada la escasa significación de las compras subcontratadas (en ningún caso superior al 10 por 100 del total de las compras). Únicamente se aprecia un cierto control en la subcontratación de los servicios (porcentaje correspondiente en torno al 50-55 por 100), a causa del elevado grado de personalización de la demanda y de su rápido crecimiento, asociado a la adopción de cambios organizativos por parte de las empresas manufactureras. En este sentido, desde principios del decenio de 1990, el porcentaje que representan los servicios subcontratados ha aumentado en todos los estratos de empresas, favorecido por el aumento de la dimensión del mercado de los servicios a las empresas.

Con la información del cuadro 4, cabe reseñar, igualmente, la existencia de diferencias bien perceptibles en la forma en que las empresas ejercen el control de las compras, según su tamaño. Las grandes empresas participan más que las pequeñas (menos de 50 trabajadores) en el proceso de intercambios que tienen lugar en el seno del grupo empresarial al que pertenecen. Y otro tanto sucede con las importaciones vinculadas a la empresa matriz multinacional de la que forma parte, o con motivo de los acuerdos de cooperación que mantiene con otras empresas en el exterior. En este sentido, las grandes empresas tienen también menor flexibilidad, al quedar sus decisiones de compra reservadas al grupo empresarial al que pertenecen. En cambio, las pequeñas y medianas empresas realizan sus compras de bienes y servicios más libremente, y de

ahí el escaso peso de las compras dentro del grupo y de las importaciones vinculadas.

Las diferencias en la organización del proceso productivo se extienden, asimismo, al plano sectorial. Las empresas que están en mercados con una elevada concentración de la oferta (máquinas de oficina, minerales metálicos o siderometalúrgicos, química...) están más integradas o ejercen un mayor control sobre proveedores y distribuidores; en cambio, cuando en el mercado son numerosas las empresas existentes sucede lo contrario. De esa misma disparidad participan las empresas cuando se contemplan otros ámbitos de su esquema organizativo. Así, mientras la integración de la empresa española es alta en la fase de distribución y comercialización de sus productos, no lo es tanto en el proceso manufacturero.

5. Internacionalización

En un marco de intensa apertura al exterior, el mercado tiene un ámbito global. Esto implica que las empresas españolas tienen que competir con las de capital extranjero en el mercado nacional y acudir también a los mercados exteriores. De ahí que en este epígrafe se analicen los comportamientos de las empresas extranjeras en España, en un primer momento, y de las empresas españolas en el exterior, más adelante.

a) Empresas extranjeras en España

El capital extranjero en España ha tenido un papel crucial en el desarrollo del sistema productivo español, mucho más importante que en otros países desarrollados. Ha favorecido la inversión productiva, ampliándolo y modernizándolo, y el desarrollo de empresas de mayor dimensión con capacidad de irradiación de nuevas prácticas y conocimientos tecnológicos, de comercialización y de gestión.

Una buena parte de las primeras doscientas empresas multinacionales ha ido conformando el tejido productivo español desde la década de 1980, más interesadas, en sus comienzos, por la parcela manufacturera que por los servicios, al contrario de lo que viene sucediendo más recientemente. Hay sectores, como el ensamblaje de vehículos, con abrumadora presencia de ellas (Ford, General Motors, Volkswagen, Renault, Peugeot-Citroen), o como química, donde su incidencia productiva no es menos importante (Hoechst, Roche, Rhone Poulenc, Basf, Du Pont, Dow Chemical, Imperial Chemical, Procter and Gamble, Johnson & Johnson, Merck...), y caucho (Michelin, Bridgestone). También ha sido fundamental su presencia en sectores avanzados como electrónica (General Electric, Siemens), y en otros de escasa complejidad tecnológica como alimentación (Nestlé —una de las pioneras— Danone, Diageo, Unilever, Ahold, Allied Domecq, United Biscuits).

En servicios, más tardíamente abiertos a la competencia internacional, cabe destacar su presencia en telecomunicaciones (Vodafone, France Telecom), en banca y seguros (Deutsche Bank, Barclays Bank, Allianz, ING, AXA...), en comercio (Carrefour, Toys R'US, Ikea); o bien en otras actividades (Deloitte, Pricewaterhouse, Saatchi & Saatchi). Todas ellas son empresas provenientes del mundo desarrollado; más infrecuentes, hasta ahora, son las provenientes de países de menor desarrollo relativo, como Cemex (México) o Daewoo (Corea del Sur).

Desde mediados de los años noventa, sin embargo, un nutrido grupo de empresas ha abandonado sus actividades productivas, aunque no las comerciales y los servicios postventa. Este proceso de deslocalización empresarial ha tenido lugar en ámbitos de significación tecnológica bien distintos, desde productos metálicos (con la pionera Gillette, en 1994), la alimentación, la industria auxiliar del automóvil (Delphi, Valeo), o los electrodomésticos (Braun, Samsung), hasta la electrónica e informática (IBM, Alcatel, Ericsson), donde más se ha dejado notar. Todo esto se contempla con mayor detalle en el *RECUADRO 1* del capítulo 8.

Comparadas con las empresas nacionales, las de capital extranjero, que predominan en los sectores industriales de alta y media intensidad tecnológica, se caracterizan por los siguientes rasgos:

- Mayor capacidad tecnológica (las llamadas ventajas de propiedad), lo que las convierte en fuentes de difusión de conocimientos y procedimientos.
- Dimensión media más alta, operan en mercados con una estructura más concentrada y controlan una mayor cuota de mercado.
- Mayor nivel de cualificación de sus trabajadores y mayor estabilidad de sus plantillas (que se manifiesta en la reducida contratación temporal).
- Productividad del trabajo más elevada, en correspondencia con las características previas.

- Las empresas participadas por capital extranjero obtienen márgenes de rentabilidad más elevados que las no participadas, si bien las diferencias se han ido estrechando con el tiempo.
- Una propensión importadora significativamente más alta, por razón, principalmente, de su pertenencia a un grupo multinacional, lo que obliga a la filial a seguir una política de importaciones vinculadas. De otro lado, su propensión exportadora es sólo ligeramente más alta que en el caso de las empresas nacionales.
- Un saldo comercial con el resto del mundo más desfavorable, y ello obedece, según se acaba de decir, a sus mayores vinculaciones comerciales con el grupo multinacional al que pertenecen.

b) *Empresas españolas en el exterior*

El proceso de internacionalización de la empresa española se puede observar también del lado de la actuación de las empresas españolas en el exterior, bien con exportaciones o mediante la inversión directa extranjera.

Tres notas sobresalen en la *caracterización de la actividad exportadora* de la empresa radicada en España:

- *Fuerte expansión* en los veinte últimos años. El mercado internacional ha dejado de ser un lugar secundario y ocasional dentro de las prioridades de, al menos, la mitad de las empresas manufactureras (particularmente entre las empresas de mayor tamaño).
- *Permanencia en los mercados*. Las vías de acceso a los mercados exteriores seguidas por la empresa española indican su voluntad de permanencia y de compromiso con ellos: cada vez es menor el uso de agentes externos o intermediarios (fórmula utilizada cuando la exportación es casual), recurriendo la empresa mayoritariamente a medios propios.
- *Adaptación a los nuevos requerimientos del mercado internacional*. Las empresas españolas ya situadas en dicho mercado desarrollan una estrategia de diferenciación de producto, bien en calidades o en características de producto (diferenciación vertical), bien en marca (diferenciación horizontal).

La otra vertiente del proceso de internacionalización de la empresa es la extensión de sus actividades productivas en el exterior mediante *inversión directa en el exterior*, de trayectoria más reciente. Como se analiza con más detalle en el capítulo 20, las empresas españolas afrontaron la producción y comercialización de sus bienes y servicios en el exterior con bastante retraso respecto de las de otros países desarrollados, como puede deducirse de la escasa relevancia del volumen invertido hasta mediados del decenio de 1990.

Con frecuencia, la localización de la actividad inversora ha tenido lugar en aquellos mercados y sectores en los que las empresas españolas tenían ya intereses comerciales. Destacan muy especialmente las empresas del sector servicios, de energía y agua y de la construcción. En cambio, el papel de las empresas manufactureras es relativamente menor, a pesar de la mejora reciente.

Dentro de los servicios, las instituciones financieras y de seguros han sido las de mayor implantación en el exterior, en particular los dos grandes bancos (Santander y BBVA). El segundo lugar corresponde a transportes y comunicaciones (Telefónica, Indra...). Y ya, a mucha mayor distancia, otros servicios, comercio y hostelería (Inditex, Sol Meliá, Barceló Hoteles...). Buena parte de las actividades de estas empresas se ha situado en Iberoamérica. El proceso de liberalización del sector servicios, acometido por algunos países de la citada área, se encuentra detrás de la fuerte irrupción de empresas españolas de gran tamaño en dicho mercado.

Las actividades de energía y agua ocupan también una posición muy destacada en la internacionalización de la empresa española, como también la construcción (Repsol-YPF, Endesa, Iberdrola, Gas Natural, Aguas de Barcelona, ACS, Sacyr Vallehermoso...), y también en este caso ha sido Iberoamérica el lugar idóneo para su ubicación, especialmente para las de energía y agua.

De hecho, actualmente buena parte de estas empresas generan ya un tercio o más de sus beneficios totales a partir de las filiales que tienen ubicada en los diferentes países de América Latina. No obstante, cada vez es más habitual la realización de operaciones en territorio europeo (por ejemplo, la compra por parte del Santander del banco británico Abbey Nacional Bank, la adquisición realizada por Telefónica de O2, la segunda operadora de móviles de ese mismo país, o la reciente adquisición por Iberdrola de Scottish Power), así como en otros lugares, como Norteamérica.

Entre las empresas manufactureras predominan las encuadradas en sectores tradicionales, destacando productos minerales no metálicos (Valenciana de Cementos, Roca), alimentación y bebidas (Agrolimen, Campo-frio, Freixenet, Panrico, Pescanova...), papel y artes gráficas (Planeta) o metálicas básicas (Acerinox). Pero también otras empresas incluidas en sectores más avanzados, básicamente, en los sectores químico y material de transporte (Laboratorios del Dr. Esteve, Ficosa, Irausa...), muy de la mano, estas últimas, de la expansión internacional de las empresas multinacionales ensambladuras establecidas en España.

Hay mercados todavía bastante olvidados, particularmente en el Este de Europa (donde cabe destacar la compra por parte de Telefónica de Cesky Telecom), y en países emergentes como China e India.

Desde una perspectiva más global, y siguiendo los datos de la Encuesta sobre Estrategias Empresariales de 2005, el porcentaje de empresas manufactureras de más de 200 trabajadores con participación en el capital social de otras empresas localizadas en el extranjero suponía la tercera parte del total, siendo muy escasa la presencia de las de menor tamaño, como cabe esperar. Asimismo, la participación en empresas creadas suele tomar la forma de participación mayoritaria, y en la mitad de las veces la empresa española posee la totalidad del capital social de la empresa participada.

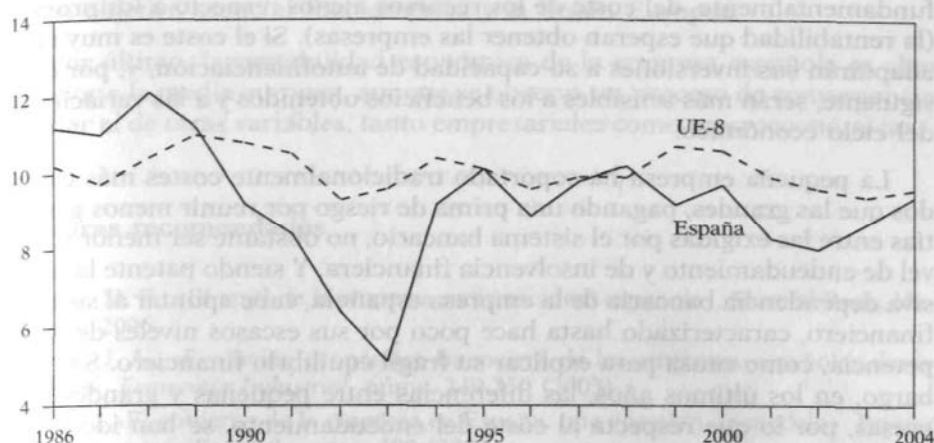
Casi la mitad de las empresas manufactureras localizadas en el extranjero sólo realizan actividades de comercialización o distribución. Y las que también producen, obtienen bienes similares a los que la empresa matriz fabrica en España. Por último, en un porcentaje menor de empresas, las filiales realizan tareas de montaje de componentes suministrados desde la empresa española.

En definitiva, el sistema empresarial español actúa en un entorno de competencia global: a la acentuada presencia de capital extranjero en el mercado nacional se le responde, por parte de la empresa española, con un creciente asentamiento productivo y comercial en los mercados exteriores. La consolidación de las exportaciones y el progresivo avance de la presencia productiva española en el exterior son el resultado de un aumento de la eficiencia y competitividad de las empresas, una de cuyas bases se encuentra en la capacidad de diferenciación de sus productos y en el asentamiento en mercados donde sus ventajas competitivas sean mayores.

6. Rentabilidad y financiación

La *rentabilidad económica*, esto es, el beneficio generado por cada unidad monetaria invertida, constituye el principal resultado de la actividad de las empresas, y es por ello un indicador de su eficiencia.

GRÁFICO 1.—Evolución de la rentabilidad^a en España y en una selección de países de la Unión Europea^b, 1986-2004 (porcentajes)



Notas: (a) Rentabilidad: Resultado bruto de explotación/cifra neta de negocio. (b) UE-8 incluye: Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Holanda, Italia y Portugal.
Fuente: Central de Balances del Banco de España, BACH.

Revela, en definitiva, si los esquemas organizativos, de estructura de la propiedad y de financiación son adecuados, condicionando, además, los planes de inversión futuros; y no sólo porque es la fuente de los recursos propios de las empresas, sino también porque permite su endeudamiento, sólo factible a largo

plazo si los beneficios unitarios superan el coste de los préstamos. Situada la economía española en un marco de competencia, las diferencias en la rentabilidad económica y en el coste de los créditos indican la capacidad empresarial para afrontar los efectos del proceso competitivo y alcanzar ventajas frente a las empresas rivales.

El análisis de la rentabilidad de las empresas se enfrenta a la falta de series estadísticas largas y fiables. Sólo en los últimos años, merced a la construcción de centrales de balances empresariales, se han elaborado datos comparables por países. El gráfico 1 muestra la rentabilidad empresarial de España y de la Unión Europea. De su examen se desprende que, desde finales de la década de 1980, la rentabilidad de las empresas españolas se ha situado, generalmente, por debajo de la media comunitaria, hecho que podría considerarse, quizá, expresivo de alguna de las debilidades organizativas que se han apuntado en los epígrafes anteriores. Esta primera evidencia, que sitúa a las empresas españolas en clara inferioridad, requiere ser matizada:

- Se trata, en primer lugar, de un período con años tanto de crisis como de expansión y, sobre todo, de intensa apertura al exterior de la economía española y de integración económica y monetaria con la Unión Europea.
- En segundo lugar, se observa que la rentabilidad ha seguido una trayectoria procíclica, reduciéndose considerablemente en el período depresivo de principios de la década de 1990, ralentizándose en el período de desaceleración económica 2001-2003 y aumentando con fuerza en la fase expansiva del ciclo, a finales de la década de 1980 o en el período 1994-2000.
- Las diferencias han sido menores e incluso insignificantes en los años de auge y se han ampliado en los años de crisis y desaceleración económica, aunque el proceso de integración europea facilita una convergencia mayor de las *ratios* de rentabilidad de las empresas europeas que las observadas en el pasado.

Igualmente, la *estructura financiera* de las empresas es un aspecto especialmente relevante de su caracterización, puesto que condiciona sus inversiones y afecta, en consecuencia, al crecimiento. La financiación de los proyectos de inversión se cubre con recursos propios y con recursos ajenos; el mayor o menor peso de una u otra forma de financiación depende, fundamentalmente, del coste de los recursos ajenos respecto a los propios (la rentabilidad que esperan obtener las empresas). Si el coste es muy alto, adaptarán sus inversiones a su capacidad de autofinanciación, y, por consiguiente, serán más sensibles a los beneficios obtenidos y a las variaciones del ciclo económico.

La pequeña empresa ha soportado tradicionalmente costes más elevados que las grandes, pagando una prima de riesgo por reunir menos garantías entre las exigidas por el sistema bancario, no obstante ser menor su nivel de endeudamiento y de insolvencia financiera. Y siendo patente la excesiva dependencia bancaria de la empresa española, cabe apuntar al sistema financiero, caracterizado hasta hace poco por sus escasos niveles de competencia, como causa para explicar su frágil equilibrio financiero. Sin embargo, en los últimos años, las diferencias entre pequeñas y grandes empresas, por lo que respecta al coste del endeudamiento, se han ido reduciendo y convergiendo a la baja, dentro del contexto de reducción de tipos de interés en el ámbito de la Unión Europea.

7. Recapitulación

La estructura empresarial española se caracteriza por su reducido tamaño medio. Esto se explica en función de la especialización industrial, la composición de la propiedad y la menor competencia hasta la entrada en la Unión Europea. Las pequeñas y medianas empresas —salvo un reducido grupo muy innovador— tienen niveles inferiores de productividad y su presencia en el exterior es todavía muy reducida.

La concentración del capital en uno o pocos accionistas define la estructura de la propiedad de la empresa española; esta característica permite que el propietario principal ejerza, especialmente en el caso de la empresa familiar, el control directo de la gestión.

La empresa española está poco integrada verticalmente, y tiende a especializar sus actividades y a descentralizar aquellas que son complementarias, especialmente las grandes empresas.

La apertura de la economía española ha impulsado la internacionalización de la empresa española. Las empresas controladas por el capital extranjero, con significativa presencia en el sector manufacturero, presentan rasgos diferenciales respecto de las nacionales: mayor tamaño y propensión importadora, o mayor nivel tecnológico y cualificación de sus recursos humanos, habiendo influido notablemente en la

organización y eficiencia empresarial en conjunto. Por su parte, la empresa española está inmersa en un acentuado y brillante proceso de internacionalización. Esta inversión ha sido realizada, en su mayor parte, por empresas financieras, de telecomunicaciones, energéticas e inmobiliarias, siendo cuantitativamente débil aún la llevada a cabo por las manufactureras, y ha tenido como objetivo esencial Iberoamérica y la Unión Europea.

Por último, la rentabilidad económica de la empresa española es algo inferior a la media europea, aunque se observa un proceso de convergencia similar al de otras variables, tanto empresariales como macroeconómicas.

Lecturas recomendadas

GUILLÉN, M. F., «El auge de la empresa multinacional española», Marcial Pons, Madrid, 2006.

MAROTO, J. A., «Evolución económico-financiera de las empresas españolas desde 1978», *Economía Industrial*, núms. 349-350 (2003).

SALAS, V., «El gobierno de la empresa en España: una cuestión de modelo», *Papeles de Economía Española*, núm. 100 (2004).

Conceptos básicos

- *Empresa*. Unidad organizativa con autonomía de decisión que produce bienes y servicios con destino al mercado, intentando maximizar los beneficios y, en todo caso, minimizar los costes.
- *Costes de transacción*. Son los costes de información, de negociación de la transacción y de la realización y gestión del contrato en que incurre la empresa al realizar un intercambio o acuerdo contractual. En algunos casos, la presencia de estos costes de transacción puede llevar a que la empresa reduzca el número de sus intercambios sustituyéndolos por producción propia.
- *Activos intangibles*. Activos inmateriales que obtienen las empresas gracias a la cualificación del personal, el dominio tecnológico y comercial y la calidad de sus productos. Estos activos configuran la personalidad de la empresa e influyen en su competitividad.
- *Economías externas*. Son aquellas que permiten obtener rendimientos crecientes, con independencia del tamaño de las empresas (por ejemplo, buenas infraestructuras de comunicación que abaraten los costes, o la existencia de una concentración territorial de empresas de una misma rama de actividad que permite la formación de mercados conjuntos de trabajadores cualificados).
- *Margen precio-coste*. Muestra la divergencia entre el precio (P) y el coste marginal (CM_g). Su expresión analítica es

$$\frac{P - CM_g}{P}$$

Empíricamente, suele aproximarse por la relación entre el excedente bruto de explotación (valor de la producción menos consumos intermedios y gastos de personal) y el valor de la producción. En ocasiones, la dificultad para obtener el valor de la producción hace aconsejable utilizar las ventas.

PARTE III

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Uno de los lugares más comunes del lenguaje económico es el que distingue entre el sector primario (actividades agrarias y pesqueras), el secundario (o sector industrial en sentido amplio, incluyendo energía y construcción) y el terciario o de servicios, donde se engloban, casi por exclusión de los anteriores, actividades de lo más dispares. Desde que Colin CLARK la expusiera hace más de medio siglo en Las condiciones del progreso económico, esta clasificación, objeto, a su vez, de muy distintas subdivisiones en ramas productivas más concretas, ha servido para sistematizar la información económica de los países reflejada en las cuentas nacionales y, de un modo más detallado, en las tablas intersectoriales. Esta parte de la obra se dedica precisamente al estudio de las actividades productivas en España desde esa óptica sectorial.

Crecimiento económico y cambio en la estructura productiva sectorial son acontecimientos que acostumbran a ir unidos, en una concatenación causal difícil de determinar, pero sin duda de carácter circular. También ha sido así en España, donde, como contrapunto de la rapidísima desagrarización de la economía acaecida desde el decenio de 1950, el proceso de industrialización y, de un modo muy señalado en los últimos lustros, de terciarización de la economía española, han moldeado una estructura productiva que, enfrentada hoy ya ineludiblemente a los desafíos competitivos de la Unión Europea, requiere aquí un análisis de sus rasgos, de sus tendencias, de su capacidad para hacer frente al reto de la eficiencia y de las políticas a seguir. Los cinco capítulos que siguen responden a una sistemática común, que comienza por delimitar cada uno de los sectores considerados (agrario, industrial-manufacturero, energético, construcción y servicios), para examinar luego su evolución en los dos últimos decenios y su especialización productiva y comercial, centrándose a continuación el análisis en los problemas de eficiencia. De un modo obligado, la política sectorial —cada vez más imbricada en las exigencias liberalizadoras de la Unión Europea— ocupa un último epígrafe en cada una de estas cinco lecciones.

CAPÍTULO 7 SECTOR AGRARIO

José Colino José Miguel Martínez Paz

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DELIMITACIÓN Y CLASIFICACIÓN. 3. EVOLUCIÓN DEL SECTOR: 3.1. Análisis comparado. 3.2. Intercambios comerciales con el exterior. 4. ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA Y COMERCIAL. 5. EFICIENCIA PRODUCTIVA: 5.1. Análisis agregado de la productividad. 5.2. Dimensión económica de las explotaciones y eficiencia. 6. LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN Y su REFORMA. 7. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Aunque a principios del siglo XXI la agricultura siga teniendo un importante peso relativo en el conjunto de la economía mundial, sobre todo desde el punto de vista del empleo, uno de los cambios estructurales que acompañan al crecimiento económico —como ha quedado reflejado en los dos primeros capítulos de esta obra— es la pérdida de posiciones del sector agrario, de tal forma que, en los países desarrollados, su contribución al producto y al empleo es muy escasa: en torno al 2 y al 5 por 100, respectivamente en el área de la OCDE.

Ahora bien, el resultado final de los procesos de desarrollo económico, la «desagrarización» de la estructura económica, no debe conducir a la errónea conclusión de que la agricultura obstaculiza el despliegue de las actividades secundarias y terciarias. Por el contrario, una adecuada interacción entre el sector agrario y el resto del sistema productivo ha sido históricamente —y lo sigue siendo hoy en los países en vías de desarrollo— fundamental, no sólo para evitar estrangulamientos, sino también para aprovechar al máximo el potencial de crecimiento.

Por otro lado, la contribución de la agricultura al crecimiento económico ha ido cambiando a lo largo de las distintas etapas de desarrollo. Si en las fases iniciales la industria y los servicios demandan de la agricultura mano de obra y recursos financieros, así como determinadas prestaciones —aumento y diversificación de la oferta alimentaria y un mercado para las producciones no agrarias—, en etapas más avanzadas los agricultores deben asumir, junto a las tradicionales tareas productivas cada vez más diversificadas, nuevas labores relacionadas con la conservación y mantenimiento de los espacios rurales. Además, la progresiva liberalización de los intercambios comerciales exige una agricultura altamente competitiva.

En definitiva, tanto la importancia del sector agrario en la economía mundial, como su estratégico papel en los procesos de desarrollo y las funciones sociales y medioambientales que está llamado a asumir, aportan suficiente justificación para dedicar especial atención a su estudio.

A efectos sistemáticos, en este capítulo se comenzará examinando la composición productiva del sector agrario, para pasar, a continuación, al estudio de su evolución en los dos últimos decenios, dedicando luego un epígrafe a las pautas de la especialización productiva y comercial de la agricultura española. Más adelante se procederá a un análisis de la eficiencia y de los factores que explican su evolución. Finalmente se describirán los principales rasgos de la Política Agrícola Común (PAC) y las líneas básicas de sus sucesivas reformas. Añádase que, más que en otros capítulos de esta obra, el seguimiento del texto requiere tener presentes los Conceptos básicos que se ofrecen en la parte final del capítulo.

2. Delimitación y clasificación

El sector primario está integrado por la agricultura y la pesca, siendo la primera la actividad predominante en la mayor parte de los casos; en la economía española, por ejemplo, la participación de la pesca en el empleo conjunto de la rama se ha situado, en los primeros años del presente siglo, por debajo de un 6 por 100, lo que aconseja que este capítulo se centre en el examen del sector agrario.

Una forma habitual de desagregar la agricultura es a través de *Orientaciones*, que integran unidades productivas con un *output* similar: así se hace en el cuadro 1, en el que se ofrece la participación de nueve

grandes ramas en la producción y en la superficie. La estructura productiva de la agricultura española ha evolucionado en función de las pautas seguidas por la demanda alimenticia, tanto doméstica como, sobre todo a partir de 1986, del conjunto del mercado interior europeo. Como se puede apreciar, dos orientaciones siguen ejerciendo, pese a la notable reducción de su peso, un claro predominio: agricultura general —en la que destaca la presencia de cereales, plantas industriales y cultivos oleaginosos— y el cajón de sastre formado por las orientaciones mixtas, en las que se encuadran todas las explotaciones agrarias sin una producción principal claramente definida, es decir, que generan una amplia gama de producciones vegetales y/o ganaderas.

Pero lo más destacable es la notable expansión experimentada por tres orientaciones —viticultura, olivar y granívoros (explotaciones porcinas y avícolas)— que conjuntamente han triplicado su cuota en el *output* agrario español entre 1987 y 2005. A tal respecto, es necesario aclarar que una parte de la firme progresión de olivar radica en el cómputo del creciente flujo de subvenciones recibidas en el valor de la producción, dado que es uno de los cultivos con mayor apoyo por parte de la Unión Europea, lo que, junto a una demanda expansiva, ha estimulado poderosamente su ampliación territorial y productiva. No sucede lo mismo con el avance de granívoros (basado fundamentalmente en el ganado porcino), que sólo se beneficia de la protección en frontera y que, por tanto, no recibe subvenciones corrientes, razón por la cual su crecimiento sólo puede ser explicado por factores de demanda. Viticultura se encuentra en una situación intermedia, aunque más cercana al contexto explicativo de la orientación ganadera que al proporcionado para el olivar.

CUADRO 1.—*Distribución de la producción y de la superficie por Orientaciones agrarias en España, 1987-2005*

Orientaciones	1987		2005	
	Producción	Superficie	Producción	Superficie
Agricultura general	27,0	39,0	17,0	32,5
Horticultura	7,3	1,1	7,6	1,0
Viticultura	1,6	2,4	5,7	3,7
Frutales y cítricos	12,1	4,1	11,4	3,7
Olivar	2,7	4,5	13,1	7,6
Bovinos	11,1	7,1	7,6	9,2
Ovinos y caprinos	5,9	13,9	7,1	19,5
Granívoros	6,6	0,9	12,7	1,7
Orientaciones mixtas	25,7	27,0	17,8	21,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Por otra parte, y dado que la principal peculiaridad de la agricultura radica en la utilización de la tierra como factor de producción, puede realizarse una clasificación de las orientaciones en función de los requerimientos territoriales por unidad de producto: si son superiores a la media del conjunto de referencia, las producciones son *extensivas*, y, si son inferiores, son producciones *intensivas*. Así, las orientaciones que en el cuadro 1 tienen un peso territorial claramente superior a su cuota productiva son extensivas o, lo que es lo mismo, generan un producto por unidad de superficie sensiblemente inferior a la media correspondiente al sector agrario español, descollando agricultura general en las vegetales y ovino y caprinos en las pecuarias. Al contrario, son intensivas aquellas orientaciones en las que la superficie por unidad de producto es inferior a la citada media, sobresaliendo horticultura en las agrícolas y granívoros en las ganaderas. Por último, conviene subrayar que dos de las actividades más expansivas —viticultura y olivar— han invertido su caracterización productiva, situándose en 2005 como orientaciones intensivas en el contexto español, lo que debe ser retenido para explicar más adelante el comportamiento seguido por la productividad del trabajo.

3. Evolución del sector

En este epígrafe se ofrece, en primer lugar, una visión panorámica de la trayectoria seguida por el sector en los dos últimos decenios, comparando dicha evolución con lo acontecido en el conjunto de la economía, para terminar con un breve examen del comercio exterior agroalimentario.

3.1. ANÁLISIS COMPARADO

El vigoroso crecimiento económico del período 1960-1975 socavó los cimientos sobre los que se asentaba la *agricultura tradicional*: a) una dotación factorial caracterizada por la existencia de una mano de obra tan abundante como mal remunerada, lo que daba lugar a una baja relación capital-producto, es decir a la utilización de técnicas de producción atrasadas; y a) el equilibrio entre la oferta y una demanda de alimentos poco diversificada, en concordancia con el bajo nivel de renta por habitante, en la que el protagonismo corría a cargo de los productos agrarios tradicionales: cereales, legumbres, patatas... Pues bien, la intensa emigración rural sentó las bases para una rápida sustitución de trabajo por capital, en tanto que la urbanización y la mejora del nivel de vida impulsaron importantes cambios en la composición general de la demanda y, en particular, de la dieta alimenticia, con un notable aumento del peso de los productos hortofrutícolas y ganaderos.

Desde entonces, la agricultura española no ha dejado de conocer un proceso de profundas transformaciones, tratando de adaptarse a ese cambiante panorama por el lado de la demanda de alimentos y, como se verá más adelante, alterando radicalmente su dotación factorial. Así, en los últimos cuarenta años, el sector ha tenido que afrontar en breve tiempo cambios de gran calado histórico, cuando no contradictorios: desde los que imponía la situación de partida, cuando el objetivo prioritario era aumentar y diversificar a ritmo acelerado la oferta interior para poder satisfacer los cambios de la demanda de alimentos de una sociedad inmersa en un intenso proceso de crecimiento económico y urbanización, hasta las recientes exigencias que plantean la necesidad de contener, o incluso reducir, la producción para equilibrar mercados que, en buen número de esferas agrarias de la Unión Europea, se caracterizan por la generación de voluminosos excedentes estructurales.

Este proceso de transformación y adaptación no ha terminado, y los agricultores tienen que asumir en la actualidad nuevos desafíos: los que impone la progresiva e irreversible liberalización de los intercambios comerciales y los relacionados con la nueva demanda de servicios medioambientales por parte de la sociedad.

Concretando en lo ocurrido desde 1985, el crecimiento del sector agrario ha sido inferior al del conjunto de la economía, continuando, de este modo, con una de las pautas básicas de un modelo general de transformación estructural que da como resultado final una sustancial pérdida de importancia de la agricultura dentro del sistema económico. El cuadro 2 ilustra su decreciente participación en las cifras macroeconómicas nacionales, destacando los siguientes hechos:

- A mediados del decenio de 1980, el sector agrario todavía proporcionaba trabajo a uno de cada seis ocupados; veinte años han bastado para que su contribución al empleo se sitúe en un 5 por 100.
- Su cuota en la producción se ha dividido por dos a precios corrientes, situándose en un 3 por 100 del VAB agregado en 2005, si bien en términos reales dicha disminución ha sido más pausada, como consecuencia de que los precios agrarios aumentaron a un ritmo sensiblemente inferior al deflactor del PIB.
- Sin embargo, los intercambios agroalimentarios —que comprenden también los alimentos y bebidas generados por el sector industrial— siguen conservando una notable cuota en el sector exterior español, con una ligera tendencia al alza en los dos últimos decenios, de tal forma que representan el 12 por 100 del comercio de bienes y servicios con el resto del mundo.

CUADRO 2.—*Posición del sector agrario en el conjunto de la economía española, 1985-2005*
(porcentajes)

Magnitudes	1985	1995	2005
VAB agrario/VAB total (precios corrientes)	6,2	4,5	3,3
VAB agrario/VAB total (términos reales)	4,4	3,8	3,4
Empleo agrario/Empleo total	15,6	8,0	5,1
Comercio exterior agroalimentario/Comercio exterior de bienes y servicios	10,9	10,3	12,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INE y del MAPA.

El agrario es, por consiguiente, un sector que ha perdido rápidamente importancia en la economía española. Esto no constituye excepción alguna en relación con lo ocurrido en el conjunto de los países desarrollados y puede ser explicado por los dos hechos siguientes. Por un lado, las preferencias de los consumidores se ven alteradas por el crecimiento económico, reduciendo la proporción del gasto familiar

destinado a alimentación como consecuencia de que la elasticidad-renta de los bienes que conforman esa función de consumo es, en general, baja o, incluso, negativa. Por otro, la oferta agraria ha ido cambiando de naturaleza, de tal forma que la fracción de la misma que constituye un *output* intermedio —una materia prima que debe ser transformada por las industrias alimentarias— ha ido aumentando notablemente, en detrimento de su carácter de bien final. La combinación de ambos hechos —reducción de la parte del consumo privado que se destina a alimentación y descenso del componente agrario de los alimentos finales— es lo que precipita esa acelerada pérdida de posiciones de la agricultura en el entramado productivo. Merma que ha sido compatible con la progresión del *output* real, que se cifra en un 20 por 100 entre 1990 y 2003, aunque en buena medida ha sido debida a que las *subvenciones a los productos*, que han registrado un incremento muy intenso desde 1986, se computan dentro de la *producción a precios básicos*.

3.2. INTERCAMBIOS COMERCIALES CON EL EXTERIOR

Una de las transformaciones más destacables que ha experimentado el sector es su creciente integración internacional. Pese a la existencia de productos (frutas, vino, aceite de oliva...) que, tradicionalmente, han dirigido buena parte de su oferta hacia los mercados exteriores, la mayor parte del *output* agrario ha tenido como destino natural la demanda doméstica. Ese escenario ha cambiado sensiblemente, sobre todo a partir del encuadramiento del sector en la Europa Verde, tal como lo demuestra el cuadro 3, que atestigua que el coeficiente de apertura externa de la agricultura española se ha multiplicado por dos y medio entre 1985 y 2005. Ese aumento del grado de integración internacional se ha visto acompañado por una considerable desviación de comercio en favor de los socios comunitarios, de modo que su participación en el total de las transacciones agroalimentarias españolas con el exterior ha progresado notablemente, de un 40 a un 70 por 100, en números redondos, a lo largo del citado período.

CUADRO 3.—Principales indicadores del comercio exterior agroalimentario español, 1985-2005

Años	Tasa de cobertura	Participación en el comercio exterior de bienes y servicios		Coeficiente de apertura externa ^a
		Importaciones	Exportaciones	
1985	104,2	11,2	10,6	52,0
1995	95,3	10,6	10,0	61,5
2005	97,1	10,2	14,9	129,9

Nota: (a) Cociente entre la suma de importaciones y exportaciones agroalimentarias y la producción agraria a precios básicos.
Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA.

Desde hace dos decenios, el complejo agroalimentario es uno de los pocos sectores que, en buena parte de los años, ha dado lugar a un superávit comercial con el exterior. En el caso concreto de 2005, la tasa de cobertura se situó ligeramente por debajo de la situación de equilibrio, pero si se excluyen los productos pesqueros —donde las importaciones multiplican por más de dos a las exportaciones— se situaría en un 110 por 100, lo que se debe al alto grado de competitividad de una serie de producciones, entre las que cabe destacar hortalizas, frutas y aceite de oliva. Al margen de la pesca, los capítulos más deficitarios son tabaco, madera, cereales y plantas oleaginosas.

Por otro lado, el signo del total de los intercambios agroalimentarios con el exterior depende del flujo comercial que se considere. En las transacciones intracomunitarias la tasa de cobertura ronda el 135 por 100, mientras que en el comercio extracomunitario se sitúa en un 45 por 100. En otros términos, el sector agrario español ha sabido aprovecharse de su integración en la Unión Europea, explotando de forma adecuada sus ventajas comparativas en una serie de producciones típicas de la zona mediterránea que, por otro lado, se encuentran entre las que disfrutaban de un mayor crecimiento de la demanda mundial. Buena prueba de ello es el creciente peso de España en el total de exportaciones agroalimentarias de UE-15, que ha pasado del 6 al 10 por 100 a lo largo de los dos últimos decenios.

Pero esa especialización productiva y comercial implica, a su vez, apreciables riesgos, dado el alto grado de exposición a la competencia internacional de una parte creciente de la producción agraria española. En los próximos años, desde luego, la liberalización de los intercambios agrarios cobrará un nuevo impulso propiciado por la Organización Mundial de Comercio (OMC), que seguirá redoblando sus esfuerzos en pro de una sustancial reducción de los instrumentos de protección, a lo que hay que añadir la futura zona de libre

comercio entre la Unión Europea y los países de la ribera meridional del Mediterráneo. El mercado interior europeo tenderá, por eso, a abrirse a los competidores extracomunitarios en algunas partidas de intenso crecimiento en el comercio mundial, como frutas y hortalizas, que se caracterizan, sobre todo las segundas, por unos altos requerimientos de trabajo por unidad de producto, y, por tanto, su competitividad depende en buena medida de los costes del factor trabajo, muy inferiores a los españoles en los países en vías de desarrollo.

4. Especialización productiva y comercial

A lo largo de los últimos decenios la oferta agraria española ha ido transformándose, para dar respuesta a la renovada demanda de alimentos, a las nuevas disponibilidades de factores —que se estudiarán más adelante— y al cambiante marco institucional, al tiempo que, como ya se señaló, ha aprovechado sus ventajas comparativas en determinadas producciones. En definitiva, los factores explicativos de la estructura productiva de la agricultura española y de su evolución a lo largo del tiempo son múltiples; entre ellos cabe destacar los tres siguientes:

- La *demandas interna*, que, aun siguiendo las pautas generales de todos los países desarrollados, presenta rasgos distintivos.
- Los *mecanismos de protección* instrumentados frente a la competencia exterior para tratar de satisfacer el objetivo del autoabastecimiento en las actividades agrarias con mayor relevancia productiva.
- Las *ventajas comparativas* existentes, derivadas de la disponibilidad y calidad de los recursos naturales y del factor trabajo.

A lo largo de la integración del sector en la Europa Verde las transformaciones de su tejido productivo han sido relevantes. En el cuadro 4 se ofrece la evolución de la cuota española en la producción agraria de la Unión, destacando, en primer lugar, el auge registrado, que ha pasado del 10 al 15 por 100 dentro de la UE-12, entre 1987 y 2005; progresión muy importante que, en mayor o menor medida, se ha concretado en todas las orientaciones. Como es obvio, el peso español descende si la referencia pasa a ser la UE-25, pero lo es menos el hecho de que la caída de la cuota fue muy suave, lo que prueba que la aportación de los trece Estados adicionales al *output* agrario es relativamente reducida.

Confrontando el peso relativo en cada orientación con el correspondiente al del conjunto de la producción agraria en los dos años considerados, pueden inferirse los niveles de especialización del sector español en el ámbito general de la Unión Europea. A tal respecto cabe extraer una serie de conclusiones:

- Dentro de las orientaciones vegetales, sobresalen olivar y frutales y cítricos, en las que se alcanzan las mayores aportaciones del sector español en el conjunto de la Unión, con un considerable aumento en ambos casos, lo que da lugar a un reforzamiento de su especialización productiva. En un segundo pero destacado plano se encuentra horticultura, con una cuota que, después de doblarse, es del 20 por 100 en 2005.
- Pese a la progresión del peso español en viticultura, la información suministrada por Eurostat refleja un nítido grado de desespecialización, dado que su aportación es la más baja de las nueve orientaciones recogidas en el cuadro 4, situándose por debajo de la mitad de la correspondiente al conjunto del sector, lo que resulta sorprendente. Nuestra contribución en agricultura general experimenta un suave ascenso, lo que, al ser sensiblemente inferior al que se da en el plano agregado, ha acentuado la desespecialización de forma ostensible.
- En las orientaciones ganaderas resulta espectacular la evolución de ovinos y caprinos que, al doblar su peso, se convierte en uno de los pilares de la especialización de la agricultura española en el seno de la Unión. En granívoros el avance es mucho más contenido, lo cual sucede asimismo en bovinos, si bien en este ganado herbívoro —que da lugar a la principal orientación a escala europea— la contribución española es muy inferior a la correspondiente en el plano agregado, razón por la cual se registra una clara desespecialización.

**CUADRO 4.—Participación española en la producción agraria
de la Unión Europea 1987-2005
(porcentajes)**

Orientaciones	1987 (UE-12)	2005 (UE-12)	2005 (UE-25)
Agricultura general	9,2	10,6	8,5
Horticultura	10,6	22,4	20,0
Viticultura	4,8	6,9	6,6
Frutales y cítricos	19,9	33,9	31,1
Olivar	14,9	38,4	38,3
Bovinos	5,6	8,3	7,0
Ovinos y caprinos	15,7	30,5	29,7
Granívoros	14,1	17,3	13,8
Orientaciones mixtas	8,1	10,4	9,0
Total	10,1	15,0	12,9

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

5. Eficiencia productiva

Dos apartados agrupan las consideraciones que se hacen en este epígrafe. El primero tiene por objeto el análisis de la productividad del trabajo, tanto a escala agregada como en función de sus dos componentes: la productividad de la tierra y la relación entre la superficie agraria y el empleo. Dado que las explotaciones que componen el sector agrario son de naturaleza muy dispar, en el segundo se realiza un examen de la eficiencia en función de la dimensión económica de las unidades productivas.

5.1. ANÁLISIS AGREGADO DE LA PRODUCTIVIDAD

La productividad aparente del trabajo agrario puede desagregarse en dos componentes, explicitados en la siguiente igualdad:

$$\frac{Q}{L} = \frac{Q}{T} \times \frac{T}{L}$$

donde Q es la producción, L el trabajo, y T es la superficie agraria, magnitudes que pueden ser cuantificadas de diferentes formas.

Si se elige como medida del *output* el VAB real, el primer factor (Q/T) sería el *valor añadido bruto por hectárea de superficie agraria* —que equivale a la productividad de la tierra— que es posible aumentar mediante las tecnologías químico-biológicas que se incorporan a determinados *inputs* intermedios (fertilizantes, semillas selectas, piensos, tratamientos sanitarios...). En una agricultura como la española conviene no olvidar el papel decisivo del agua como factor de producción a la hora de explicar el aumento de los rendimientos que, en las dos últimas décadas, debe relacionarse menos con la expansión de los regadíos que con una utilización cada vez más eficiente de los recursos hídricos disponibles.

Optando por el empleo como unidad de medida del factor trabajo, el segundo factor (T/L) se convierte en la *superficie agraria disponible por persona ocupada*, que está vinculada a las tecnologías mecánicas que posibilitan la sustitución de trabajo por capital a través de la mecanización de las labores agrarias, lo que permite el aumento de la superficie capaz de ser puesta en producción por empleo agrario o, lo que viene a ser lo mismo, el descenso de los requerimientos de trabajo directo por hectárea de cultivo. Esta sencilla relación es un excelente indicador de la dotación factorial imperante en los procesos agrarios, puesto que pone en relación directa dos factores —tierra y trabajo— e, indirectamente, el capital, ya que su aumento sólo es posible mediante la mecanización, es decir, a través de la sustitución de trabajo por bienes de inversión (tractores, cosechadoras...).

En Economía Agraria suele considerarse que todas las explotaciones, cualquiera que sea su dimensión, pueden acceder a los *inputs* químico-biológicos corrientes porque son perfectamente divisibles, a diferencia de lo que sucede con las tecnologías mecánicas, que, al materializarse en bienes de capital, dan lugar a indivisibilidades; por ello, en principio, se piensa que la difusión de las primeras cobra un mayor protagonismo que las segundas en el cambio técnico y, por ende, en la progresión de la productividad del trabajo.

CUADRO 5.—Evolución de la productividad aparente del trabajo en la agricultura española y de sus factores determinantes, 1985-2005

Años	VAB/SAU ^a (euros de 2005)	SAU/Empleo (ha)	VAB/Empleo (euros de 2005)
1985	609	14,5	8.856
1995	747	23,1	17.271
2005	970	26,0	25.238

Nota: (a) SAU: Superficie agraria utilizada, formada por las tierras de cultivo y los pastos permanentes. *Fuente:* Elaboración propia con datos del MAPA y del INE.

En el caso concreto del sector agrario español, lo primero que hay que destacar es que, de acuerdo con los resultados expuestos en el cuadro 5, la productividad del trabajo ha experimentado considerables ganancias en los dos últimos decenios, puesto que prácticamente se ha triplicado. Por lo que respecta a sus dos factores determinantes, cabe señalar que, a causa de la elevación del grado de intensificación la productividad de la tierra se ha incrementado en un 60 por 100, por lo que ha contribuido de forma muy positiva a las ganancias de eficiencia en la asignación del factor trabajo; pero la superficie agraria por empleo ha progresado a un mayor ritmo, con un aumento que se sitúa en torno al 80 por 100, lo que la convierte en el elemento con mayor capacidad de tracción sobre la productividad del trabajo.

Varias pueden ser las causas explicativas de esa notable elevación de la eficiencia en la asignación del factor trabajo, entre las que se destacarán dos. En primer lugar, el acusado encarecimiento relativo de la mano de obra asalariada —puede comprobarse a través del cuadro 6 que el ritmo de crecimiento de los salarios agrarios es muy superior al de los precios de los bienes de inversión, en los que la maquinaria constituye el principal capítulo— lo que ha incentivado la reducción de los requerimientos de trabajo por unidad de superficie. Por otro lado, los precios percibidos por la venta de las producciones agrarias han experimentado una progresión mucho más contenida que el IPC, lo que acarrea que, para mantener idéntica renta agraria real, es necesario producir un mayor *output*, dando lugar a un nuevo y poderoso estímulo para acrecentar la productividad del trabajo por la vía, en este segundo caso, del recurso a los dos factores impulsores citados.

CUADRO 6.—índices de precios y de salarios agrarios, 1985-2005

Años	Precios percibidos	Precios pagados			IPC
		Bienes corrientes	Bienes de inversión	Salarios agrarios	
1985	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1995	139,9	123,0	154,0	211,9	173,3
2005	152,5	149,3	220,1	310,8	232,9

Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA y del INE.

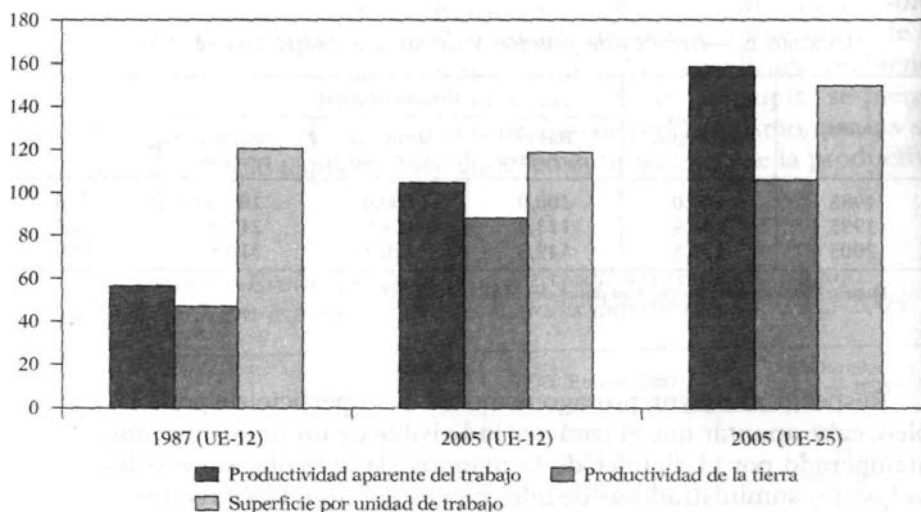
Respecto al mayor protagonismo de la superficie disponible por empleo, cabe apuntar que el carácter indivisible de los *inputs* mecánicos se ve atemperado por el alquiler de la maquinaria agrícola, sin olvidar que las industrias suministradoras de tales bienes de capital han realizado un considerable esfuerzo para ampliar su mercado, generando productos (los motocultores son un buen ejemplo) a los que pueden acceder las explotaciones de menor dimensión.

El producto generado por empleo agrario ha avanzado a un ritmo tan acelerado que, respecto a la media de UE-12, ha pasado de estar claramente por debajo en 1987 a superarla en 2005. En efecto, tal como se desprende del gráfico 1, la productividad relativa se ha multiplicado prácticamente por dos; positivo resultado que es la consecuencia de una reducción sustancial del diferencial existente en el *output* generado por unidad de superficie en la situación de partida. En suma, si bien es cierto que la agricultura española sigue siendo, en el contexto de UE-12, un sector extensivo, no lo es menos que ha sido únicamente la productividad de la tierra el factor que ha provocado ese importante ascenso de la eficiencia relativa.

Añádase, para terminar este apartado, que la posición de España mejora aún más si se sustituye UE-12 por UE-25, ya que, respecto a este último conjunto, el *output* agrario por unidad de trabajo es un 60 por 100 más alto, como consecuencia, fundamentalmente, de la manifiesta superioridad de la superficie disponible

por empleo en el sector español, lo que se acentuará todavía más en la actual UE-27. Es decir, y sin que sea necesario cifrar la aclaración, el ingreso de nuevos Estados miembros ha provocado un aumento del empleo mucho más elevado que los correspondientes a la superficie y a la producción y, por ello, la productividad agraria del conjunto de la Europa Verde ha experimentado un sensible descenso con las últimas adhesiones.

GRÁFICO 1.—Evolución de la productividad del trabajo en la agricultura española, 1987-2005
(UE = 100)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

5.2. DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LAS EXPLOTACIONES Y EFICIENCIA

Una visión desagregada de cualquier sector económico resulta siempre conveniente, particularmente en la agricultura, actividad que se caracteriza por integrar unidades productivas muy diferentes. El cuadro 7 ofrece tal posibilidad al segmentar las explotaciones agrarias españolas en función de su dimensión económica, estableciendo distintos grupos de explotaciones de acuerdo con la cuantía del producto generado.

La primera conclusión que puede extraerse es la de que el sector agrario español sigue singularizándose por un marcado *carácter dual*; es decir, está compuesto, por un lado, por un gran número de explotaciones de muy reducida dimensión, de tal forma que las de menor tamaño —comprendidas en los dos primeros estratos del cuadro 7— sólo absorben la sexta parte de la superficie agraria cuando aportan tres de cada cinco unidades productivas; y, por el otro, nos encontramos con un minoritario grupo que, aportando sólo una de cada diez explotaciones, cultivan la mitad del terreno ocupado por la actividad agraria.

El segundo hecho destacable es que el *factor tierra* sigue siendo determinante en la agricultura, es decir, rige la regla general de que la superficie disponible por explotación condiciona su dimensión económica. Buena prueba de ello es que se registra una nítida relación positiva entre superficie disponible y producto generado. Las explotaciones de las dos clases con mayor dimensión económica de las seis recogidas en el cuadro 7 absorben el 60 por 100 del *output* agrario español por la sencilla razón de que su base territorial media se sitúa en 110 ha., lo que quintuplica la cifra correspondiente al total de unidades productivas.

CUADRO 7.—Indicadores de las explotaciones agrarias españolas en función de la dimensión económica, 2005

Indicadores	Clases de dimensión económica (UDE)						Total
	< 4	4-8	8-16	16-40	40-100	≥ 100	
% de explotaciones	40,5	18,6	15,7	15,2	7,1	2,9	100,0
% de superficie agraria	12,4	7,4	10,4	22,4	24,3	23,1	100,0
% de producción	4,0	5,8	9,6	20,5	23,1	37,0	100,0
— Producto por unidad de superficie (miles de euros)	0,3	0,8	0,9	0,9	0,9	1,5	1,0
— Superficie por unidad de trabajo (ha.)	15,6	16,2	18,6	26,7	40,1	31,2	25,0
— Productividad del trabajo (miles de euros)	4,9	12,3	16,6	23,6	36,8	48,4	24,2

Nota: Los distintos conceptos aparecen en Conceptos básicos.

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

En tercer lugar, no es menos importante que el factor tierra no sólo determine la dimensión de las explotaciones sino también su nivel de eficiencia. En efecto, la *productividad aparente del factor trabajo* crece con firmeza con la dimensión de las unidades productivas, multiplicándose por diez entre los dos estratos extremos, sin que su ascendente perfil experimente fisura alguna. Aclárese que el bajo nivel de eficiencia del mayoritario grupo de pequeñas explotaciones es una palpable prueba de su carácter marginal; se trata, básicamente, de unidades productivas en las que la actividad agraria es subsidiaria de otras fuentes de renta familiar —pensiones y trabajo fuera de la agricultura de algún miembro del hogar.

Por último, conviene analizar cuál de sus dos factores determinantes desempeña un papel más relevante en la materialización de ese creciente diferencial en la productividad:

- En lo que respecta al *producto por unidad de superficie*, presenta un grado de dispersión relativamente limitado. La media del total de explotaciones se reproduce con bastante fidelidad, excepción hecha del primer segmento, lo que corrobora su marginalidad. Por otro lado, el hecho de que en el último estrato la productividad de la tierra sea mayor se debe exclusivamente a su composición productiva, es decir, a una mayor presencia de las orientaciones más intensivas, particularmente de horticultura y granívoros.

- Por el contrario, la *superficie disponible por unidad de trabajo* está correlacionada positiva y significativamente con la dimensión económica, pese al descenso que se da en la última clase por el efecto composición comentado. Por tanto, en general, cabe concluir que el importante diferencial que se va abriendo en la productividad se explica, sobre todo, por el mayor grado de incorporación de las técnicas mecánicas a medida que aumenta el tamaño de las unidades productivas.

6. La Política Agrícola Común y su reforma

La Política Agrícola Común (PAC) nació casi al mismo tiempo que la hoy Unión Europea, proponiéndose una serie de objetivos: incrementar la productividad, garantizar a los agricultores un nivel de vida equiparable al de otros agentes económicos, estabilizar los mercados y asegurar el aprovisionamiento alimenticio de la población a precios razonables. Tres principios orientaron esta política:

- *Unidad de mercado*. Es decir, libre circulación de productos agrarios entre los países miembros, lo que implica no sólo la eliminación de los mecanismos que falseen la competencia intracomunitaria, sino también la gestión supranacional de la política agraria, con precios institucionales comunes que guíen las decisiones de todos los agricultores comunitarios.

- *Preferencia comunitaria*. Dentro del mercado común, las principales producciones agrarias debían estar protegidas de la competencia exterior mediante eficaces dispositivos frente a las importaciones procedentes de terceros países.

- *Solidaridad financiera*. Determinadas vertientes de cualquier política agraria como, por ejemplo, la estabilización de los mercados, son relativamente costosas, y dado que la gestión de

la PAC se realiza de forma centralizada desde Bruselas, sus costes han de ser financiados por todos los Estados miembros a través del presupuesto general de la Unión, cualquiera que sea el producto o el país al que se destine el gasto.

Las primeras *Organizaciones Comunes de Mercado* (OCM) —conjunto de normas que regulan la producción y comercialización de un producto agrario— se concretaron en 1962, y afectaron a los cereales y al vino; en 1970, el 90 por 100 de la producción agraria comunitaria estaba ya encuadrado en su correspondiente OCM. Aunque cada una de estas reglamentaciones sectoriales posee sus propias pautas de funcionamiento, todas se han caracterizado por un marcado proteccionismo de la producción interior. La intervención ha basculado sobre la política de precios y mercados fijando, para buena parte de los productos agrarios, unos precios de garantía muy por encima de los del mercado mundial y estableciendo una fuerte protección en frontera. Para comprender este celo protector debe tenerse en cuenta que, en los primeros años de desarrollo de la PAC, la Unión Europea era deficitaria en la práctica totalidad de las producciones agrarias.

La gestión financiera de la PAC se lleva a cabo por parte del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), que tiene dos campos de actuación: uno, del que es responsable la *Sección Orientación*, financia la política de reforma de las estructuras agrarias, correspondiendo a la *Sección Garantía* la provisión de recursos para la política de precios y mercados. Desde su creación, en 1962, se ha producido un gran desequilibrio entre ambas secciones, a favor del FEOGA-Garantía, que ha venido absorbiendo en torno al 95 por 100 del gasto agrario de la Unión Europea, pese a que los problemas estructurales de la agricultura comunitaria nunca han sido leves y, desde luego, se agravaron sensiblemente con su ampliación hacia el sur (Grecia, Portugal y España).

Con el tiempo, los poderosos mecanismos de protección articulados por la PAC condujeron a un rápido crecimiento de la oferta interior que, confrontada a una demanda estable, dio paso a la aparición de voluminosos excedentes estructurales en cereales, azúcar, carne de vacuno, leche y productos lácteos, fundamentalmente. Hacia mediados de la década de 1980, la situación se hizo insostenible, por una serie de razones, entre las que cabe destacar las siguientes:

- El coste de los desfases permanentes entre oferta y demanda —almacenamiento, restituciones a la exportación...— gravitaba excesivamente sobre un presupuesto comunitario tan limitado que, al igual que ahora, equivalía a la centésima parte de la suma de los PIB de los Estados miembros.
- La protección dispensada por el FEOGA ha sido notablemente regresiva, puesto que, al operar fundamentalmente a través de la política de precios, dirigía la mayor parte del gasto hacia las grandes explotaciones, las que generan un mayor *output*. La propia Comisión Europea ha estimado que el 80 por 100 de las ayudas concedidas por el FEOGA se ha destinado a un 20 por 100 de explotaciones, que, además, absorbían la mayor parte de la superficie agrícola.
- Además de los anteriores factores internos, resultó decisivo el inicio de la Ronda Uruguay del GATT en 1986, que se cerró con los acuerdos de Marrakech en 1994. A lo largo de ese período, una de las cuestiones centrales fue la liberalización de los intercambios agrarios mundiales y, por ende, de la vertiente exterior de la PAC, ya que, a través de las restituciones a la exportación, distorsionaba considerablemente la competencia internacional. Gran parte de los países industriales, con Estados Unidos a la cabeza, junto a un nutrido grupo de países en vías de desarrollo, exigieron entonces que la Unión Europea desmantelase una parte importante de sus mecanismos de protección; reivindicación que sólo parcialmente ha sido satisfecha.

En cualquier caso, el impacto de las mencionadas circunstancias internas promovió, desde 1984, la adopción de una serie de medidas tales como la fijación de *tasas de corresponsabilidad*, por las que los agricultores de los sectores excedentarios contribuyen a la financiación del gasto del FEOGA; el establecimiento de *cuotas*, es decir, contingentes a la producción que, en caso de ser superados, dan lugar a la inhibición de los mecanismos de intervención.

Ante el fracaso de estos retoques parciales, que no sirvieron para solventar las cuestiones de fondo, y también como consecuencia de las presiones exteriores, se aprobó en 1992 la reforma de la PAC (Reforma Mac-Sharry), de la que cabe subrayar dos aspectos básicos:

- La *reducción de los precios agrarios*. Para contrarrestar el efecto negativo que el descenso de los precios causa en las rentas agrarias, los agricultores reciben una serie de ayudas por hectárea o por cabeza de ganado, conocidas como *pagos compensatorios*. En definitiva, se sustituye gradualmente la tradicional protección vía precios por ayudas directas a las rentas.

- La *política de desarrollo rural* como eje vertebrador de la vertiente socioestructural de la PAC. La agricultura es un elemento importante del espacio rural europeo, pero no es el único, y, por tanto, es necesario fomentar todas las actividades (turismo rural, artesanía, transformación alimentaria) capaces de enriquecer su tejido productivo. Además, en la medida que el agricultor desempeña funciones de conservación del medio natural no remuneradas por el mercado, está justificado que se retribuyan a través de los recursos públicos europeos.

En definitiva, en el sector agrario se ha abierto, desde finales del pasado siglo, una fase de profunda reestructuración en la que, por el momento, no resulta fácil evaluar ni prever las repercusiones sobre los agricultores europeos, que, por otra parte, se encuentran sometidos, desde hace años, a un cambio permanente de las reglas de juego que dificulta la toma de decisiones. Buena prueba de ello es la revisión intermedia de la PAC, propuesta por la Comisión Europea en el verano de 2002 para atender a las más recientes ampliaciones de la Unión Europea y para atender igualmente a la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio, iniciada en Doha. En síntesis, los elementos más destacables de la propuesta de la Comisión son los siguientes:

- *Desacoplamiento*. Establecimiento de una ayuda única por explotación, disociada de la producción, basada en las subvenciones recibidas durante un período histórico de referencia.
- *Condicionalidad*. A diferencia de la situación anterior, las explotaciones beneficiarias de la ayuda tendrán plena libertad en sus decisiones de producción e inversión, pero deberán garantizar el cumplimiento de una serie de normas legales en materia de medio ambiente, salubridad alimentaria, bienestar animal y seguridad en el trabajo.
- *Modulación dinámica*. Reducción gradual de todas las ayudas, hasta alcanzar un importe total del 20 por 100, con el establecimiento de un techo de 300.000 euros, que sería el máximo que puede recibir una explotación.
- *Reforzamiento del desarrollo rural sostenible*, convertido en el segundo pilar de la PAC, de tal modo que podría llegar a absorber la cuarta parte de los recursos del FEOGA.

Dicho planteamiento de la Comisión ha sido, por lo demás, moderado y graduado por el Consejo de Ministros de la Unión Europea a finales de junio de 2003. No obstante, lo más importante es que se ha refrendado la tendencia marcada por la revisión intermedia, ya que, frente a las posturas inmovilistas, es una aceptable alternativa para que la PAC reconquiste la legitimidad perdida, tanto desde una perspectiva interna —con respecto a la opinión pública europea— como externa, ante la Organización Mundial de Comercio y, más concretamente, ante los países en vías de desarrollo, cuyo potencial exportador se ve frenado por el proteccionismo agrario europeo.

A tal respecto, debe tenerse en cuenta que la OCDE viene estimando que la fracción de los ingresos debida a las transferencias procedentes de las políticas agrarias se cifró en un 30 por 100 para el conjunto de los países de la organización en el trienio 2003-2005, elevándose al 34 por 100 en el caso de la PAC, siete puntos porcentuales menos de lo estimado en 1986-1988. Se puede criticar, pues, la cadencia, pero es evidente que la senda emprendida es la de una gradual desprotección.

Este proceso de liberalización ha sido, además, favorecido por la ampliación de la Unión Europea hacia el centro y el este europeos. En efecto, el marco financiero de la PAC sería insostenible si se aplicasen directamente los actuales mecanismos de apoyo a los sectores agrarios de los nuevos Estados miembros y de los países candidatos, lo que se ha convertido en el aldabonazo final para que las perspectivas financieras de la Unión para el período 2007-2013 propicien un cambio histórico: las políticas del bloque *Cohesión, crecimiento y empleo* dispondrán de mayores recursos que *Gastos agrarios y desarrollo rural*.

Para cerrar este epígrafe se hará un breve balance —que, en parte, será una simple recapitulación de aspectos comentados anteriormente— de la aplicación de la PAC al sector agrario español. En general, sobresalen los aspectos positivos, aunque un análisis territorial —no factible en esta obra— obligaría a matizar mucho más cada uno de los siguientes hechos:

- La agricultura española ha sabido aprovecharse de las oportunidades que ha brindado el mercado interior europeo, siendo buena prueba de ello el sensible aumento de su cuota en la Unión Europea, tanto en términos de producción como en lo que atañe a las exportaciones agroalimentarias.
- El flujo de recursos públicos en apoyo del sector agrario ha alcanzado niveles relativos perfectamente homologables con el del conjunto de la Unión. En efecto, y pese al permanente discurso acerca de la discriminación que sufren las producciones mediterráneas frente a las

continentales, las subvenciones corrientes del FEOGA equivalen a una fracción muy similar a la correspondiente al conjunto de UE-15.

- España ha sido el Estado miembro más beneficiado por la política de desarrollo rural. Más concretamente, casi la cuarta parte de los fondos previstos en la iniciativa LEADER+ a lo largo del periodo 2000-2006 se han materializado en su territorio. Aunque la cuantía de este tipo de fondos sea relativamente reducida, se trata de una política de una indiscutible funcionalidad para la valorización de las zonas rurales más deprimidas.

7. Recapitulación

En los dos últimos decenios la agricultura ha proseguido la intensa reestructuración iniciada en torno a 1960, lo que ha implicado un notable descenso de su contribución a la producción y al empleo del conjunto de la economía española. No obstante, esa pérdida de posiciones ha sido compatible con un considerable aumento de la cuota del sector en la agricultura de la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a producción como en lo que concierne a las exportaciones agroalimentarias.

En el ámbito de los cambios en la dotación factorial, destaca el hecho de que el proceso de capitalización ha continuado avanzando a buen ritmo a lo largo de las dos últimas décadas, incentivado por el destacado encarecimiento del factor trabajo con respecto a los bienes de capital, lo que, junto a un notable aumento del grado de intensificación, ha fomentado elevadas ganancias en la productividad del trabajo.

Una de las transformaciones más relevantes ha sido la configuración de una agricultura *empresarial*, protagonizada por un grupo de explotaciones que, si bien es reducido en cuanto al número, aportan el grueso de la producción como consecuencia de su importante dimensión económica.

Las perspectivas en el medio plazo no son fáciles de precisar en el contexto de una Unión con un número cada vez mayor de Estados miembros que se caracterizan por su atraso relativo, en un escenario de creciente liberalización a escala mundial. Por un lado, el apoyo a las funciones medioambientales está garantizado, lo que permitirá que amplias zonas del territorio español se beneficien de la retribución pública de las externalidades positivas a las que da lugar la actividad agraria. Por otro, la irreversible liberalización de los intercambios agrarios internacionales en un próximo futuro pondrá a prueba el potencial productivo y exportador de las explotaciones que han disfrutado de un mayor dinamismo y que, desde hace tiempo, han pasado a estar gestionadas con criterios empresariales, lo que se convierte en la mejor garantía para afrontar los retos asociados a los cambios venideros.

Lecturas recomendadas

COMISIÓN EUROPEA, *Agricultura! statistics 1995-2005*, Eurostat pocketbooks, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, 2007. GARCÍA DELGADO, J. L. y GARCÍA GRANDE, M.^a J. (dirs.), *Política agraria común: balance y perspectivas*, Colección de Estudios Económicos núm. 34, La Caixa, Barcelona, 2005. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, *Hechos y Cifras de la agricultura, la pesca y la alimentación en España* (8.^a ed.), Secretaría General Técnica del MAPA, Madrid, 2006.

Conceptos básicos

- *Cuentas del sector agrario*. Desde hace unos cuantos años se ha adoptado la metodología del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95) de la Oficina Estadística de

la Unión Europea (Eurostat), lo que ha implicado su homologación con las Cuentas de producción y explotación del resto de las ramas de actividad:

- A. Producción a precios básicos.
- B. Consumos intermedios.
- $C = A - B$. Valor añadido bruto a precios básicos.
- D. Amortizaciones.
- E. Otras subvenciones.
- F. Otros impuestos.
- $E = C - D + E - F = \text{Renta agraria}$.

Por tanto, en la actualidad, las macromagnitudes agrarias son las mismas que las de cualquier otro sector económico, lo que conlleva indudables ventajas respecto a la situación anterior. No obstante, es preciso hacer tres aclaraciones:

— La *Producción a precios básicos* incluye las Subvenciones a los productos, que son la mayor parte de las subvenciones recibidas por los agricultores europeos y que, además, como es sabido, alcanzan un montante que, por su importancia, guarda muy poca relación con el apoyo recibido por las actividades industriales y terciarias.

— Al igual que en el resto de las ramas, la *Renta agraria* está formada por dos grandes capítulos: Remuneración de asalariados y Excedente neto de explotación/Renta mixta neta (ENE/RMN). Las especificidades agrarias son, básicamente, tres: *a)* una relevante fracción de la renta es aportada por las subvenciones recibidas; *b)* la baja tasa de asalarización con respecto al conjunto de la economía hace que la Remuneración de asalariados sea un capítulo con un peso muy inferior al habitual; y *c)* en España, el 95 por 100 de las explotaciones agrarias tienen a una persona física como titular, lo que afecta al 70 por 100 de la superficie puesta en producción; por ello, las rentas mixtas, derivadas de la prestación conjunta de trabajo y de capital por parte de la familia titular, constituyen el grueso de ENE/RMN.

— El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sólo ofrece, con la nueva metodología, una serie que se extiende a lo largo del período 1990-2006. Debe tenerse en cuenta, además, que antes de la integración de España en la Unión Europea las subvenciones tenían un carácter testimonial, razón por la cual, cuando el MAPA amplíe la información a años anteriores a 1990, el crecimiento de la producción a precios básicos del sector agrario español desde 1985 se deberá en buena medida al fuerte aumento registrado por las Subvenciones a los productos.

Además de las macromagnitudes agrarias del SEC-95, Eurostat suministra información sobre otras variables, entre las que cabe destacar las siguientes:

— *Margen bruto total* (MBT). Medida alternativa del *output* agrario. Para su obtención, se le resta al valor de la producción una serie de gastos corrientes que no incluyen todos los *inputs* intermedios utilizados por el sector agrario. Presenta una indudable ventaja, puesto que el cálculo del *output* se realiza mediante la aplicación de una serie de indicadores que se refieren a un trienio, razón por la cual se corrigen las oscilaciones interanuales de la producción que, en la agricultura, pueden llegar a ser muy acusadas.

— La dimensión económica de una explotación se determina por su Margen bruto total (MBT), expresándose en *unidades de dimensión europea* (UDE). Una UDE es igual a 1.200 euros de MBT.

— El trabajo se puede expresar en *unidades de trabajo-año* (UTA). Una UTA equivale al trabajo que realiza una persona a tiempo completo a lo largo de un año.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DELIMITACIÓN Y CLASIFICACIÓN. 3. EVOLUCIÓN DEL SECTOR. 4. ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA Y COMERCIAL. 5. EFICIENCIA PRODUCTIVA. 6. POLÍTICA INDUSTRIAL. 7. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Crecimiento económico e industrialización son dos términos empleados con gran frecuencia como sinónimos, reconociendo así su papel crucial —pudiera decirse de pivote del crecimiento— que las actividades fabriles han desempeñado durante las dos últimas centurias. Según se dejó apuntado en el capítulo 2, la productividad del trabajo, base indiscutible del progreso de la renta per cápita de las naciones, es mayor en la industria que en una agricultura atrasada o en los servicios más tradicionales, y crece más rápidamente, pues es más susceptible de incorporar los progresos técnicos ahorradores en mano de obra; por otro lado, tanto los servicios como la agricultura dependen para su desarrollo de la expansión y maduración paulatina del sector industrial, subsidiarios como son de la demanda de este sector, y necesitados ambos de los medios de producción que les proporciona la industria, en la que encuentran una fuente continua de progreso técnico.

En las sociedades más adelantadas el papel de la industria, aun siendo fundamental, se difumina, integrándose más su actividad con la de los otros sectores, de los que pasa a depender crecientemente (éste es uno de los rasgos de la madurez económica). Un sector primario eficiente, por ejemplo, es uno de los pilares básicos de cualquier industria de productos tradicionales que se quiera competitiva; de igual modo que el desarrollo industrial, en un estadio ya avanzado, requiere no sólo más capital físico, humano y tecnológico, sino también más cantidad de servicios de elevada calidad.

Pues bien, como ya se enunció en los dos primeros capítulos de la obra, puede afirmarse sin exageración que el desarrollo económico español de la segunda mitad del siglo XX ha tenido su puntal más firme en el afianzamiento del sector industrial, a cuyo análisis se dedica el presente capítulo. El primer paso es delimitar las actividades que comprende —distinguiendo el núcleo de las manufacturas— y agruparlas según los criterios al uso. El epígrafe siguiente examina el crecimiento de la producción industrial española. Seguidamente se analiza su especialización productiva y comercial. Más adelante la evolución de su eficiencia productiva, como principal determinante de su capacidad para crecer (o, si se quiere, de su competitividad). Por último, y antes de una breve recapitulación, se definen el papel y las orientaciones de la política industrial en España.

2. Delimitación y clasificación

Expresado del modo más simple, las actividades industriales tienen por objeto la transformación de los recursos naturales, a través de sucesivas fases, por medio de procedimientos físicos o químicos. Aunque tradicionalmente se incluía en ellas la producción de energía e, incluso, la construcción de edificios y de obra pública y civil, identificándola con el denominado sector secundario, una demarcación más estricta, la que sigue el Sistema Europeo de Cuentas Integradas (SEC), excluye ambas actividades por sus especiales características tecnológicas (que hacen más limitada su influencia en el progreso técnico y en el crecimiento económico) y de mercado (elevada regulación e intervención pública y casi ausencia de competencia a través del comercio exterior). De este modo, el ámbito propio de la industria, que será el objeto de análisis de las páginas que siguen, queda reducido a lo que suele denominarse manufacturas; y tanto la construcción como la energía se analizarán por separado en los capítulos siguientes.

Las manufacturas forman un conjunto amplio de actividades, diferentes en cuanto a las exigencias de sus procesos productivos y a la estructura de sus mercados. Su estudio hace necesario agruparlas atendiendo a determinadas características comunes, que se escogen según el tipo de análisis que se propone.

Las agrupaciones más habitualmente utilizadas son dos: una, desde una óptica de *demanda*, en función

del dinamismo de los mercados; otra, desde una perspectiva de *oferta*, en función de los factores de que dependen su eficacia productiva y su competitividad. Ambas clasificaciones son útiles.

Teniendo en cuenta el dinamismo de los mercados, puede distinguirse, siguiendo a la Comisión de la Unión Europea, entre actividades de *demanda fuerte, media y débil*. La inclusión de un tipo de actividad en uno de estos grupos se basa en la elasticidad-renta de su demanda o en algún cálculo aproximado de ella. Las de demanda fuerte son las de más reciente desarrollo o las que exigen mayor innovación (aeroespacial, electrónica y ordenadores, instrumentos de precisión, productos farmacéuticos...), en sintonía con la teoría del *ciclo de vida del producto*, enunciada en 1966 por Raymond VERNON, en virtud de la cual los productos nuevos se enfrentan a un mercado con mayores perspectivas de expansión, debido a que su consumo ha de extenderse entre la población hasta hacerse común.

Por esta misma razón, un país especializado en producciones de demanda débil (textil, calzado, siderurgia, construcción naval, cerámica, vidrio, madera...) contará con un mercado menos favorable para su avance industrial que otro especializado en actividades de demanda fuerte. Pero ello no significa que su industria no pueda crecer con parecida rapidez, puesto que su ritmo de expansión dependerá también de la eficiencia que consiga en su producción, en relación con los restantes países.

De ahí que sea útil conocer los factores que condicionan la eficiencia productiva; y dado que no son los mismos en todas las actividades industriales, su distinción conduce al segundo criterio de demarcación arriba señalado, el que tiene como perspectiva la oferta. No obstante, como cabe considerar factores de distinta naturaleza y otorgarles diferente importancia, incluso para una misma actividad, son diversas las clasificaciones que pueden efectuarse, sin dejar de ser fieles a este segundo criterio.

La más antigua es la que distingue entre *bienes intensivos en trabajo e intensivos en capital*, que se asienta en la visión más simple de toda función de producción. Una mayor complejidad de ésta se recoge implícitamente en una división de las manufacturas ofrecida por la OCDE que distingue cinco grupos de actividades, según su intensidad *en trabajo, en escala productiva, en diferenciación de producto, en recursos naturales y en ciencia*. Otra clasificación, igualmente de la OCDE, destaca sobre los demás factores de competitividad el esfuerzo tecnológico destinado a obtener nuevos y diferentes productos, y procesos productivos más eficientes, distinguiendo para ello entre actividades de *intensidad tecnológica alta, media y baja*. El esfuerzo tecnológico puede medirse de diferentes maneras, pero una de las más sencillas y comunes es mediante la proporción del gasto de I + D de las empresas sobre su valor añadido bruto.

Optar entre las dos clasificaciones básicas hasta ahora mencionadas puede parecer un problema, ya que aquí interesa tanto la perspectiva de oferta como la de demanda. Pero, en realidad, no resulta difícil construir una clasificación mixta, con sólo escoger la mencionada en último lugar desde el lado de la oferta, que destaca el papel del esfuerzo tecnológico, puesto que existen muchas coincidencias entre el grado de dinamismo del mercado y la necesidad de esfuerzo tecnológico: éste, en efecto, es mayor allí donde hay más posibilidades de crear productos nuevos (diferenciados); al mismo tiempo, la novedad del producto es indicativa de mayores perspectivas de expansión del mercado, como ya se ha señalado anteriormente al hacer referencia a la teoría del ciclo de vida del producto.

En consecuencia, en las páginas que siguen se apuesta por ese tipo de combinación, distinguiendo entre actividades de *demanda y contenido tecnológico altos* (maquinaria de oficina, ordenadores, maquinaria eléctrica y electrónica e instrumentos de precisión), *medios* (química, caucho y plástico, maquinaria mecánica y material de transporte) y *bajos* (metálicas básicas, productos metálicos, productos de minerales no metálicos, alimentos, papel y artes gráficas, textil y confección, madera y otras manufacturas). Con el fin de ofrecer una exposición más clara se simplificarán estas denominaciones —aun a riesgo de un menor rigor—, nombrando a las primeras como *avanzadas*, a las segundas como *intermedias* y a las terceras como *tradicionales*.

No es ésta, en todo caso, la única agrupación que combina perspectivas de demanda y de oferta. Hasta cierto punto, también lo hace otra que distingue entre bienes intermedios, bienes de capital (o de equipo) y bienes de consumo, muy utilizada en los estudios de historia económica. El destacado papel desempeñado por los bienes de capital como portadores y difusores del progreso técnico —resaltado ya por los economistas clásicos—, hace de su producción un indicador de pericia tecnológica y madurez industrial.

En realidad, la clasificación que aquí se ha escogido para el estudio de la industria española posee notables puntos de coincidencia, tanto con ésta más tradicional, y habitual en los estudios de historia económica, como con las que se han distinguido desde la perspectiva de la oferta.

En efecto, como muestra el cuadro 1, el contraste entre las actividades industriales situadas en los extremos —avanzadas y tradicionales— es muy acusado en muchos aspectos. Las avanzadas se enfrentan a

un mercado más dinámico; utilizan menos trabajo por unidad de producto (poseen mayor productividad del trabajo); se desarrollan en establecimientos de dimensión media superior, lo que contribuye a un mayor grado de concentración de la oferta en las empresas líderes; obtienen productos de menor grado de estandarización (esto es, admiten una mayor diferenciación en tipos, calidades y características de los productos, los cuales, por otra parte, son bienes de capital en una proporción sensiblemente más alta); gozan de un mayor grado de apertura al exterior, desenvolviéndose en un mercado internacional más competitivo; requieren un esfuerzo tecnológico mayor, utilizan una mano de obra más cualificada y están, en fin, más penetradas por el capital extranjero, extremo éste que refuerza su carácter más internacional.

Aunque el cuadro 1 no lo recoge, las industrias avanzadas se caracterizan también por una escasa utilización directa de recursos naturales, si se excluye la energía. Son las tradicionales las que en gran medida basan su producción en ellos; en particular las industrias de alimentos, textiles y productos de minerales no metálicos.

CUADRO 1.—Caracterización de las manufacturas españolas hacia 2005

Actividades	Variación de la demanda (a)	Productividad (b)	Tamaño medio (c)	Estandarización del producto (d)	% Bienes de capital (e)	Apertura externa (f)	Participación en empresas del exterior (g)	Participación del capital extranjero (h)	Esfuerzo tecnológico (i)	Capital humano (j)
• AVANZADAS (Demanda y contenido tecnológico altos).	6,8	39,8	21,6	48,4	33,6	165,6	40,0	55,9	6,9	41,8
— Maquin. de oficina, ordenad. y precisión.	5,7	30,5	10,4	66,7	47,3	309,6	40,0	66,2	8,3	n.d.
— Maquinaria eléctrica y electrónica.	7,4	43,7	34,8	46,4	26,0	134,4	40,0	43,9	6,5	n.d.
• INTERMEDIAS (Demanda y contenido tecnológico medios).	5,6	48,5	30,9	58,1	17,6	120,7	32,8	62,9	4,2	35,5
— Química.	4,2	66,7	40,3	90,9	0,0	86,4	35,4	58,9	6,2	44,2
— Caucho y plásticos.	4,9	44,7	24,7	45,0	0,3	97,2	50,0	64,3	1,4	26,6
— Maquinaria y equipo mecánico.	5,1	37,7	19,9	65,4	38,4	152,8	46,7	59,7	3,0	34,3
— Material de transporte.	7,4	48,4	64,5	32,1	24,2	139,9	18,2	71,9	4,5	35,1
• TRADICIONALES (Demanda y contenido tecnológico bajos).	3,8	35,6	13,6	65,8	3,2	74,1	29,3	26,7	0,8	19,6
— Metálicas básicas.	6,1	65,3	55,5	64,5	0,0	62,5	20,7	54,1	0,8	22,5
— Productos metálicos.	6,0	32,1	11,2	25,7	12,1	31,3	37,9	14,0	0,8	—
— Productos de minerales no metálicos.	5,0	46,6	20,1	90,0	0,1	24,0	20,7	31,2	0,7	19,6
— Alimentos, bebidas y tabaco.	2,5	36,3	18,0	90,7	0,0	27,0	31,2	54,6	0,9	17,3
— Papel y artes gráficas.	4,8	47,3	13,0	61,1	0,0	26,8	30,6	13,8	0,4	36,8
— Textil, vestido, cuero y calzado.	0,6	21,4	12,3	80,0	0,4	127,7	46,7	10,6	1,2	11,7
— Madera, muebles y otras manufacturas.	4,8	24,9	9,9	79,2	14,9	48,8	24,0	15,0	0,6	14,1
Total.	4,7	39,2	16,4	64,7	11,0	74,1	33,9	41,3	2,3	25,3

Notas: (a) Tasa anual acumulativa de variación del consumo aparente en términos reales de 1995 a 2000. (b) VAB por ocupado en 2005 (miles de euros por trabajador). (c) Ocupados por empresa en 2005. (d) Porcentaje de empresas de más de 200 trabajadores con productos muy estandarizados en 2002. (e) Porcentaje de la FBKF en el consumo aparente de bienes del sector en 2001. (f) Apertura externa en 2005: (exportaciones + importaciones)/valor de producción. (g) Porcentaje de empresas con más de 200 trabajadores con participación en empresas en el exterior en 2005. (h) Porcentaje del valor añadido sectorial que representan las empresas con una participación del capital extranjero en su capital por encima del 10 por 100. (i) Porcentaje de gastos internos de las empresas en I+D sobre valor añadido en 2004. (j) Porcentaje de ocupados con estudios superiores en 2004. El dato correspondiente a metálicas básicas incluye productos metálicos.

Fuentes: Elaboración propia con datos del INE, *Contabilidad Nacional de España, Encuesta de Población Activa, Índice de Producción Industrial, Índice de precios industriales, Estadística sobre actividades de I+D y Encuesta Industrial de Empresas*; Encuesta de Estrategias Empresariales (ESEE); Banco de España, *Balanza de Pagos de España*; Ministerio de Economía, *Índices de Valor Unitario*; R. MYRO; C. M. FERNÁNDEZ-ORTIGO y D. MARTÍN, «Desinversión de capital extranjero en España: una aproximación a su dimensión y a sus determinantes sectoriales», *Moneda y Crédito*, Segunda Época, núm. 222 (2006).

3. Evolución del sector

En este epígrafe se estudiará el crecimiento de la producción industrial española desde tres vertientes comparadas: la primera, respecto al conjunto de la economía; la segunda, en relación con los países de su entorno; la tercera, en fin, respecto a la demanda interna, su principal estímulo.

El primer paso ha de ser, por consiguiente, *comparar el crecimiento de la industria con el del conjunto de la economía*, tratando de conocer su aportación. Desde 1985, la contribución de la industria al crecimiento económico español se ha reducido sensiblemente, como denota su decreciente participación en el VAB valorado a precios corrientes y en el empleo (cuadro 2). Desde esta perspectiva, la industria ya no desempeña el papel central en el desarrollo económico español que tuvo en la década de 1960 y en la primera mitad de la siguiente, cuando su presencia relativa en el PIB aumentó significativamente y se consolidó el proceso de industrialización en España.

CUADRO 2.—*Importancia de las manufacturas en la economía española 1985-2006 (porcentajes)*

Magnitudes	1985 .	1995	2006 ^a
VAB manufacturas/VAB total (precios corrientes) . . . VAB	23,4	18,0	15,0
manufacturas/VAB total (precios constantes) . . .	18,3	17,2	16,3
Empleo manufacturas/empleo total	19,8	17,4	15,1
Exportaciones manufacturas/Exportaciones totales . .	54,3	60,7	52,7
Importaciones manufacturas/Importaciones totales. .	51,5	70,9	60,0
Exportaciones manufacturas/PIB	11,6	13,6	13,8
Importaciones manufacturas/PIB	9,5	15,9	19,4

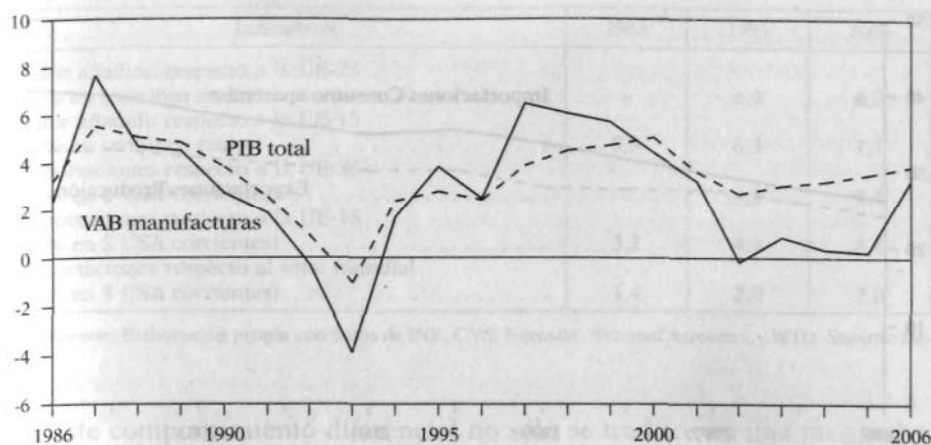
Nota: (a) Provisional.

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, CNE y Contabilidad Trimestral base 2000, y Banco de España, *Balanza de Pagos de España*.

Pero eso no significa que la economía española esté experimentando un proceso de desindustrialización, como algunos autores han querido ver sin reparar en las magnitudes reales. En efecto, su peso en el VAB en términos reales sólo disminuye en dos puntos en las dos décadas analizadas. La mayor eficiencia de la industria con respecto a los restantes sectores de actividad, que se manifiesta en un mayor avance de la productividad del trabajo y un menor aumento de los precios industriales, explica la reducción de su participación tanto en el valor añadido agregado, valorado en términos corrientes, como en el empleo.

Por otra parte, el crecimiento de la industria en el período de referencia es elevado, aunque algo inferior al del conjunto de la economía (2,9 frente al 3,4 por 100), y posee un perfil semejante al de ésta, salvo en los últimos años (gráfico 1). Ahora bien, la industria experimenta con mayor intensidad las oscilaciones cíclicas, avanzando con más rapidez en las fases expansivas y retrocediendo más en las depresivas, lo que revela una mayor sensibilidad a las perturbaciones de oferta y demanda (o una mayor contribución a ellas). Algunos de los *shocks* de demanda más fuertes, como los de origen externo, derivados de las oscilaciones del crecimiento de las economías más próximas, o los que han tenido lugar como consecuencia de la reducción de barreras al comercio exterior, afectaron en mayor medida a la industria, más expuesta a la competencia externa. De igual manera, algunas de las perturbaciones de oferta más frecuentes, como el alza de los salarios y del precio de los servicios, la apreciación de la moneda o el encarecimiento del crudo petrolífero, parecen afectar más intensamente a la industria. Ambos tipos de perturbaciones se esconden tras el lento crecimiento de la industria en los años más recientes.

GRÁFICO 1.—Crecimiento de las manufacturas españolas, 1986-2006
(tasas anuales de variación)

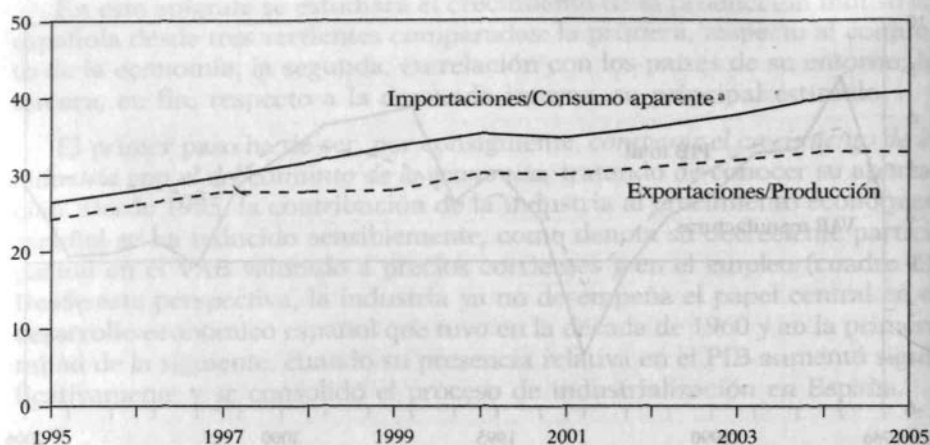


Fuente: INE, CNE y Contabilidad Trimestral.

Aunque las tasas de crecimiento de la industria en el período estudiado distan mucho de las alcanzadas en la etapa de mayor dinamismo industrial y productivo, la década de 1960 y primera mitad de la de 1970, su avance se produce sobre bases más firmes que entonces, como consecuencia de la existencia de un marco competitivo más exigente, el creado con la incorporación de España a la Europa comunitaria. El gráfico 2 es concluyente a estos efectos: el peso de las exportaciones sobre la producción manufacturera española, medido en términos reales, aumentó lenta pero gradualmente durante el período considerado; y aún ha crecido más la proporción de la demanda interna satisfecha con importaciones, que apenas había variado con anterioridad a 1985, en un marco de mayor protección.

El proceso de internacionalización de las empresas industriales se manifiesta también en que tanto las exportaciones como las importaciones de manufacturas han aumentado su peso relativo respecto al PIB y, en el caso de las importaciones, también con respecto al conjunto de los flujos comerciales de bienes y servicios (véase de nuevo el cuadro 2).

GRÁFICO 2.—Apertura exterior de las manufacturas españolas, 1995-2005
(porcentajes en términos reales)



Nota: (a) El consumo aparente, como expresión de la demanda interna, es igual a la producción más las importaciones menos las exportaciones.

Fuentes: INE, CNE, y Banco de España, Balanza de Pagos de España.

Una visión más completa del crecimiento industrial español —ésta es la segunda vertiente que se proponía al comienzo— se obtiene al efectuar la comparación con las economías de su entorno geográfico y económico, en particular con las que también pertenecen a la Unión Europea. La comparación revela, aun con más claridad, el fuerte crecimiento industrial español. Respecto de la industria de la Unión Europea, la

española ha aumentado en mayor medida su volumen (cuadro 3), especialmente desde la segunda mitad del decenio de 1990, precisamente en el marco más competitivo derivado del acercamiento y posterior integración de los países de Europa Central. Ello parece revelar que posee una no despreciable capacidad competitiva, algo que también pone de manifiesto el aumento incesante en la participación de las exportaciones españolas en las de la UE-15 y el mantenimiento de su cuota en las exportaciones mundiales.

El tercer ángulo de comparación propuesto al comenzar este epígrafe se establece entre el *crecimiento de la producción manufacturera y el de la demanda interna*, a fin de valorar su suficiencia y su impacto sobre el equilibrio del comercio exterior. Desde la incorporación de España a la Unión Europea se registra un crecimiento de la demanda interna mucho mayor que el de la producción, lo que provoca un aumento sustancial del volumen de importaciones, reflejo tanto del impacto de la integración europea como de algunas debilidades competitivas.

CUADRO 3.—Crecimiento comparado de las manufacturas españolas, 1985-2005

Indicadores	1985	1995	2005
Valor añadido respecto a la UE-25 (% en terminos reales)	—	6,0	6,7
Valor añadido respecto a la UE-15 (% en terminos reales)	5,9	6,3	7,1
Exportaciones respecto a la UE-25 (% en \$ USA corrientes)	—	4,5	4,4
Exportaciones respecto a la UE-15 (% en \$ USA corrientes)	3,2	4,6	4,8
Exportaciones respecto al total mundial (% en \$ USA corrientes)	1,4	2,0	2,0

Fuentes: Elaboración propia con datos de INE, CNE, Eurostat, *National Accounts*, y WTO, *Statistic Database*.

Este comportamiento diferencial no sólo se traduce en una progresiva reducción del grado en que la producción nacional abastece la demanda, sino también de la tasa de cobertura del comercio exterior, de manera que el superávit comercial de que disfrutaba la industria española en 1985 —un año algo especial, por marcar el final de una etapa de atonía en la demanda interna—, se torna en un déficit generalizado y creciente en los años siguientes, al crecer de forma más intensa desde el comienzo del siglo actual.

4. Especialización productiva y comercial

El crecimiento industrial español no ha alcanzado la misma magnitud en los tres grupos de manufacturas que se han distinguido en el segundo epígrafe de este capítulo. Por ello, durante los dos últimos decenios ha tenido lugar un cambio en la estructura productiva de la industria, y también un cierto cambio en su especialización interindustrial, ambos con reflejo en el comercio exterior.

En el año de la incorporación española a la Unión Europea, el núcleo básico de la producción manufacturera española estaba compuesto por las actividades tradicionales, que suponían dos tercios del valor añadido generado, destacando, entre ellas las ramas de alimentos y bebidas, y textil, confección cuero y calzado. En el otro extremo, las actividades descritas como avanzadas tenían una escasa presencia relativa, el 6,4 por 100 (cuadro 4)."

Transcurridas casi dos décadas, las manufacturas tradicionales siguen predominando dentro del tejido industrial, aunque en una menor medida, dado que las intermedias han aumentado progresivamente su presencia relativa en el conjunto del valor añadido. Las avanzadas, ya escasamente desarrolladas al inicio del período, han reducido aún más su participación, lo que resulta preocupante, dado que la demanda interna se orienta crecientemente hacia ellas, como ya se ha expuesto. Las actividades informáticas y electrónicas, encuadradas dentro del grupo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que constituye el núcleo de la revolución tecnológica actual, fueron las que más relieve perdieron en el conjunto de la producción española.

CUADRO 4.—Estructura del VAB de las manufacturas españolas y comunitarias, 1986-2005
(porcentajes sobre el total a precios corrientes)

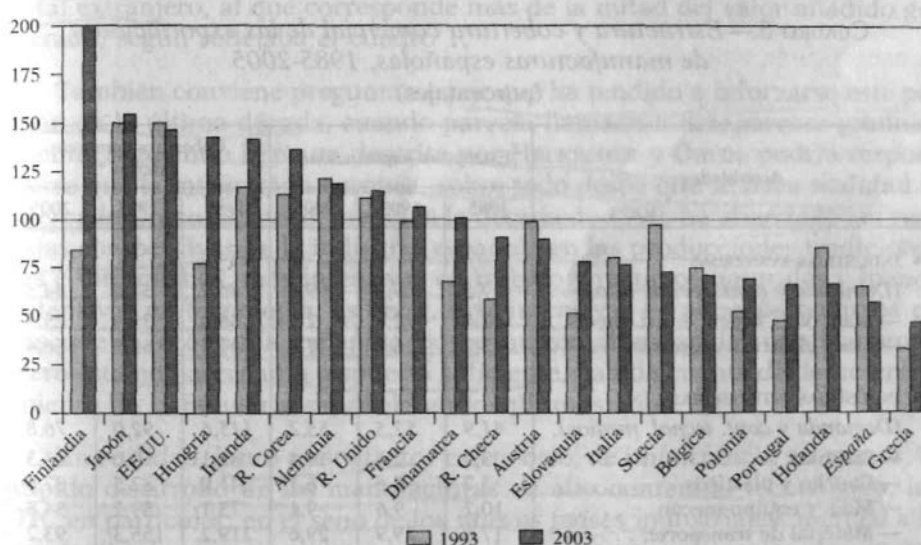
Actividades	España			UE-25	
	1986	1995	2005	1995	2005
• INDUSTRIAS AVANZADAS (Demanda y contenido tecnológico altos) . . .	6,4	7,4	5,8	11,5	11,6
— Maquinaria de oficina, ordenadores e instrumentos de precisión	2,5	2,2	1,3	n.d.	n.d.
— Maquinaria eléctrica y electrónica	3,9	5,1	4,5	n.d.	n.d.
• INDUSTRIAS INTERMEDIAS (Demanda y contenido tecnológico medios) . .	27,6	31,5	32,5	35,5	37,6
— Química	8,5	9,5	9,4	10,5	10,8
— Caucho y plásticos	4,4	4,6	4,5	4,6	4,8
— Maquinaria y equipo mecánico	6,0	6,1	7,6	10,9	11,3
— Material de transporte	8,7	11,3	11,0	9,6	10,8
• INDUSTRIAS TRADICIONALES (Demanda y contenido tecnológico bajos) . . .	66,0	61,2	61,7	53,0	50,8
— Metálicas básicas	6,3	5,2	7,4	13,5	14,1
— Productos metálicos ^a	7,6	7,8	10,1		
— Productos de minerales no metálicos	7,3	8,0	8,3	4,9	4,6
— Alimentos, bebidas y tabaco	17,9	17,0	13,8	12,3	12,2
— Papel y artes gráficas	9,5	8,4	9,2	9,4	9,0
— Textil, vestido, cuero y calzado	10,4	8,1	5,3	6,3	4,4
— Madera, muebles y otras manufacturas	7,0	6,7	7,5	6,4	6,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: (a) Productos metálicos se considera conjuntamente con metálicas básicas en UE-25.

Fuentes: INE, CNE, Eurostat, *National Accounts*, y B. GONZÁLEZ DÍAZ, «Evolución reciente de la productividad del trabajo en la economía española (1986-2000)», Documento de trabajo 7/2004/1, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Albacete (2004).

Esta disminución de la importancia relativa de las manufacturas avanzadas, de las TIC en particular, se inició en la segunda mitad del decenio de 1990, adquiriendo particular intensidad con el nuevo siglo. De ella se deriva la estabilidad de la participación de las manufacturas tradicionales en la producción total, un rasgo que diferencia a España del conjunto de la UE-15.

GRÁFICO 3.—Participación de las manufacturas avanzadas en el valor añadido industrial con relación a la Unión Europea
(UE-15 = 100)



Fuente: E. ÁLVAREZ, R. MYRO y J. VEGA, «Cambios en la especialización interindustrial de las manufacturas españolas», *Papeles de Economía Española*, núm. 112 (2007).

Así pues, desde hace algo más de una década se ha venido alterando la pauta evolutiva que caracterizó al patrón de especialización de la industria española de las tres décadas previas, consistente en una paulatina merma del peso relativo de las manufacturas menos dinámicas y con menores requerimientos tecnológicos, las tradicionales, y una creciente participación en el producto industrial de las manufacturas avanzadas. Si hasta los últimos años del siglo XX, la estructura interindustrial de España tendía a converger con la media europea, a partir de entonces parece haberse iniciado un proceso de divergencia, que tiene su base en la disminución de la importancia relativa de las industrias avanzadas; esto se observa de igual modo en otros socios comunitarios, como Italia, Bélgica y Holanda, pero en España alcanza mayor significación. Es más, incluso Portugal y muchos países del Centro de Europa muestran índices de especialización más elevados que España en estas actividades, ampliándose las diferencias si son manufacturas TIC (gráfico. 3).

La estructura de las exportaciones manufactureras española se ha modificado en el mismo sentido que la del valor añadido, aunque con una mayor intensidad Hacia las manufacturas intermedias, dada la acentuada pérdida de importancia relativa de las ramas tradicionales (cuadro 5).

Resulta obvio que la especialización manufacturera española no es la más adecuada desde la perspectiva del crecimiento y del equilibrio exterior de la economía. Y no sólo porque el insuficiente desarrollo de las manufacturas avanzadas limite las posibilidades de aprovechar la expansión de la demanda interna, más intensa siempre en este tipo de industrias, sino también porque las manufacturas tradicionales parecen encontrarse ya muy cerca del umbral máximo de su capacidad competitiva exterior, como pone de relieve el que desde 1985 arrojen tasas de cobertura del comercio exterior sensiblemente inferiores a 100.

CUADRO 5.—Estructura y cobertura comercial de las exportaciones de manufacturas españolas, 1985-2005 (porcentajes)

Actividades	Estructura exportaciones			Cobertura comercio exterior ^a		
	1985	1995	2005	1985	1995	2005
• INDUSTRIAS AVANZADAS						
(Demanda y cont. tecnol. altos) . .	7,2	9,7	9,5	46,2	51,8	44,5
— Maq. ofic., orden. e inst. precis. .	3,5	2,8	2,1	36,4	35,9	25,5
— Maq. eléctrica y electrón.	3,7	6,9	7,4	61,7	63,5	56,4
• INDUSTRIAS INTERMEDIAS						
(Demanda y cont. tecnol. medios).	41,9	52,5	55,2	115,6	92,0	76,8
— Química	9,9	7,4	10,4	82,1	50,0	63,3
— Caucho y plásticos	3,7	5,6	6,1	241,0	82,5	87,0
— Maq. y equipo mecán.	10,7	9,6	9,1	73,1	59,2	54,8
— Material de transporte.	17,6	29,9	29,6	219,2	155,3	93,2
• INDUSTRIAS TRADICIONALES						
(Demanda y cont. tecnol. bajos) . .	50,9	37,8	35,3	107,7	92,1	78,5
— Metálicas básicas	14,2	6,7	6,2	104,4	88,6	73,4
— Productos metálicos ^a	4,8	3,7	3,8	249,4	103,4	81,8
— Prod. de miner. no metál.	3,5	4,0	3,2	204,2	239,5	172,5
— Alimentos bebidas y tab.	9,3	8,2	8,9	157,1	82,1	98,3
— Papel y artes gráficas	3,4	3,6	3,1	128,2	72,7	82,9
— Textil, vestido, cuero y calz. . . .	11,4	8,1	6,8	280,8	97,1	64,8
— Madera, mueb. y otras manuf. . .	4,1	3,5	3,3	68,5	71,0	49,0
Total	100,0	100,0	100,0	122,4	85,4	72,4

Nota: (a) (Exportaciones/Importaciones)*100.

Fuente: Banco de España, Balanza de Pagos de España.

Precisamente, en lo que atañe al déficit del comercio exterior, llama la atención no sólo el escaso nivel de cobertura de las exportaciones de las producciones avanzadas —para las cuales la relación entre producción y consumo aparente ha sido siempre baja en una economía con el grado de desarrollo tecnológico de la española—, sino también la insuficiencia de las exportaciones de productos de las actividades intermedias y tradicionales para alcanzar niveles sostenidos de equilibrio o superávit externo,

una insuficiencia que se ha hecho mucho más patente en los últimos cinco años, conduciendo a un saldo negativo elevado de la Balanza de Pagos por cuenta corriente (véase el capítulo 19).

Para finalizar este epígrafe, interesa reflexionar sobre la especialización española en industrias tradicionales, tarea que viene suscitando múltiples investigaciones, sin que de ellas pueda extraerse respuestas convincentes. Una primera explicación, de carácter provisional, seguramente proviene de las características propias de estas industrias, descritas en el segundo epígrafe. La pequeña dimensión de los establecimientos, la intensidad en recursos naturales y mano de obra, y el uso de tecnologías estandarizadas parecen acomodarse a las dotaciones relativas de recursos de la economía española, con más abundancia de trabajo (y bajos salarios relativos) y menor abundancia de capital físico, humano y tecnológico que en la media comunitaria.

Téngase en cuenta, a la hora de valorar la posible importancia de esos factores, y, en particular, la de la estandarización tecnológica, que la especialización en las actividades tradicionales es bastante más acusada si se examina sólo la producción obtenida en aquellas empresas que son propiedad de residentes, puesto que el desarrollo logrado en las actividades intermedias y avanzadas se ha basado en gran medida en la penetración del capital extranjero, al que corresponde más de la mitad del valor añadido generado, según reflejaba el cuadro 1.

También conviene preguntarse por qué ha tendido a reforzarse este patrón en la última década, cuando parecía llamado a desaparecer gradualmente. Siguiendo la pauta descrita por HECKSCHER y OHLIN, podría responderse que la integración europea, sobre todo desde que se hace realidad el Mercado Único Europeo, mediada la década de 1990, ha afianzado las ventajas competitivas de la industria española en las producciones tradicionales e intermedias, más intensivas en trabajo y recursos naturales y menos intensivas en tecnología, es decir, más intensivas en aquellos recursos en los que la economía española posee mayor abundancia, relativamente. Pero ésta no parece una respuesta suficiente, habida cuenta del lento crecimiento de la industria española en los últimos años.

En realidad, junto a este factor existe otro, de importancia no menor, el rápido desarrollo de las manufacturas de alto contenido tecnológico, las TIC en particular, en el seno de los nuevos países industriales, merced a la implantación de un amplio conjunto de empresas multinacionales en sus territorios durante los últimos quince años. Sólo el Grupo de Visegrád (Hungria, República Checa, Polonia y Eslovaquia) supera ya con amplitud la participación española en las exportaciones mundiales de estos tipos de manufacturas. Por otra parte, la deslocalización de empresas multinacionales desde España hacia esos nuevos competidores industriales ha contribuido a la merma del tejido industrial en el territorio nacional. Esto podría paliarse en el futuro con la atracción de nuevas empresas de capital extranjero y, sobre todo, con el desarrollo de empresas de base tecnológica propia que sólo es viable con un mayor esfuerzo tecnológico.

En todo caso, el patrón de especialización actual no permite un rápido crecimiento de la industria española, como parece confirmar la parca expansión del valor añadido manufacturero desde el comienzo del siglo. El crecimiento de las manufacturas tradicionales, así como de aquellas intermedias y avanzadas más intensivas en mano de obra, esto es, más intensivas en tareas de ensamblaje de partes y componentes, tenderá a verse cada vez más limitado por la pujanza competitiva de las nuevas potencias industriales (China, India y los países de la Europa Central y Oriental), obligando a una reorientación de la producción española hacia segmentos más intensivos en mano de obra cualificada y en investigación y desarrollo, en los que España debería sustentar sus ventajas competitivas en los próximos años. La paulatina incursión de las nuevas potencias industriales en etapas de la producción de mayor sofisticación tecnológica, dentro de las manufacturas avanzadas, como el diseño de nuevos productos, hace más urgente este cambio de orientación que se propone.

5. Eficiencia productiva

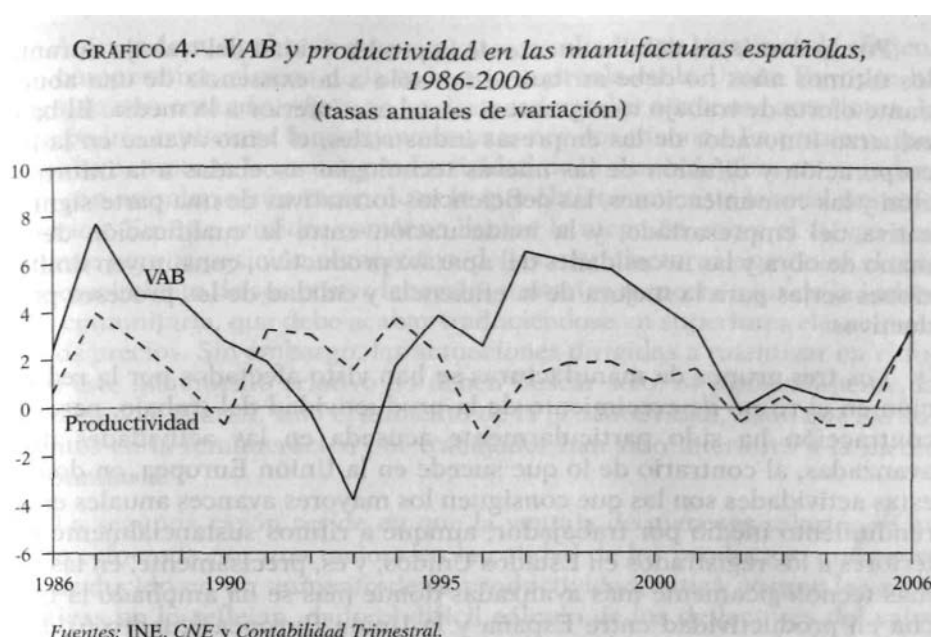
El crecimiento sostenido de la industria ha de basarse en el continuo aumento de la eficiencia con que se obtienen sus productos, uno de cuyos mejores indicadores es la productividad del trabajo. Su progreso, tanto más fácil cuanto más competitivos son los mercados, favorece la reducción de los costes de producción y de los precios de los productos, permitiendo al mismo tiempo el aumento de la retribución real de trabajo y, con ello, de la renta de los individuos.

Se ha señalado en los epígrafes anteriores que la industria española ha mostrado suficiente fortaleza para aumentar su producción a un ritmo más alto que el de otras economías desarrolladas, incluso una vez incorporada plenamente a un ámbito tan competitivo como el de la Unión Europea. También se ha advertido, no obstante, que tiene dificultades para aumentar su tasa de crecimiento, evitar oscilaciones acusadas y equilibrar el saldo de su comercio exterior. Corresponde analizar ahora en qué medida la capacidad de crecimiento de la industria española, su competitividad, se ha visto impulsada o limitada por la evolución de

la productividad del trabajo, tratando de desentrañar los principales determinantes de ésta.

Pues bien, en el conjunto del período analizado, el crecimiento de la producción industrial se ha basado mayoritariamente en el aumento de la productividad del trabajo (gráfico 4), particularmente en la primera década, cuando el incremento del valor añadido industrial se deriva exclusivamente de las ganancias de productividad, hasta tal punto que el empleo existente en 1995 era prácticamente el mismo que diez años antes, y semejante al de mediados de la década de 1960 (algo menos de dos millones y medio de personas).

Esta pauta de crecimiento, característica de la evolución de la industria española en los cuatro últimos decenios, implica un significativo aumento en el rendimiento medio por trabajador, que no sólo ha sido fruto de la capitalización de las instalaciones y de la cualificación de los trabajadores; también ha sido el resultado de los cambios en la especialización sectorial de las manufacturas y, sobre todo, de mejoras en la calidad y utilidad de los productos. La obtención de bienes diferentes, de mayor valor para el consumidor, es una exigencia para crecer, tanto mayor cuanto más competitivos son los mercados, de forma que la gradual apertura a la competencia exterior de la industria española ha incentivado el proceso de diferenciación del producto, en particular en las manufacturas avanzadas, donde mayor es la tasa de exposición a la competencia externa.



En cambio, desde mediados de la década de 1990, el crecimiento industrial se ha apoyado en una notable generación de empleo, sin duda auspiciado por la masiva llegada de inmigrantes, mientras que la productividad aparente del trabajo se ha mantenido prácticamente estancada. La merma de capacidad competitiva que se deriva de este hecho se manifiesta en un lento avance del producto, que no asciende de forma significativa hasta el último año, cuando también parece recuperarse el rendimiento medio de los trabajadores.

Esta evolución no deja de ser preocupante, y debe alertar sobre la capacidad de expansión futura de la industria española, puesto que, a largo plazo, la competitividad de las producciones depende del rendimiento de los factores productivos, muy especialmente en las producciones más intensivas en la utilización de mano de obra y con menos posibilidades de diferenciación del producto, donde más relevante es la ventaja en costes laborales.

Por lo demás, el débil aumento de la productividad del trabajo durante los últimos años no debe atribuirse tan sólo a la existencia de una abundante oferta de trabajo inmigrante a un salario inferior a la media. El bajo esfuerzo innovador de las empresas industriales, el lento avance en la incorporación y difusión de las nuevas tecnologías asociadas a la información y las comunicaciones, las deficiencias formativas de una parte significativa del empresariado, y la inadecuación entre la cualificación de la mano de obra y las necesidades del aparato productivo, constituyen limitaciones serias para la mejora de la eficiencia y calidad de los procesos productivos.

Los tres grupos de manufacturas se han visto afectados por la reducción en el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo, pero su contracción ha sido particularmente acusada en las actividades más avanzadas, al contrario de lo que sucede en la Unión Europea, en donde estas actividades son las que consiguen los mayores avances anuales en el rendimiento medio por trabajador, aunque a ritmos sustancialmente inferiores a los registrados en Estados Unidos; y es, precisamente, en las ramas tecnológicamente más avanzadas donde más se ha ampliado la brecha en productividad entre España y la Unión Europea (cuadro 6). Las dificultades que encuentran estas actividades para mejorar su eficiencia productiva y su competitividad contribuyen a explicar la concentración en ellas de los procesos de deslocalización empresarial en los primeros años de la presente década (*RECUADRO 1*). Sus decepcionantes resultados reclaman un decidido impulso del esfuerzo innovador de los sectores público y privado, dado que se trata de actividades intensivas en tecnología.

CUADRO 6.—*Productividad, salarios y precios en las manufacturas españolas comparados con la Unión Europea, 1995-2005*

Magnitudes	España			España/UE-25		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005 ^a
A. Productividad (VAB real por ocupado)	100	104,5	104,5	100	89,6	80,2
— <i>Manufacturas avanzadas</i>	100	101,3	101,4	100	71,4	58,7
— <i>Manufacturas intermedias</i>	100	104,2	105,1	100	92,7	81,1
— <i>Manufacturas tradicionales</i>	100	104,4	104,0	100	91,9	86,1
B. Remuneración por asalariado	100	118,6	133,6	100	98,2	96,7
C. Coste laboral unitario ($C=B/A*100$)	100	113,5	127,8	100	109,5	120,6
D. Deflactor del VAB	100	109,2	124,0	100	101,9	114,0
E. Coste laboral unitario real ($E=C/D*100$)	100	103,9	103,1	100	107,5	105,7

Nota: (a) Estimación.

Fuentes: INE, CNE y Contabilidad Trimestral, y Eurostat, National Accounts.

A pesar de sus pobres y preocupantes resultados en términos de eficiencia comparativa, el peso de la industria española en la Unión Europea ha seguido aumentando, según se ha destacado en las secciones anteriores, lo que podría explicarse fundamentalmente por dos razones. La primera, que España compensa la menor productividad de la mano de obra en su industria con un salario aún menor, con lo que obtiene un coste laboral unitario inferior. En este sentido, conviene llamar la atención sobre el riesgo que supone para la posición competitiva de las manufacturas españolas el mayor crecimiento de sus costes laborales unitarios respecto a los de la industria comunitaria, que debe acabar traduciéndose en superiores elevaciones de los precios. Sin embargo, las actuaciones dirigidas a ralentizar en el futuro este incremento relativo no deben buscar sólo, ni principalmente, la moderación salarial, sino el aumento de la productividad, dado que los aumentos en la remuneración por trabajador han sido inferiores a la media comunitaria.

La segunda razón reside en que la ventaja de menores salarios se ha visto reforzada por una mejora en la calidad de los productos, que no se ha traducido en un aumento de la productividad, quizá porque las estadísticas no lo reflejan, dado el difícil cálculo de los deflatores del valor añadido. En este sentido, los análisis disponibles acerca de la calidad comparada de los productos de exportación españoles muestran una clara reducción del porcentaje que representan los de inferior calidad, en una cuantía variable, según los métodos de cálculo y las series de datos utilizadas. En todo caso, ha de subrayarse que la menor productividad comparada de las manufacturas españolas no sólo descansa en una menor intensidad en el uso de capital, sino también en una calidad más baja de los productos.

La equiparación en la calidad de éstos con la media comunitaria debería reflejarse en una mayor productividad del trabajo sin merma de la ventaja de costes laborales existente, ofreciendo un estímulo para el crecimiento de la producción. Sin la equiparación de la calidad de los productos españoles con la de los países comunitarios más avanzados, la ventaja salarial española no será un estímulo suficiente para el crecimiento y la competitividad exterior de la industria, pues las producciones de baja calidad están siendo crecientemente absorbidas por los países de nueva industrialización, cuyos salarios son muy inferiores.

RECUADRO 1

DESLOCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES Y EMPRESAS

En los últimos años han sido numerosos los casos de empresas —principalmente multinacionales (EMNs)— que han trasladado parcial o totalmente las actividades que realizaban en un establecimiento ubicado en España hacia antiguos o nuevos establecimientos localizados en territorios de países menos desarrollados, generando una importante alarma social, debida a la pérdida de tejido productivo y de empleo.

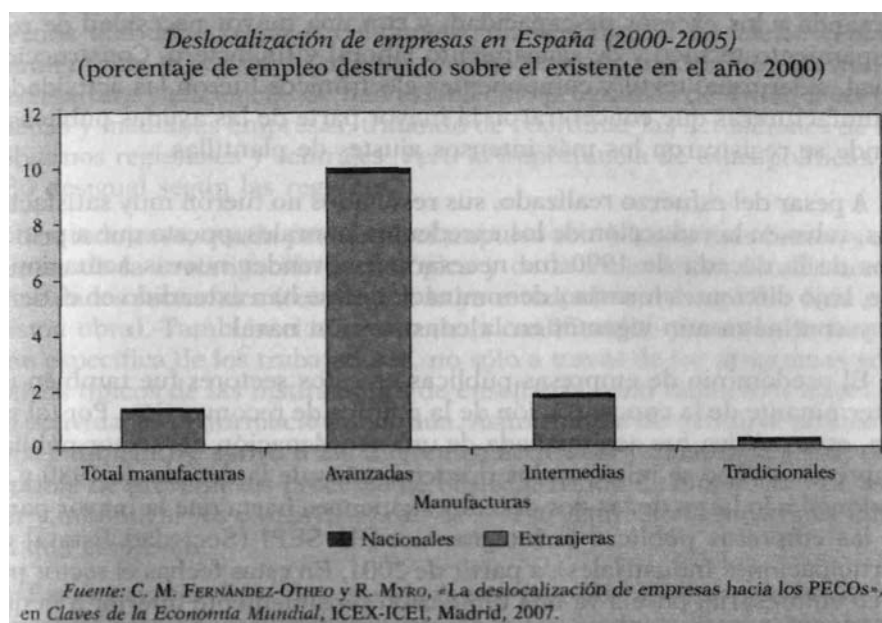
Este proceso de *deslocalización de empresas* debe insertarse en otro más amplio de *deslocalización de actividades*, por el cual determinadas producciones más intensivas en mano de obra ganan espacio en los países menos desarrollados y lo pierden en los que poseen ya un alto nivel de desarrollo. Intrínsecamente ligado al de globalización, este último fenómeno de deslocalización de actividades no sólo avanza a través de la deslocalización de empresas, sino también mediante el simple cierre de establecimientos y empresas que se ven incapaces de hacer frente a la creciente competencia internacional. Es decir, el tejido industrial se comprime porque se van algunas empresas, desde luego, pero también porque se cierran otras.

Desde el año 2000, en España ha disminuido el producto de las actividades de textil, confección, cuero y calzado, dentro de la industria tradicional, debido sobre todo a la clausura de actividades, más que a su traslado a otros países. También se ha reducido el tejido industrial en las actividades de material de transporte, dentro de las manufacturas intermedias, y de material informático y electrónico, dentro de los sectores tecnológicamente más avanzados. En ambos casos, el proceso predominante ha sido el de *deslocalización de empresas*.

Algunas de las EMNs que han cerrado establecimientos en España en el ámbito de la automoción son: Renault, Ford, Milliken, Blackstone, Valeo, Cié Automotive, Lear Corporation. Entre las de material electrónico e informático, se encuentran Phillips, Samsung, Sanmina, Siemens, Ericsson, Sony, Hewlett Packard. Las empresas de capital nacional han participado muy poco en este tipo de *deslocalización*.

Los efectos sobre la producción y empleo son sin duda negativos, pero no han adquirido mucha importancia en el plano agregado. Como puede observarse en el gráfico adjunto, en el período 2000-2005, la disminución de empleo directo producida por la *deslocalización de empresas* no alcanza el 2 por 100 del empleo existente en el año 2000, una cifra muy inferior a la destrucción de empleo que cada año tiene lugar en la industria, y claramente contrarrestada por el aumento del empleo derivado de la creación de nuevas empresas. Aun considerando el empleo afectado indirectamente no se alcanzarían cifras muy elevadas.

Con todo, en las actividades avanzadas la pérdida de empleo adquiere una mayor importancia, afectando a casi la décima parte del empleo existente en el año 2000. Aquí sí estamos ante un problema de cierto relieve, que agrava la precaria situación de las actividades de alta tecnología en España. No obstante, este problema no deriva tanto del hecho de que las EMNs abandonen el territorio nacional cuanto de la limitada capacidad del capital nacional para desarrollar una industria de alta tecnología.



6. Política industrial

La política industrial en el período analizado es heredera de la denominada «política de reconversión industrial», mediante la cual, en la primera mitad de la década de 1980 se acometió la reestructuración de las actividades industriales más afectadas por la crisis económica, por la caída de la demanda y los excesos de capacidad, y con una mayor necesidad de reequipamiento técnico y de saneamiento laboral y financiero. Construcción naval, siderurgia, textil y componentes electrónicos fueron las actividades manufactureras que concentraron la mayor parte de las ayudas públicas y donde se registraron los más intensos ajustes de plantillas.

A pesar del esfuerzo realizado, sus resultados no fueron muy satisfactorios, salvo en la reducción de los excedentes laborales, puesto que a principios de la década de 1990 fue necesario emprender nuevas actuaciones que, bajo diferentes formas y denominaciones, se han extendido en el tiempo y continúan aún vigentes en la construcción naval.

El predominio de empresas públicas en estos sectores fue también un determinante de la concentración de la política de reconversión. Por tal razón, esta política fue acompañada de una reordenación del sector público empresarial, que se inició en los primeros años de la década de 1980 y se prolongó a lo largo de las dos décadas siguientes, hasta que la mayor parte de las empresas públicas se integraron en la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales), a partir de 2001. En estas fechas el sector público empresarial poseía ya una dimensión sensiblemente inferior a la que exhibía en los primeros años ochenta, como consecuencia del proceso de privatización que, con cierta timidez hasta mediada la década de 1990, y con más rotundidad desde 1996, persigue la mejora de la eficiencia y la creación de grupos empresariales multinacionales.

El coste de oportunidad de dedicar ingentes recursos financieros públicos a la reconversión fue la ausencia de una política industrial activa dirigida al conjunto de las empresas industriales. Para hacer frente al aumento de la competencia asociado a la incorporación de España a la Unión Europea, se habría requerido una política industrial capaz de informar y orientar al empresario, en particular al pequeño y mediano, acerca de los retos que el Mercado Único iba a suponer, y de ayudarlo a poner en marcha las estrategias necesarias para aumentar la eficiencia de sus empresas. Sin embargo, lo que prevaleció fue una marcada orientación liberal de la política industrial por parte de los primeros gobiernos socialistas, preocupados por el fomento de la competencia en los mercados y el control de salarios, así como por la atracción de inversión extranjera como vía de obtención de capacidad empresarial y tecnológica; se olvidó, en cambio, el fomento de la competencia en el sector servicios y el desarrollo tecnológico propio, único capaz de conseguir el aumento de la productividad en la industria y la adecuada asimilación de la tecnología extranjera.

Las actuaciones de fomento industrial se intentaron transferir con rapidez a los gobiernos regionales, pero sólo algunos de ellos, como el valenciano, el vasco y el catalán, fueron capaces de darles contenido, superando la falta de experiencia y la ausencia de un marco institucional adecuado.

Las dificultades con que se encontró la industria en el inicio de la década de 1990, unidas a la mayor capacidad económica y de gestión de los gobiernos autonómicos, han conducido, no obstante, a un cierto replanteamiento de la actuación pública, que ha buscado dotarla de una mayor envergadura y eficiencia. Se han establecido programas de ayuda a las pequeñas y medianas empresas, tratando de coordinar las actuaciones de los gobiernos regionales y centrales. Pero la importancia de estas políticas ha sido desigual según las regiones.

En todo caso, queda pendiente el impulso sobre bases más firmes y eficientes de la investigación tecnológica y de la innovación, estableciendo prioridades sectoriales (recuérdese lo ya estudiado en el capítulo 5 de esta misma obra). También el aumento de la cualificación general y la formación específica de los trabajadores, no sólo a través de los programas educativos típicos de las instituciones de enseñanza, sino también a través de las actividades de formación continua. Asimismo ha de definirse un marco de seguimiento y apoyo a las diferentes actividades manufactureras, susceptible de prevenir los procesos de deslocalización de empresas y de asumir y minimizar los costes de ajuste de la reestructuración industrial y laboral que conllevan.

Éstos son, sin duda, los grandes retos para los años venideros, indispensables para conseguir el aumento de la productividad con el que hacer frente al incremento de la competencia derivado de la más reciente ampliación europea hacia el Este y de la creciente participación en los mercados industriales de países emergentes, en especial, de China.

7. Recapitulación

Se han analizado aquí las características y la evolución del sector industrial desde la integración de España en la Unión Europea en 1985, cuando las actividades industriales se vieron sometidas al fuerte incremento de la competencia que supuso la adhesión. El punto de partida ha sido la delimitación de las actividades que el sector industrial comprende, mostrando los diversos criterios que pueden utilizarse para agruparlas, con la selección de un criterio que combina perspectivas de oferta y de demanda, distinguiéndose entre actividades de demanda y contenido tecnológico altos (avanzadas), medios (intermedias) y bajos (tradicionales). A continuación se ha estudiado la evolución del valor añadido de la industria española, destacando cómo su pérdida de peso relativo en el PIB a precios corrientes y en el empleo total no puede ser entendida como un proceso de desindustrialización, aun cuando refleje la existencia de debilidades competitivas que se han acentuado durante los años transcurridos del siglo actual.

La industria española está especializada en actividades tradicionales. La integración europea parece haber afianzado esta especialización, como también la creciente globalización económica, que ha disminuido el tejido propio de las actividades tecnológicamente avanzadas. Esta especialización limita la capacidad de crecimiento del conjunto de la industria, haciéndola especialmente vulnerable a la competencia de las nuevas potencias industriales, como pone de manifiesto el abultado déficit de su comercio exterior.

Medida por la productividad del trabajo, la eficiencia de la industria española creció hasta mediados de la década de 1990, contribuyendo significativamente al aumento del producto. Desde entonces se ha mantenido prácticamente estancada en los tres grupos de manufacturas considerados. Es especialmente preocupante la ralentización experimentada en las actividades avanzadas, las más insuficientemente desarrolladas, donde, además, se ha ampliado notablemente el diferencial respecto a la industria comunitaria. En estas condiciones, y ante la disminución de las ventajas de salarios que tradicionalmente han poseído las manufacturas españolas, parece imprescindible avanzar en la mejora de la calidad de las producciones, fundamentalmente, a través de un mayor esfuerzo en investigación científica y tecnológica e innovación, así como en la mejora de los niveles formativos.

La política industrial, en los últimos años, algo más activa que la que se aplicó en la década de 1980, camina en esta dirección, poniendo énfasis en el fomento de la competencia en los mercados, buscando una mayor coordinación entre Administraciones y estableciendo programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Aun así, tiene pendiente el gran reto de apoyar e impulsar de forma decisiva y eficiente la innovación tecnológica de las empresas.

Lecturas recomendadas

W.AA., «Perspectivas de la industria española: evaluación y futuro», *Papeles de Economía Española*, núm. 112 (2007). W.AA., «La renovación de la industria tradicional española», *Economía Industrial*, núms. 355-356 (2005). FERNÁNDEZ-OTHEO, C. M. y R. MYRO, «La deslocalización de empresas hacia los PECO», *Claves de la economía mundial*, ICEI-ICEX, Madrid, 2007.

Conceptos básicos

- *Consumo aparente*. Es un indicador de la demanda, y se obtiene como suma de la producción y las importaciones netas de exportaciones, es decir $CA = P + (M - X) = P - (X - M)$, donde CA representa el consumo aparente; P, la producción; M, las importaciones; y X, las exportaciones.

- *Especialización industrial*. Grado de concentración de la producción industrial de un país en un determinado grupo de actividades, comparado con otro país o área que se toma como referencia. La especialización puede ser *interindustrial*, en unas actividades industriales frente a otras, o *intraindustrial*, en un tipo de producto frente a otro, dentro de una misma actividad industrial, o en una gama de calidades frente a otra, dentro de un mismo producto. El índice de especialización *interindustrial* más común de un país en una actividad manufacturera determinada se calcula dividiendo el porcentaje que representa esa actividad en el conjunto de las actividades manufactureras por el mismo porcentaje para el país o área que se toma como referencia.

- *Competitividad industrial*. Capacidad que posee una empresa industrial o un conjunto de empresas (sector) para competir con sus rivales en el mercado; es decir, para, actuando en un marco de competencia, remunerar adecuadamente y de forma sostenida a su capital. Cuando las empresas ofrecen un producto homogéneo cuyo precio es único, la competitividad de una empresa depende de su capacidad para incurrir en menores o iguales costes unitarios que sus rivales; cuando existe capacidad para diferenciar el producto, y

con ello diferenciar el precio, esta condición ya no es estrictamente necesaria para remunerar de forma adecuada al capital invertido.

- *Diferenciación de producto*. Proceso por el que una empresa dota a sus productos de rasgos distintivos o características diferentes de índole muy diversa (prestaciones, diseño, calidad, entre otras) que los diferencian de los productos de empresas rivales. La diferenciación puede ser *horizontal*, cuando altera la combinación de características que comparten el grupo de productos que compiten por satisfacer una determinada necesidad, o *vertical*, cuando varía la cantidad absoluta de alguna de las características, por ejemplo, la calidad.

- *Coste laboral unitario (CLU)*. Representa el porcentaje del producto obtenido por el trabajador medio que remunera el trabajo que ha empleado para producirlo. Se obtiene como la relación entre el coste laboral por trabajador o salario nominal medio (W) y la productividad aparente del trabajo media, valorada en términos corrientes (PLMe), esto es:

$$CLU = W/PLMe \quad [1]$$

Como $PLMe = VAB/L$, donde VAB es el valor añadido bruto y L es el empleo, la expresión [1] puede también escribirse de la forma siguiente:

$$CLU = LW/VAB \quad [2]$$

de forma que CLU es el peso de la remuneración de los trabajadores en el valor añadido bruto.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DELIMITACIÓN Y CLASIFICACIÓN. 3. EVOLUCIÓN DEL SECTOR. 4. ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA Y COMERCIAL. 5. EFICIENCIA PRODUCTIVA. 6. POLÍTICA SECTORIAL. 7. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

El sector energético, tradicionalmente incluido dentro de las actividades industriales, cuando éstas se definen en su más amplio sentido, presenta, no obstante, en el común de los países desarrollados, ciertos rasgos específicos que justifican un tratamiento diferenciado:

- Primero, su estrechísima relación con el proceso de industrialización de los países, que depende, como requisito vital, de los *inputs* energéticos (recursos, como se sabe, limitados y, en general, no renovables, y de los que es habitual abastecerse en mayor o menor proporción a través del comercio internacional).
- Segundo, su reconocido carácter estratégico, como un sector con fuertes «efectos de arrastre» sobre otras ramas del sistema productivo, difusor en ellas del progreso técnico y clave, económica y hasta políticamente, desde la óptica de las relaciones exteriores.
- Y, tercero, su marcada tendencia a conformarse, en la mayoría de las actividades que comprende, según modelos de mercado no competitivos, lo que ha justificado durante largo tiempo una fuerte regulación estatal en muchos países, cuando no la intervención directa a través de empresas de titularidad pública.

En el caso español, como en el de otros países europeos, la liberalización formal de los principales sectores energéticos *de red* (petróleo, gas y electricidad) ha tropezado hasta ahora con la concentrada estructura empresarial de sus respectivos mercados, apenas alterada por las medidas privatizadoras completadas a lo largo del último decenio; ventas del Estado que no han hecho, comúnmente, sino transferir posiciones de dominio de mercado, bajo formas de manifiesto oligopolio, de manos públicas a privadas, resultando de todo ello unos avances muy lentos de la competencia y un limitado beneficio para los consumidores. Dos hechos han venido además a alterar el mapa empresarial del sector: el entrecruzamiento accionarial con otros intereses, entre ellos los de las grandes constructoras, y la entrada como competidores, o en el propio capital de las empresas españolas, de algunas de las principales compañías europeas, al tiempo que aquéllas consolidaban su internacionalización iberoamericana.

Así pues, los conceptos de estructura empresarial, regulación pública y eficiencia económica se conjugan muy estrechamente al hablar de cada uno de los subsectores energéticos en España y del conjunto de todos ellos. Sobre esta premisa, el presente capítulo se detiene, en primer lugar, en la delimitación y caracterización, en sus rasgos más generales, del sector energético. Se examina a continuación el perfil evolutivo del sector a través de sus grandes magnitudes, para entrar después en el análisis de su estructura productiva y comercial. El siguiente epígrafe se ocupa, algo más en extenso, de la eficiencia productiva de los principales subsectores energéticos españoles. Finalmente, y antes de la recapitulación, se abordan las grandes líneas actuales de la política energética en España, en sintonía con las europeas, particularmente en lo que se refiere a la liberalización de los mercados y al fomento de las energías renovables.

2. Delimitación y clasificación

Uno de los rasgos más característicos del sector energético es el de la gran heterogeneidad de sus distintos subsectores. En este sentido, se impone una precisión inicial de carácter técnico al hablar de la energía: ésta puede proceder de distintas fuentes *primarias* (básicamente, carbón, hidrocarburos —petróleo y gas natural—, hidráulica y nuclear); los «combustibles fósiles» (carbón e hidrocarburos) se aplican a ciertos usos directos, ya sean de naturaleza doméstica, industrial o de transporte, o bien se queman en centrales

térmicas convencionales para producir, mediante turbinas, una energía distinta, como es la electricidad. Ésta es, por tanto, una fuente *secundaria*, que también se obtiene en centrales térmicas de tipo nuclear o en otras, las hidroeléctricas, alimentadas de la energía cinética de los saltos de agua.

De ahí que las cifras de producción o de consumo según fuentes energéticas primarias no coincidan con las que se registran atendiendo a los usos finales, donde, al margen de otras pérdidas, no es el carbón, el gas o el fuel-oil empleado en las centrales, sino la electricidad producida con ellos —y ofrecida al consumo— lo que cuenta. Esto explica también en parte el interés que hoy suscitan las nuevas centrales de ciclo combinado, alimentadas de gas natural y capaces de reutilizar el calor para producir una mayor cantidad de energía final.

Además de esta clasificación elemental entre fuentes de energía primarias y secundarias, es frecuente distinguir también, dentro de las primeras, las energías *no renovables*, que se agotan con el uso, de las que sí lo son, como el agua y la mayor parte de las llamadas «nuevas energías» (solar, eólica, biomasa...). Estas energías *renovables* cuentan con un gran potencial, sólo limitado por el desarrollo de sus respectivas tecnologías y su operatividad económica.

El modo más habitual de presentar la estructura global del sector y de examinar su evolución es a través del *balance energético*, documento donde aparecen, por fuentes energéticas, las cifras de producción y de consumo, y, por saldo entre ellas, las de autoabastecimiento (o de su inversa, la dependencia energética). Por convenio de la OCDE, tanto la energía hidráulica como la nuclear, dentro de las convencionales, son consideradas —a efectos de su contabilización estadística— energías «nacionales» de cada país, aunque esto resulte más que cuestionable en el segundo caso; e, igualmente, gozan de este carácter las nuevas energías.

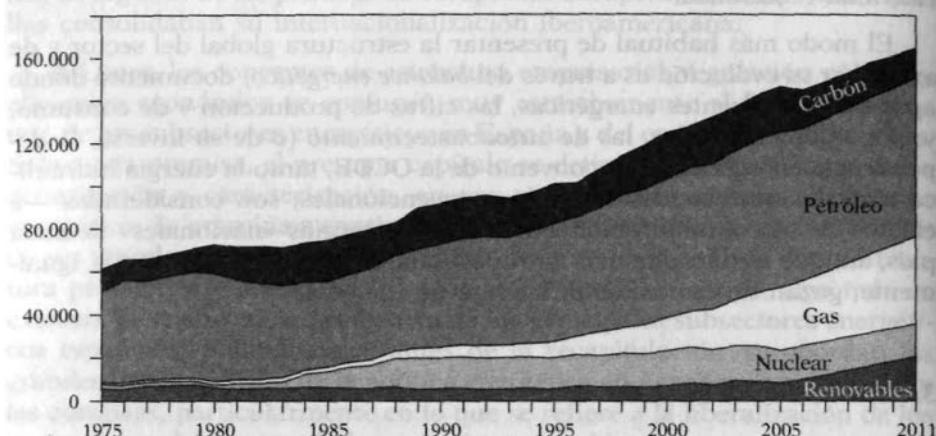
3. Evolución del sector

La conexión causal entre energía e industrialización es un hecho universal y bien documentado desde hace más de dos siglos, cuando la máquina de vapor —un ingenio para transformar la energía calórica del carbón en energía mecánica— supuso un hito y un símbolo para el progreso de la revolución industrial, primero en Inglaterra y luego en el resto de los países. También en España, con los consabidos retrasos, ha sido patente esa conexión. Puede afirmarse, sin exageración, que su proceso de desarrollo económico se ha basado, a lo largo del último medio siglo, en el petróleo como fuente energética primaria fundamental; y el consumo eléctrico, sinónimo y medida de la industrialización de los países, se ha expandido igualmente desde entonces a unos ritmos superiores a los de la propia renta nacional.

El gráfico 1 muestra la evolución por fuentes primarias del consumo energético español desde que estallara la primera gran crisis del petróleo en 1973 hasta 2006, y con proyecciones a 2011, revelando, por un lado, el notable incremento del consumo que ha tenido lugar —casi se ha duplicado en las dos últimas décadas— y, por otro, a partir de la desproporcionada concentración inicial en el petróleo, el paulatino mayor equilibrio entre las distintas fuentes que se ha ido dando. Conviene hacer, no obstante, alguna precisión acerca del uso reciente de la energía en España.

La *intensidad energética*, indicador de uso común en las comparaciones internacionales, es un concepto que se mide por la cantidad de recursos energéticos que deben destinarse a la generación del producto. Pues bien, mientras en los países de la Unión Europea la intensidad en el uso de la energía primaria ha venido disminuyendo, con escasos altibajos, a lo largo de las dos últimas décadas, en España, muy inferior al principio, ha crecido en estos mismos años hasta alcanzar ya las *ratios* continentales (gráfico 2, que refleja series homogéneas hasta 2005; no obstante, los datos de avance de 2006 indican una flexión a la baja de las *ratios* españolas). Este indicador puede complementarse con el de *consumo energético per cápita*, que revela parecidas tendencias; incluso, desglosado por fuentes primarias, la evolución del cociente entre petróleo y población muestra un aumento particularmente acelerado, de modo que las *ratios* españolas superan desde hace algunos años a las del promedio de la UE-15. Puede hablarse, por tanto, de una alta intensidad en el consumo energético español, en particular de petróleo, que refleja, al menos en principio, una menor eficiencia en su uso, aspecto al que se aludirá más adelante.

GRÁFICO 1.—Consumo de energía primaria en España, 1973-2006
y proyecciones 2011
(en ktep)

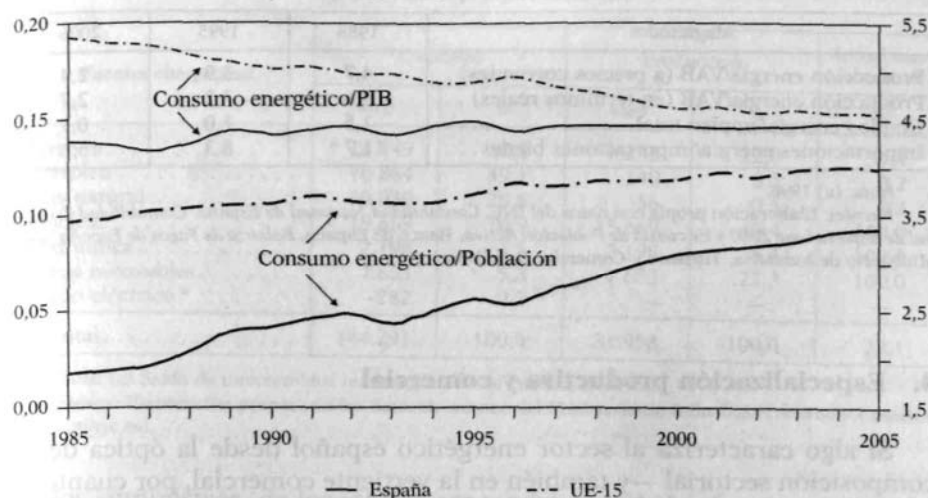


Fuentes: Elaboración propia, hasta 2006, con datos del Boletín trimestral de coyuntura energética y del Boletín IDAE. Eficiencia energética y energías renovables, varios números, incorporando estimaciones propias en la serie de «Renovables» para algunos años. La proyección hasta 2011 se basa en la Revisión 2005-2011 de la Planificación de los sectores de electricidad y gas 2002-2011, MITYC, marzo de 2006.

Pero quizá de tanto interés como esta evolución global —y comparada— de las *ratios* españolas de intensidad energética sea su consideración sectorial. La industria, en efecto, ha ido reduciendo sus necesidades energéticas por unidad de producto a lo largo de las últimas décadas, fruto, por un lado, de los cambios en su composición por ramas, y, por otro, de la sustitución en sus procesos productivos de fuentes primarias menos eficientes por otras como el gas natural; pero ese esfuerzo de ahorro energético se ha visto contrapesado ampliamente por el aumento relativo del consumo doméstico y, sobre todo, del transporte.

La importancia actual del sector energético dentro de la economía española difícilmente puede reducirse a una simple medida escalar. Las grandes macromagnitudes del producto —y menos aún las del empleo, dada la gran intensidad del factor capital en buena parte de sus actividades— reflejan de un modo muy insuficiente la verdadera importancia económica, *clave*, de los insumos energéticos en la economía española. Sin olvidar, además, que se trata de una economía que importa anualmente más de las tres cuartas partes de sus necesidades de consumo primario de energía.

GRÁFICO 2.—Ratios de intensidad energética ^a y de consumo energético
per cápita ^b en España y Unión Europea, 1985-2005



Notas: (a) Escala izquierda: cociente entre la energía primaria consumida (en tep) y el PIB (en miles de dólares de 2000, en paridad de poder adquisitivo). (b) Escala derecha: cociente entre la energía primaria consumida (en tep) y la población.

Fuente: Elaboración propia con datos de la AIE, *Energy balances of OECD countries*, varios números.

La energía supone, con los datos de 2006, el 2,7 por 100 del VAB y en torno del 16 por 100 de las importaciones españolas de bienes (cuadro 1). Mucho menos, claro está, desde el punto de vista del empleo (0,7 por 100 del total), por las razones ya apuntadas. De cualquier modo, la trayectoria del sector energético a lo largo de los últimos años es bien expresiva de dos hechos muy significativos: su peso cada vez menor en términos *nominales* del VAB corriente, en contraste con un peso *real* mucho más sostenido, lo que denota que sus precios han crecido en estos años a ritmos sustancialmente inferiores a los del conjunto nacional; y el muy notable decrecimiento —a menos de la mitad de lo que representaba hace dos décadas, debido, en este caso, de manera muy fundamental a lo sucedido en el sector del carbón—, de la proporción del empleo del sector dentro del total nacional, expresivo, igualmente, de ganancias en la productividad muy notables. Tendencias ambas —contención de precios y alzas de productividad— que contrastan con la trayectoria reciente del conjunto de la economía española, y sobre los que más adelante habrá de volverse.

CUADRO 1.—*El sector energético en la economía española, 1985-2006*
(porcentajes)

Magnitudes	1985	1995	2006
Producción energía/VAB (a precios corrientes) .	4,7	3,9	2,4
Producción energía/VAB (en términos reales) . .	3,6	3,2	2,7
Empleo energía/empleo total	1,5	1,0	0,7
Importaciones energía/importaciones bienes . .	11,7 ^a	8,3	15,6

Nota: (a) 1998.

Fuentes: Elaboración propia con datos del INE, *Contabilidad Nacional de España*, *Contabilidad Trimestral de España base 2000* y *Encuesta de Población Activa*, Banco de España, *Balanza de Pagos de España*, y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *DataComex*.

4. Especialización productiva y comercial

Si algo caracteriza al sector energético español desde la óptica de su composición sectorial —y también en la vertiente comercial, por cuanto se trata de una fuente primaria de la que se carece— es, en primer término, la dependencia del petróleo. En 1973, cuando la crisis sorprende a la economía mundial, la estructura energética española se distinguía de la de otros países desarrollados por su gran inclinación hacia el consumo de crudos, de tal modo que el petróleo venía a abastecer prácticamente las tres cuartas partes de las necesidades globales de energía primaria.

Contemplado a través del consumo primario, el sector ha seguido un perfil evolutivo marcado por una decreciente participación del petróleo, hoy algo por debajo del 50 por 100 del total. Sustancial caída en términos relativos que ha sido sucesivamente cubierta, a lo largo de los últimos decenios, y a impulsos de la política energética, primero por el carbón, luego por la energía nuclear y, más recientemente, por el gas natural (gráfico 1). La situación actual puede representarse a través de un *balance energético* muy sintético (cuadro 2): de él se deduce, además, que el grado de autoabastecimiento español se cifra en apenas una cuarta parte de las necesidades de energía primaria, muy por debajo de los porcentajes medios de la Unión Europea, en torno del 50 por 100, y la OCDE, por encima del 70 por 100.

Es oportuno subrayar, llegados a este punto, que la dependencia española en materia de hidrocarburos resulta prácticamente absoluta. Pero la cuestión de la dependencia energética no debe conducir a conclusiones precipitadas. Así, el grado «óptimo» de abastecimiento de un país es función de múltiples factores: unos, de naturaleza *estructural*, como la dotación de recursos autóctonos, que en España es muy escasa, o la propia composición del consumo energético, que a veces impone unas fuentes sobre otras, como sucede hoy con gran parte del transporte; pero también es una decisión *política*, que depende de la prioridad que se dé a la seguridad de los suministros, de los efectos contaminantes de las fuentes nacionales y del sobreprecio que socialmente se esté dispuesto a pagar por unas fuentes que no procedan del exterior.

CUADRO 2.—Balance energético español por fuentes primarias, 2006
(miles de tep y porcentajes)

Fuentes energéticas	Consumo		Producción		Autoabaste- cimiento
	ktep	%	ktep	%	%
Carbón.....	18.149	12,6	6.242	22,0	34,4
Petróleo.....	70.864	49,1	140	0,5	0,2
Gas natural.....	30.039	20,8	56	0,5	0,2
Nuclear.....	15.669	10,9	15.669	49,4	100,0
Hidráulica.....	2.198	1,5	2.198	5,4	100,0
Otras renovables.....	7.653	5,3	7.653	22,3	100,0
Saldo eléctrico ^a	-282	-0,2	—	—	—
Total.....	144.291	100,0	31.958	100,0	22,1

Nota: (a) Saldo de intercambios internacionales de energía eléctrica.

Fuente: Elaboración propia con los datos de avance del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (www.mityc.es).

Lo que cuenta es disponer de la energía —poniéndola a disposición de los otros sectores productivos y finales— en condiciones competitivas de coste, calidad y seguridad, evitando que la dependencia energética se traduzca, ante cualquier *shock* inesperado, y por efecto de la concentración de las fuentes de suministro, en posiciones de extrema vulnerabilidad, como ha llegado a suceder en España ante la práctica inexistencia de hidrocarburos propios y el concentrado origen geográfico de los suministros. La cuestión de la eficiencia energética se erige, así, en fundamental para entender, desde el punto de vista de la economía, las claves del sector.

5. Eficiencia productiva

Hasta hace dos décadas, el sector energético español, muy protegido desde siempre y regulado con profusión en sus distintas actividades, sufría evidentes problemas de eficiencia: la producción carbonera, aquejada de seculares deficiencias estructurales, nacionalizada en gran parte y ampliamente subvencionada; la industria del refino, sujeta a una regulación estricta que alentaba, sin atención a los costes, los excesos de capacidad; la comercialización de los productos petrolíferos, monopolizada sin fisuras; en fin, el sector eléctrico, tributario de las disfunciones de todos los demás, con una regulación de tarifas basada en los costes medios, muy inflados, y alejada de cualquier criterio de costes marginales. Desde entonces, las medidas de reestructuración empresarial de estos subsectores, y tanto en el sector público —objeto de generalizada privatización, salvo la hulla asturiana— como en el privado, junto con otras políticas de liberalización y de nueva regulación, han permitido, con desiguales resultados, mejoras sustanciales en la eficiencia global del sector energético.

Ahora bien, la eficiencia energética es un concepto de múltiples acepciones y, en todo caso, de difícil cuantificación. En un sentido técnico, expresa la relación entre los *inputs* de energía primaria y el *output* de energía final consumida. Se trataría de la *eficiencia técnica* con que una economía «convierte» sus fuentes primarias (y de lo que pierde en su transformación y distribución hasta llegar al consumo final), y que en España presenta niveles muy similares a los promedios europeos, cercanos al 70 por 100.

Un concepto distinto —ya introducido en el tercer epígrafe— es el de *intensidad energética*, esto es, el consumo de energía, primario o final, por unidad de producto, cuya inversa, el *output* obtenido en forma de bienes y servicios en un sector productivo o en la economía en conjunto por unidad de *input* energético, sería una aproximación a la *productividad media* de la energía en ese sector o en esa economía. *Ratio* que en España muestra, ya se dijo, una tendencia muy poco favorable a lo largo de las últimas décadas. Un indicador que se refiere, no obstante, y tanto más cuanto mayor es su nivel de agregación, más bien a la eficiencia con que los otros sectores emplean la energía en sus procesos productivos que a la eficiencia en sí del sector energético, y que depende, por otro lado, de múltiples factores, desde el clima y los hábitos culturales al perfil de la estructura productiva e industrial de cada país.

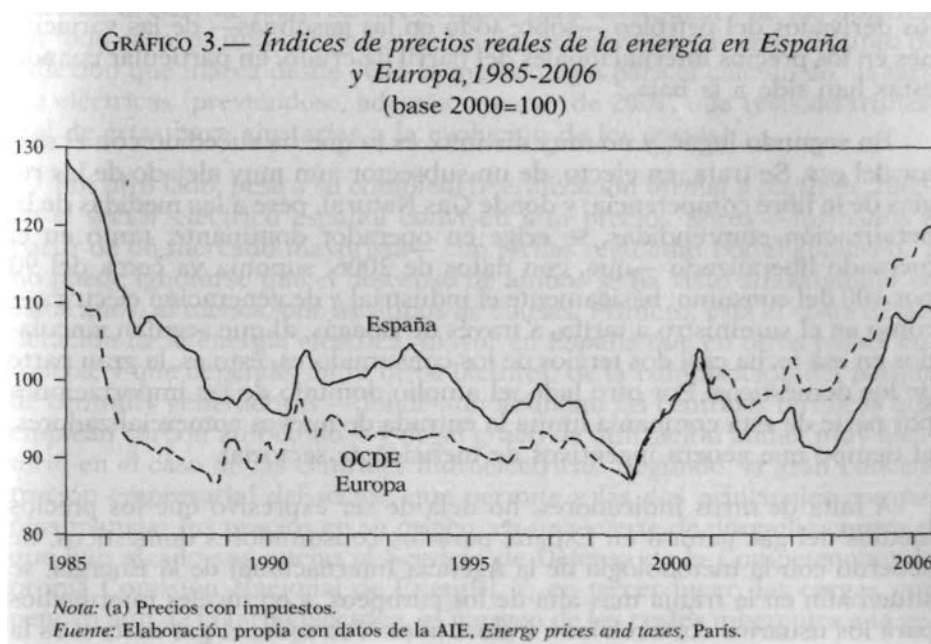
Ante estas dificultades conceptuales, el mejor modo de calibrar la eficiencia productiva del sector energético español —un conjunto que encierra, no se olvide, una gran diversidad de situaciones entre algunas de sus actividades— es a través de alguna medida indicativa de sus niveles de competitividad. Tampoco esto

es en principio simple. La primera opción es observar con cierta perspectiva la evolución en términos reales de su productividad. Desde este punto de vista, se obtiene una conclusión casi terminante: las ramas energéticas, en conjunto, han duplicado largamente sus niveles de productividad real desde 1985, en contraste con el perfil prácticamente plano de esta variable para el conjunto español; ahora bien, una parte fundamental de la explicación debe buscarse en el acentuado decrecimiento laboral de la principal rama empleadora del sector, la minería energética, aquejada aún, no obstante, de problemas difícilmente resolubles. Dada, por otro lado, la escasa intensidad en el uso de mano de obra por parte de las otras ramas, del petróleo y el gas a la electricidad, la evolución de la productividad tiene que ser complementada con algún otro indicador más expresivo de la eficiencia del sector.

En este sentido, los precios de la energía debieran ser los que mejor indican la eficiencia productiva del sector y de cada una de sus ramas. Pero en actividades tan dependientes, por un lado, del coste de los respectivos combustibles, básicamente importados, y, por otro, tan alejadas aún de formas de mercado competitivas por efecto de la extremada concentración empresarial, no pueden dejar de aplicarse grandes dosis de prudencia a la hora de observar la evolución de sus precios. Aun así, el contraste internacional de los precios energéticos españoles —comparados con los de los otros países europeos, tan dependientes como España, en general, de los precios mundiales, e igualmente inmersos en procesos de liberalización— proporciona pistas muy fiables.

Aquí el problema es otro: las discrepancias metodológicas en las estadísticas de las dos instituciones principales que proporcionan este tipo de información, Eurostat y la Agencia Internacional de la Energía. Con todo, algunas tendencias recientes no dejan de ser expresivas. Así, a lo largo de las dos últimas décadas, el índice de precios reales de la energía (del conjunto ponderado de las distintas fuentes) para usos finales ha evolucionado en España de un modo mucho más favorable que en Europa, revelando, aunque sea en una parte difícil de dilucidar, mejoras en la eficiencia del sector energético español (gráfico 3). Mejora que se ha reflejado más intensamente en la evolución de los precios reales de la energía para los hogares que para los usos industriales.

Esta evolución de los precios globales de la energía es, obviamente, el resultado del comportamiento de los precios en cada uno de los principales subsectores finales, petróleo, gas natural y electricidad: tres industrias *de red* concebidas durante largo tiempo como monopolios naturales regulados y objeto de liberalización desde el decenio de 1990. Cada uno de ellos ha contribuido en mayor o menor medida a las mejoras en la eficiencia del sector, aunque cabe preguntarse si se han aprovechado todas las oportunidades abiertas en estos años para aumentar su competitividad y rebajar los precios.



En primer lugar, los precios de los combustibles derivados del *petróleo*, calculados antes de impuestos —por cuanto la menor fiscalidad de España impone un diferencial ajeno a la eficiencia—, han tendido, una vez liberalizados, a oscilar según los promedios europeos. Partiendo de un estricto monopolio, la liberalización del sector petrolero, aunque formalmente respaldada por la Ley de Hidrocarburos de 1998, ha debido enfrentarse a una estructura empresarial que conserva dos de sus rasgos más tradicionales: por un lado, la fuerte concentración en un número muy reducido de compañías; por otro, la gran integración vertical de éstas, afianzada por la propiedad que ostentan tanto de las plantas de refino como de las redes de transporte y distribución y de las estaciones de servicio mejor ubicadas.

Un rasgo éste muy acusado en el caso de Repsol, que, tras la compra de la petrolera argentina YPF, al tiempo que adquiría un gran tamaño internacional, complementaba en la fase de extracción su ya notable capacidad de refino y comercialización, además de sus otros intereses gasistas. Con Cepsa y BP se articula un oligopolio que controla más del 70 por 100 del mercado en todas sus fases y alza barreras a la entrada de nuevos operadores. De ahí, y de la rigidez de la demanda de carburantes en España, surgen los indicios de una muy limitada competencia que parecen advertirse aún en el sector, y la difícil traslación a los precios de venta al público de los derivados del petróleo —sobre todo en las gasolinas— de las variaciones en los precios internacionales del barril de crudo, en particular cuando éstas han sido a la baja.

En segundo lugar, y no muy distinto, es lo que ha sucedido con el sector del *gas*. Se trata, en efecto, de un subsector aún muy alejado de las reglas de la libre competencia, y donde Gas Natural, pese a las medidas de liberalización emprendidas, se erige en operador dominante: tanto en el mercado liberalizado —que, con datos de 2006, suponía ya cerca del 90 por 100 del consumo, básicamente el industrial y de generación eléctrica— como en el suministro a tarifa, a través de Enagás, al que seguían vinculados en esa fecha casi dos tercios de los consumidores, esto es, la gran parte de los domésticos. Por otro lado, el amplio dominio de las importaciones por parte de esta compañía limita la entrada de nuevos comercializadores, al tiempo que genera incentivos de ineficiencia sectorial.

A falta de otros indicadores, no deja de ser expresivo que los precios medios del gas natural en España para los consumidores domésticos, de acuerdo con la metodología de la Agencia Internacional de la Energía, se sitúen aún en la franja más alta de los europeos, y en niveles intermedios para los usuarios comerciales e industriales. Con todo, el gas natural es la gran apuesta de la diversificación energética en España, como fuente limpia y versátil que puede permitir una mayor eficiencia en ciertos usos directos y también en la producción eléctrica, ya sea a través de la *cogeneración* (producción conjunta de calor y electricidad) o de las centrales de ciclo combinado; si bien se trata, ya se ha dicho, de una energía de la que carece la economía española, sumamente concentrada en sus suministros y muy ligada en sus precios a los del petróleo.

La tercera de las industrias *de red* aquí consideradas, la *eléctrica*, transforma fuentes de energía primaria, por lo que depende, para su propia eficiencia, del suministro de éstas en condiciones competitivas. Además, la eficiencia del sector eléctrico está fuertemente condicionada tanto por la regulación estatal, a la que después se aludirá, como por la propia estructura empresarial del sector (*RECUADRO 1*).

En una industria de características tan peculiares como la de la electricidad, donde conviven actividades susceptibles de competencia (generación y comercialización) con otras que, por razones técnicas y económicas, requieren de regulación (transporte y distribución), y con una estructura empresarial, por otro lado, tan integrada y concentrada, las tarifas —y los propios precios «libres»— reflejan sólo de un modo muy parcial la eficiencia del sector. Es significativo, no obstante, el descenso continuado de los precios medios de la electricidad a lo largo de la última década —más de un 30 por 100 en términos reales entre 1996 y 2006—, conforme las medidas liberalizadoras han forzado a una incipiente competencia. Al contrastarlos con los precios medios europeos, no puede dejar de apreciarse la convergencia que ha tenido lugar, partiendo de niveles más altos, sobre todo en el caso de los precios eléctricos para usos finales de los hogares. En todo caso, es muy revelador de las limitaciones del proceso el punto de inflexión que marca desde 2003 la metodología para el cálculo de las tarifas eléctricas (previéndose, además, a partir de 2007, una revisión trimestral de éstas para ajustarlas a la evolución de los costes).

Por otro lado, pese a su completa liberalización formal a partir de 2003, en el sector eléctrico español conviven aún precios libres —formados a partir de un mercado mayorista— con tarifas reguladas por el gobierno. Y no puede ignorarse que el descenso de ambos se ha visto amortiguado en estos años, al menos, por tres tipos de causas. Primero, está el coste de generación de la energía eléctrica, mayor en España que en otros países europeos, y que depende, entre otros factores, de la composición del parque de centrales generadoras —donde aún abundan las centrales térmicas que emplean carbón autóctono— y de su grado de utilización anual, muy aleatorio en el caso de las centrales hidroeléctricas. Segundo, la gran concentración empresarial del sector, que permite a las dos principales compañías manejar los precios en su origen, en una

suerte de duopolio contra el que han alzado sus quejas el Servicio de Defensa de la Competencia y la propia Comisión Nacional de Energía. Y, en tercer lugar, las cargas que penden aún de la tarifa eléctrica, al margen de los costes inherentes a la generación, transporte y distribución de la electricidad y al funcionamiento de todo el sistema.

En realidad, la reducción de precios de la última década tiene más que ver con la acción del gobierno sobre las tarifas que con la rivalidad en el mercado mayorista de la electricidad o, más aún, en el minorista, poco desarrollado aún. Por otro lado, la estructura actual de las tarifas reguladas, con fuertes subvenciones cruzadas, y los altos precios del kilovatio «libre» desalientan a la mayoría de los usuarios a acudir al mercado liberalizado, en particular a los grandes consumidores de la industria básica que aún las mantienen y a los más pequeños.

Baste señalar que a finales de 2006, esto es, transcurridos ya cuatro años de la plena liberalización, cerca del 90 por 100 de los consumidores españoles seguía en el mercado regulado (a tarifa), y sólo el 10 por 100 restante —con alta proporción de grandes clientes, lo que explica que representen más del doble del consumo total— realizaba sus compras en el mercado liberalizado (a contrato). Dándose la circunstancia, también muy expresiva, de que la gran mayoría de estos últimos lo hacía a través del mismo grupo empresarial al que compraba antes la energía a tarifa, esto es, sin cambiar de suministrador. De todas estas observaciones se deduce la importancia que tiene para la eficiencia del sector eléctrico la regulación estatal.

RECUADRO 1

LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL DEL SECTOR ELÉCTRICO

Tres rasgos, muy relacionados entre sí, caracterizan la estructura empresarial del sector eléctrico español: *a)* la concentración, *b)* el grado de integración, y *c)* el origen del capital y el control.

a) Concentración. El sector eléctrico está muy concentrado en torno de dos grupos empresariales, Iberdrola y Endesa, que generan cerca del 75 por 100 de la electricidad vendida en España, y que se reparten un porcentaje muy similar del mercado regulado —y cerca de dos tercios del liberalizado—, hasta configurar una situación de virtual *duopolio*. Con una dimensión mucho menor están Unión Fenosa e Hidrocontábrico, y otros operadores de más reciente irrupción, como Gas Natural. Junto a éstos, actúa en el mercado un gran número de pequeños autoproductores y generadores en régimen especial (principalmente, de energías renovables y en cogeneración). Parece claro, de cualquier modo, el amplio poder de mercado que ejercen las grandes empresas en ese sector.

b) Integración. Aunque la actual regulación eléctrica ha impuesto la separación legal de las distintas fases del negocio eléctrico y ha abierto los mercados a la entrada de nuevos operadores, tradicionalmente, y aún hoy, subsiste en la práctica una integración vertical parcial, en las fases de generación, distribución y comercialización, por parte de las empresas dominantes del mercado; en la fase de transporte en alta tensión es Red Eléctrica de España (REE), empresa con capital público y participada minoritariamente por las eléctricas (y obligada a separar contablemente su actividad como *operadora del sistema* y como propietaria de la red), la que ostenta el monopolio *de jacto*. Por otro lado, y complementariamente a este intento por mantener la integración vertical de sus actividades eléctricas, las grandes compañías han tendido en los últimos años a diversificar su presencia en otras áreas energéticas —y de un modo casi *natural* en el gas— o, incluso, en otros negocios estratégicos.

c) Propiedad y control. La propiedad de las grandes compañías eléctricas en España ha sido desde sus orígenes de capital privado, repartido, por lo común, entre un gran número de pequeños accionistas (la principal excepción ha sido Endesa, durante décadas de capital público, y desde 1998 completamente privada). El control de las eléctricas, en todo caso, correspondió tradicionalmente a los bancos, que lo ejercieron, no obstante, con escaso riesgo de capital. Endesa, Iberdrola y Unión Fenosa se han configurado en estos años como puntos nodales del entrecruzamiento de intereses financieros —con gran presencia de las cajas— e industriales —con reciente protagonismo de las grandes constructoras—, y también de la presencia de capital español en el extranjero, en particular en Iberoamérica. Al mismo tiempo, las eléctricas han atraído el interés de bancos y fondos de inversión colectiva de otros países, que han entrado en su capital, y de compañías eléctricas europeas, que han llegado en algún caso a hacerlo de forma mayoritaria (Hidrocontábrico, propiedad casi absoluta de la portuguesa EdP, y Viesgo, filial española de la italiana Enel, que aspira también, fracasada la OPA de E.ON, al control de Endesa).

6. Política sectorial

Se ha señalado muchas veces que la escasez de recursos energéticos autóctonos, unida, en ocasiones, a su mala calidad y alto coste, ha podido lastrar en algún momento la industrialización española. Pero quizá haya sido un factor institucional, la política energética que ha guiado el uso de esos escasos recursos, lo más entorpecedor para el crecimiento fabril durante décadas, al imponer unos sobrecostes *políticos* a la industria española.

La *minería del carbón*, la energía propia de mayor importancia histórica en España, afronta un futuro de progresiva reducción —como en el resto del continente— y búsqueda de alternativas para las regiones en que aún se asienta. El actual Plan de la Minería del Carbón 2006-2012, ajustado al reglamento comunitario de ayudas, prevé, para el final de este período, que el sector haya reducido su empleo hasta los 5.800 trabajadores; es decir, cerca de la décima parte de lo que llegó a tener en su último momento álgido, a caballo entre los decenios de 1970 y 1980.

En los principales subsectores energéticos *de red*, ya se ha señalado cómo las medidas de liberalización emprendidas en los últimos años se han orientado, conforme a las tendencias internacionales, a dejar en manos del sector privado la gestión de estos negocios. No obstante, la concentración de poder consolidada paralelamente por los operadores privados en las actividades petroleras, gasistas y eléctricas, y hasta el entrecruzamiento de intereses entre ellos, requiere un nuevo impulso de estímulo de la competencia para combatir esas posiciones de dominio del mercado y de acceso a las redes de distribución. Propósito, por lo demás, del todo coincidente con las líneas de política energética de la Unión Europea, particularmente en los sectores del gas y la electricidad —apertura de la generación, acceso no discriminatorio a las redes, libertad de elección de los consumidores, desintegración vertical de las empresas y conexión de los mercados nacionales—, con el fin de estimular una verdadera competencia y una convergencia a la baja de sus precios respectivos.

En lo que respecta a los *hidrocarburos*, la citada Ley de 1998, que liberalizó la comercialización de productos petrolíferos y el suministro de gases licuados de petróleo, al tiempo que establecía un proceso de liberalización progresivo del subsector del gas natural, ha tenido efectos más limitados sobre la competencia. Sin duda, la coyuntura del mercado petrolero y gasista subsiguiente a la Ley no ha contribuido a la rebaja de precios. Pero, sobre todo, la concentración empresarial en ambos mercados ha sido un obstáculo fundamental, a pesar de algunas medidas, como las adoptadas en 2000. Éstas, por un lado, adelantaron el calendario liberalizador del gas natural, acompasándolo al del sector eléctrico, y, por otro, facilitaron la entrada de nuevos operadores, obligando a abrir la propiedad de las respectivas redes logísticas, en un caso bajo el control absoluto de Gas Natural y, en el otro, de las cuatro grandes petroleras. Además, y como parte esencial, aunque insuficiente, del desmontaje de su monopolio, Gas Natural se vio obligada a ceder a otras empresas parte del gas argelino que controlaba y que llega a España a través del gasoducto del Magreb. Con todo, puede decirse que la liberalización formal ha ido hasta ahora claramente por delante de la competencia efectiva en los mercados.

El *sector eléctrico* precisa igualmente de un marco regulatorio que asegure una mayor competencia y eficiencia, dado, por lo demás, el carácter cerrado al exterior, de práctica «isla eléctrica», que tiene la Península Ibérica. La energía eléctrica —común denominador, en tanto que principal energía secundaria, de las energías primarias ya examinadas— reúne unas características que hacen casi ineludible algún tipo de regulación pública:

Es, en primer lugar, un *input* prácticamente insustituible en sus distintos usos, cuya producción y, sobre todo, transporte cuentan con sustanciales economías de escala; en segundo lugar, requiere con frecuencia unos costosos gastos de infraestructura, tanto de instalaciones como de redes de distribución, lo que impone unas altas barreras de entrada, hasta ser considerado en algunos casos un ejemplo de «monopolio natural», aunque esto sólo se justifique hoy en la fase de transporte; y en tercer lugar, existe una clara discordancia entre los precios de oferta del sistema de generación de electricidad y los precios uniformes, por razones de homogeneidad interterritorial, a los que, al menos mientras subsista la tarifa, debe suministrarse esa energía a cada categoría de usuarios finales.

Estas razones técnico-económicas, unidas a otras de carácter estratégico, hicieron que en muchos países europeos el sector eléctrico fuera en su momento objeto de amplios procesos de nacionalización, hasta llegar, en algunos casos, al monopolio estatal (el *modelo francés*, con la empresa EdF) o regional (como en

Alemania). No fue éste el caso español, en que se siguió más bien una política regulatoria con claro predominio de empresas privadas verticalmente integradas, y un monopolio regional *de jacto* en el ámbito de la distribución.

La cuestión que ha debido resolver el regulador público en España, de acuerdo con estas premisas, ha sido cómo mantener unas tarifas unificadas con unas condiciones empresariales tan dispares como las que separaban a unas compañías eléctricas de otras, simplemente por unas condiciones de producción o de mercado muy distintas. Así, bajo el llamado «marco legal estable» de 1987, vigente durante una década, el Estado fijaba anualmente unas tarifas destinadas a retribuir a las compañías según unos costes estandarizados —o teóricos— que asegurasen la recuperación de sus inversiones y su propia viabilidad, muy comprometida en esos años por su delicada situación financiera. La explotación unificada e integrada del sistema eléctrico, siguiendo el modelo iniciado en 1985 con la creación de Red Eléctrica de España, y el establecimiento de tarifas únicas (de carácter máximo) para cada tipo de consumidor, constituían las otras dos piezas del marco regulatorio previo.

La Ley del sector eléctrico de 1997, tras un tímido intento en 1994, introdujo elementos de cambio sustanciales en la regulación del sector, siguiendo las líneas trazadas en la Directiva para el desarrollo del mercado interior de la electricidad: libertad de establecimiento —y de aprovisionamiento energético— del lado de la oferta, y de elección, por el de la demanda.

Esto se ha traducido en la puesta en funcionamiento de un mercado mayorista competitivo, donde los intercambios de energía se hacen a través de, un *pool*; en él, los productores ofrecen y los distribuidores, comercializadores y clientes demandan la energía eléctrica que precisan, y de su casación resulta el precio de la electricidad, que es un precio marginal, el del último oferente más barato en cada tramo horario. De modo que la anterior planificación y optimización conjunta de las distintas unidades de generación eléctrica a cargo de Red Eléctrica de España ha sido sustituida por la conjunción de las decisiones descentralizadas de los agentes que operan en este nuevo mercado. Por eso, y complementariamente, se facilitó la libertad de entrada en las actividades de generación y de comercialización. Por el contrario, las fases de transporte y de distribución —y la gestión económica y técnica del sistema— mantienen el carácter de actividades reguladas, si bien se garantiza el acceso de terceros a las redes eléctricas mediante el correspondiente pago o *peaje*.

A partir de estas premisas, la Ley eléctrica estableció la separación jurídica y contable de las actividades de generación, operación del mercado y del sistema, transporte, distribución y comercialización, aunque se ha mantenido, en la práctica, una fuerte integración vertical por parte de las empresas tradicionales. Y, desde el punto de vista de los consumidores finales, se estableció un principio de progresiva implantación, la libertad de elección de empresas suministradoras, que alcanza, desde 2003, a todos los consumidores.

Aquí radica precisamente uno de los aspectos más decisivos de la Ley: aunque el calendario español para extender este principio haya sido más rápido que el exigido por la Unión Europea, el alto grado de concentración entre generadores y distribuidores mantiene una distorsión del mercado aún muy notable, a la que se une la falta de información de muchos consumidores, que no han aprovechado hasta ahora la nueva situación para negociar precios más bajos en el mercado liberalizado, o han preferido seguir en la tarifa regulada. Numerosos indicios —de los que dejó constancia el *Libro Blanco para la reforma del mercado de la generación eléctrica* en 2005— revelan una grave falta de competencia en el mercado mayorista, lo que dificulta también el desarrollo y la apertura *real* del mercado eléctrico minorista: de hecho, mientras se mantengan los altos precios del kilovatio «libre», pocos consumidores renunciarán a la tarifa regulada; y, mientras ésta subsista, seguirá interfiriendo en el correcto funcionamiento del mercado mayorista. Debe subrayarse, por tanto, la falta de sintonía que se advierte entre el modelo regulatorio diseñado, de base competitiva, y la concentrada estructura de mercado aún prevaleciente.

Tras esbozar las grandes líneas de la política energética en cada uno de sus principales subsectores, cabe referirse a la del conjunto: esto es, a lo que se llamó durante décadas la «planificación energética». Tras el último Plan Energético Nacional propiamente dicho —el PEN 91, con horizonte 2000—, no ha habido, de hecho, un auténtico relevo: si acaso, y a pesar de lo discutible de alguna de sus hipótesis y, sobre todo, de los medios dispuestos para los fines previstos, lo fue el documento de *Planificación de los sectores de electricidad y gas. Desarrollo de las redes de transporte 2002-2011*, sometido a revisión en 2006. No deja por ello de ser precisa la reintroducción de algunas directrices generales en el sector energético, aunque sólo fuera para dar respuesta al doble desafío apuntado en las páginas previas: la creciente complementariedad entre las actividades eléctricas y gasistas y la necesidad de invertir en ambas para garantizar la seguridad del suministro eléctrico, una vez que se ha agotado la sobrecapacidad de los años previos y el crecimiento de la demanda requiere nuevas unidades de generación y redes de transporte.

Quizá la única estrategia de conjunto para el sector sea hoy la de eficiencia y ahorro energético, aunque sea confiando en unos medios que recaen principalmente en el sector privado, según las directrices para 2004-2012, concretadas en el Plan de Acción de 2005; política que enlaza, por un lado, con la del fomento de las energías renovables y, por otro, con las medidas a adoptar para cumplir con los compromisos medioambientales del Protocolo de Kioto (véase el *RECUADRO 1* del capítulo 3).

En lo que hace a las *energías renovables*, el nuevo Plan, 2005-2010, prevé una duplicación en estos años del peso de estas energías dentro del balance energético español, objetivo global difícil de alcanzar a los ritmos observados, pese a que en una de estas energías, la eólica, España ocupa una muy destacada posición internacional. Como fuere, el progreso de las energías renovables depende de un modo decisivo de las subvenciones públicas y de unos precios políticos que permitan «descontar el futuro», aún incierto, e *internalizar* sus positivos efectos medioambientales. A falta, pues, de una planificación explícita, puede decirse que las energías renovables y, sobre todo, el gas natural, a través de centrales de ciclo combinado, constituyen las apuestas más claras de la política energética española, acorde con los objetivos de diversificación, ahorro, garantía de suministro, eficiencia energética y protección ambiental que se siguen de las directrices europeas sobre el Mercado Único de la Energía y del *Libro Verde de la energía* de la Comisión Europea de 2006 («Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura»).

7. Recapitulación

Las coordenadas que han regido las distintas esferas del sector energético en su pasado secular: limitada competencia, escasa atención a los costes, intervención estatal directa..., han perdido sentido en apenas una década, en un marco internacional cada vez más liberalizado, y más en Europa, donde la consecución del Mercado Único de la Energía, emprendido con todas las cautelas, representa un escalón ineludible en el tránsito hacia la Unión Económica plena.

El capítulo ha partido de un esbozo general del peso relativo de la energía en la economía española: más uso del petróleo y menos del gas natural la distinguen básicamente de otros países de la Unión Europea. En todo caso, como carece de ambos, el abastecimiento del exterior —muy concentrado, además, geográficamente— alcanza más de las tres cuartas partes del consumo bruto de energía primaria. No es éste, sin embargo, el principal problema de la estructura energética española, como no lo es en otros países desarrollados: la cuestión radica, más bien, en la capacidad del sector para proveer a la economía de insumos energéticos, importados o no, en condiciones competitivas de coste y de calidad; y esto requiere, entre otras cosas, una adecuada organización de las empresas y de los mercados de cada uno de los subsectores.

En lo que hace a la regulación de cada una de las actividades energéticas, ésta se ha orientado de manera prioritaria a la liberalización de los mercados, con la generalizada privatización de las empresas públicas que antes ejercían en éstos una posición preeminente. Ahora bien, la estructura empresarial que subsiste en la mayoría de los sectores energéticos, con unas pocas empresas, ahora todas privadas, que integran diversas fases de sus respectivos negocios, y más tentadas a la colusión o al aprovechamiento de su poder de mercado que a la competencia, puede constituir un serio obstáculo al avance efectivo de las medidas liberalizadoras y al reflejo de éstas en los precios de los distintos productos derivados de la energía. Así pues, se requiere, particularmente en los mercados *de red*, la desintegración vertical de las actividades allí donde no hay razones económicas para lo contrario, la limitación de las cuotas de mercado, la apertura efectiva de las redes logísticas y de transporte y, en fin, una eficaz supervisión del órgano regulador y de las autoridades de la competencia. Al tiempo, es preciso invertir en nuevas plantas generadoras e infraestructuras de transporte, para lo que es necesario, a su vez, mantener una cierta visión integrada, y no puramente atomizada, del sistema energético español.

Lecturas recomendadas

GARCÍA DELGADO, J. L. y JIMÉNEZ, J. C. (dirs.) (2006), *Energía: del monopolio al mercado. CNE, diez años en perspectiva*, Thomson-Civitas, Madrid.
NIETO, I. y SOLA, J., «Los problemas de la regulación del sector eléctrico», *Economistas*, núm. 104 (2005).
ROJAS, A., «La propiedad del sector eléctrico», *Economistas*, núm. 111 (2007).

Conceptos básicos

- *Balance energético*. Documento esencial para conocer la estructura energética de un país en el que se detalla la producción e importación de energía, las transformaciones de ésta, los autoconsumos y pérdidas, y, de ahí, el consumo final, desglosado por fuentes, que realizan los distintos sectores de la economía. Se estructura en una tabla de doble entrada en la que figuran, encabezando sus columnas, las distintas fuentes de energía, mientras que por filas se registran las entradas (recursos) y salidas (empleos) que de cada una de éstas realizan los sectores consumidores, transformadores y distribuidores. Sin ser del todo coincidentes, las dos metodologías más comunes para la elaboración de los balances energéticos son las de la Agencia Internacional de la Energía y Eurostat.

- *Tonelada equivalente de petróleo (tep)*. Es el común denominador más utilizado para comparar y expresar en unidades homogéneas de medida las distintas fuentes de energía, a partir de la potencia calorífica de una tonelada métrica de crudo de petróleo, equivalente a 10^7 kcal. Así, mediante unos «factores de conversión» que se determinan técnicamente, el resto de los combustibles, contabilizados, en principio, en distintas unidades físicas, se expresan en función de la cantidad hipotética de petróleo que proporcionaría idéntica cantidad de calor. El que estos criterios de reducción a una unidad de medida común, además de cambiantes con la tecnología, no sean uniformes, hace que surjan discrepancias entre unas y otras fuentes estadísticas.

- *Intensidad energética*. Consumo de energía —ya sea el consumo global o el de alguna fuente energética— por unidad de PIB.

CAPÍTULO 10 SECTOR CONSTRUCCIÓN Y MERCADO DE LA VIVIENDA

Paloma Taltavull de la Paz

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DELIMITACIÓN Y CLASIFICACIÓN. 3. EVOLUCIÓN DEL SECTOR. 4. EL MERCADO DE LA VIVIENDA: 4.1. Determinantes de la demanda de vivienda en el largo plazo. 4.2. Factores coyunturales que afectan a la demanda de viviendas. 4.3. El ajuste del mercado residencial: precios y endeudamiento. 5. POLÍTICA SECTORIAL. 6. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

La dotación existente de viviendas, edificios e infraestructuras forma parte de la riqueza total de una economía; su producción contribuye a la modernización y al equipamiento de los centros urbanos, mejora la calidad de vida y de entorno y favorece las ganancias de competitividad de los sectores productivos.

La construcción es, además, un sector clave en el crecimiento económico en la medida en que produce bienes de inversión y tiene relevantes efectos de arrastre sobre el resto de las actividades. Como de cualquier otro bien de capital, lo que se demanda de este sector son los servicios que ofrece. Una mayor disponibilidad de ellos incrementa la productividad y eficiencia general de los sectores productivos, facilitando así el crecimiento económico. No debe extrañar, por tanto, que la relevancia económica real del sector de la construcción sea bastante mayor de lo que refleja su participación en el valor añadido total, que oscila entre el 7 y el 10 por 100, dependiendo de la fase del ciclo en la que se encuentre la economía.

Para analizar esta actividad es necesario distinguir entre construcción y mercado inmobiliario. *La construcción* engloba el conjunto de actividades que tienen como fin último la provisión de toda la gama de edificaciones e infraestructuras dentro de un territorio, mientras que *el mercado in-mobiliario es* aquel que intermedia los servicios derivados de estos bienes. Debe señalarse que un bien inmobiliario tiene características que lo distinguen de otros bienes y condicionan el funcionamiento de su mercado. En particular, se trata de un bien móvil y de larga duración, afecto a un determinado territorio que ha de ser ordenado y regulado, y cuya producción requiere un largo período.

Estas características hacen que la demanda de un bien inmobiliario no provenga sólo de la necesidad directa de sus servicios (de vivienda, por ejemplo), sino también de la búsqueda de una inversión rentable, dada la larga duración del bien y la posibilidad de vender sus servicios (alquiler). Se considera, pues, que tales bienes son objeto de una *demanda de uso*, porque sus servicios son necesarios, pero también que son objeto de una *demanda de inversión*. La superposición de ambos tipos de demanda hace más difícil el análisis de la evolución del sector.

De acuerdo con estas consideraciones preliminares, en este capítulo se ofrece un análisis del sector de la construcción en España, prestando una especial atención al mercado de la vivienda, sus principales determinantes y sus complejos procesos de ajuste a corto y largo plazo.

2. Delimitación y clasificación

La actividad de construcción puede clasificarse desde distintas perspectivas, siendo usual distinguir entre *edificación*, que consiste en estructuras cerradas con dotación propia de servicios —los edificios—, y *obra civil*, que corresponde a la realización de infraestructuras. La edificación, a su vez, se subdivide en *residencial y no residencial*, según cuál sea el uso a que se destinan los bienes (servir de residencia a la población existente u otro).

Desde la *óptica del mercado*, cabe definir como *mercados inmobiliarios* a aquellos que intermedian los bienes (propiedad) o los servicios (alquiler) de edificaciones o instalaciones construidas para el uso privado. No existe, por el contrario, mercado para las *infraestructuras* de toda índole, pues su condición de bien público hace que su provisión descansa generalmente en las Administraciones Públicas. Por otra parte, en todos estos mercados suele distinguirse, *en función del derecho que se transfiere*, entre un mercado de uso

(sólo se transfiere el derecho al uso del espacio) y otro de inversión (se transfiere, además, la propiedad del bien).

Todos estos mercados tienen en común las características generales que identifican a los bienes que les sirven de base: la competencia es localizada (por la inmovilidad de los bienes); la oferta es fija a corto plazo (por los retrasos derivados del proceso de construcción y la relativa escasez existente, tanto de suelo como de espacio, en un momento dado del tiempo); la demanda está estratificada (la población busca bienes de acuerdo con sus necesidades y gustos); las transacciones son confidenciales; hay relativa desinformación y, finalmente, existen elevados costes de transacción. Todo ello genera que el ajuste del mercado no sea tan eficiente como en el caso de otros bienes y que generalmente no se produzca a corto plazo.

3. Evolución del sector

El carácter motor de la actividad constructora en la economía española queda puesto de manifiesto en sus cifras macroeconómicas (cuadro 1), que reflejan su aportación al valor añadido final, a la formación bruta de capital y al empleo. La construcción aporta al valor añadido real de la economía entre un 7 y un 10 por 100, como media, aunque en determinados períodos, especialmente durante el decenio de 1960, su contribución superó estas cifras. Su aportación a la formación bruta de capital es todavía mayor, alcanzando una media por encima del 53 por 100 del total, lo que lo convierte en el primer sector productor de bienes de inversión. Esta cifra es equivalente a un 13 por 100 del PIB, lo que da muestra de la relevancia que el mantenimiento de esta actividad tiene para el conjunto de la economía. Por último, las poblaciones activa y ocupada en el sector superan la décima parte de los totales nacionales.

CUADRO 1.—*Importancia de la construcción en la economía española, 1985-2006*
(porcentajes)

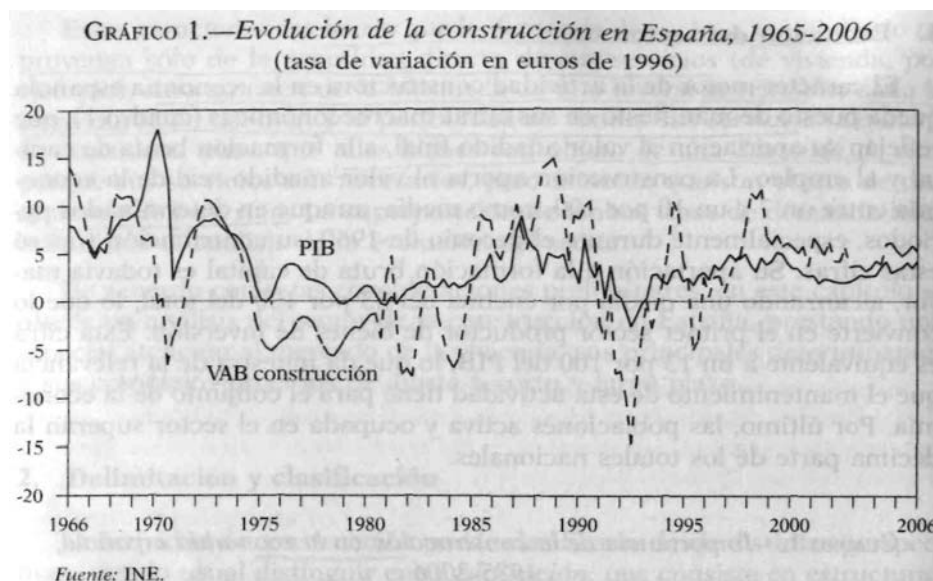
Años	s/VAB real	s/FBCF	Población ocupada s/total	Productividad s/total	En % s/productividad del sector construcción ^a		En % del total de producción del sector construcción ^a	
					Edific.	Obra civil	Edific. residencial	Obra civil
1985	6,7	61,7	7,1	100,2	90,8 ^b	117,5 ^b	32,7 ^b	40,9 ^b
1995	8,0	63,5	8,8	79,5	88,2	120,9	34,8	43,4
2000	8,3	57,4	10,9	67,3	86,7	132,8	40,7	36,1
2005	9,6	55,9	12,1	65,3	86,6	135,3	62,7 ^c	37,3
2006	9,8	55,6	12,7	65,7	nd	nd	nd	nd

Notas: (a) Calculado sobre la Encuesta Coyuntural de la Industria de la Construcción (Ministerio de Fomento); en productividad por horas. (b) Año 1988. (c) Total edificación.

Fuentes: INE, Contabilidad Nacional, y Ministerio de Fomento.

El crecimiento de la actividad de construcción ha atravesado diferentes fases a lo largo de los cuarenta últimos años, según se observa en el gráfico 1, que se corresponden, en lo fundamental, con las etapas del crecimiento económico español, descritas ya en el capítulo 2. Merece destacarse, en todo caso, la intensidad de las fases expansivas, coincidentes también con las del conjunto de la economía. Desde la entrada en la Unión Europea, la fase expansiva más destacada comenzó a mediados del decenio de 1990 y se extiende hasta la actualidad, con cifras de edificación que han duplicado el máximo histórico y con una fuerte inversión en infraestructuras. Durante este período, el sector ha vuelto a repetir las cifras de contribución al PIB propias del decenio de 1960.

En estas etapas expansivas, el ajuste de los mercados inmobiliarios ha sido muy difícil, registrándose importantes subidas de precios. La limitada capacidad de reacción de la oferta a corto plazo deriva de los largos períodos de duración de la edificación. Los fuertes crecimientos de precios, en ocasiones, adquieren la apariencia de burbujas que estallan, cuando, en realidad, reflejan movimientos que son típicos de la reacción de estos mercados.



Para finalizar este apartado, se señalará que la productividad del trabajo en construcción se ha reducido a lo largo de estas cuatro últimas décadas como resultado de la concentración de la actividad en la producción de viviendas, que tiene una elevada dependencia de la mano de obra en su función de producción.

4. El mercado de la vivienda

Conocer las claves de la evolución sectorial descrita brevemente en el epígrafe anterior requiere analizar por separado las distintas actividades. En el capítulo 4 ya se analizaron las infraestructuras, por lo que resulta innecesario volver sobre ellas. La edificación no residencial, es decir, la demanda de edificios con fines productivos, es poco conocida y constituye un aspecto muy especializado, que escapa a la pretensión introductoria de este capítulo. En cambio, resulta obligado prestar gran atención al mercado de la vivienda.

No sólo la relevancia de la vivienda descansa en su importancia cuanti-tativa, sino también en que es un bien necesario para una sociedad, reconocido como un derecho en la Constitución Española (art. 47). La demanda de viviendas posee determinantes que actúan a largo y a corto plazo. Se consideran entre los primeros aquellas fuerzas que se presentan de forma continua en el tiempo y tienen efectos permanentes sobre los mercados residenciales. Son tres fundamentalmente: la población y su modelo demográfico, el nivel de renta y riqueza y la disponibilidad financiera. Los factores que actúan a corto plazo, por su parte, configuran y moldean el mecanismo que tiene el mercado para alcanzar el equilibrio en cada momento del tiempo.

4.1. DETERMINANTES DE LA DEMANDA DE VIVIENDA EN EL LARGO PLAZO

La población, su nivel de renta y riqueza, y la disponibilidad financiera son los tres factores fundamentales que determinan la demanda de viviendas en el largo plazo.

- La *población* determina la *demanda potencial*, porque define la necesidad de uso de viviendas. Se considera que su ritmo de crecimiento, sus características básicas (estructura de edades, número de familias, composición por sexos), así como los cambios en el ciclo de vida de las familias, suelen ser aspectos estables en largos períodos de tiempo, que definen la senda de evolución de la demanda residencial.
- El *nivel de renta y riqueza* es el condicionante fundamental que permite a la demanda potencial convertirse en demanda *efectiva*. Así pues, población más una renta suficiente hacen que haya una demanda que se dirige, *efectivamente*, al mercado y genera transacciones.
- La *disponibilidad de financiación* es un factor adicional que hace posible la demanda, a la vez que es *input* fundamental para el sector constructor. Los flujos de financiación suelen responder, también, a los esquemas estructurales del sistema financiero, por lo que actúan con efectos permanentes. Se considera que ninguna economía puede ver crecer su mercado resi-

dencial sin un flujo de financiación estable y suficiente. Un sistema financiero que introduce restricciones crediticias a este mercado, limita la expansión de oferta y demanda de bienes inmobiliarios.

Pues bien, veamos ahora cómo estos tres determinantes han actuado en el caso de España. Pueden distinguirse, a este respecto, tres periodos.

Un primer período abarcaría un ciclo largo de quince años, desde mediada la década de 1960 hasta finales de la siguiente, donde el aumento de la población y el elevado crecimiento económico justifican una rápida expansión de la demanda de vivienda, y en el que la financiación sólo desempeña un papel marginal en el acceso a una residencia, dado el protagonismo de la construcción pública y la mayor relevancia del alquiler. Este período terminó con una fuerte crisis en el sector de la construcción a finales de la década de 1970, resultado del estancamiento de la economía del desempleo creciente, de los elevados tipos de interés y de las dificultades financieras heredadas de la crisis que afectó a las instituciones especializadas en la promoción. Los niveles de construcción alcanzados en este período no se recuperaron hasta dos décadas después, y la menor actividad edificadora posterior, durante la década de 1980, se justifica por una mayor lentitud de la demanda para absorber el excedente de unidades terminadas existente a precios elevados resultante del *boom* del decenio de 1970 (cuadro 2).

CUADRO 2.—Stock de viviendas e intensidad de edificación en España, 1962-2006

Período	Stock de viviendas ^a		Intensidad en edificación		
			Viviendas iniciadas por año ^b	Iniciadas/stock en %	Precios residenciales
	Millones de unidades	Tasa de variación en %	Media del período (en miles)		Variación anual nominal en % ^c
1962-1967	9,1	—	269,9	2,97	15,2
1968-1971	10,7	17,6	307,4	2,88	1,0
1972-1978	13,0	21,5	376,0	2,90	23,1
1979-1984	15,0	15,4	223,1	1,49	2,0
1985-1991	16,4	9,3	240,1	1,47	30,2
1992-1993	17,5	6,7	203,9	1,17	-0,9
1994-1999	18,6	6,3	344,0	1,85	3,8
2000-2004	21,0	12,9	581,9	2,72	13,8
2005-2006	22,9	9,9	633,7	2,73	12,2

Notas: (a) Estimación dinámica partiendo de los totales censales. (b) Las viviendas desde 1960 a 1972 son estimaciones. (c) Los precios residenciales son estimaciones durante los dos primeros periodos. A partir de 1992 son precios del Ministerio de Vivienda.

Fuentes: Elaboración propia con datos del INE y del Ministerio de Vivienda.

El segundo período se inició en la mitad del decenio de 1980, con una fuerte recuperación de la actividad en la construcción residencial, derivada el aumento de la demanda (potencial) procedente del *baby-boom*, de la entrada en la Unión Europea y del aumento de la actividad hipotecaria, con el comienzo de la desregulación del sector financiero. La demanda residencial de este período se vio estimulada por un fuerte crecimiento de la economía y de la actividad financiera, que facilitaron la formación de los nuevos hogares.

La expansión de la actividad en construcción durante este período, conocido como el «*boom* especulativo de los años ochenta», por el fuerte aumento en los precios, culminó a finales de dicho decenio con una sobre-producción que derivó en una nueva fase de crisis, aunque menos virulenta que la anterior. La rápida recuperación en edificación que siguió a estos años (344.000 unidades iniciadas anualmente desde 1994) muestra la existencia de una gran flexibilidad en la actividad constructora en España, que es característica diferencial de este sector en comparación con el de otros países europeos, durante este período.

Hacia finales de la década de 1990 comienza *tercer período* de expansión del mercado inmobiliario, en el que tanto la edificación como la financiación llegan a alcanzar máximos históricos. Las razones que justifican este hecho tienen que ver con las transformaciones a las que se ve sometida la economía española tras la creación del Mercado Único Europeo. Tales transformaciones generan la aparición de fuentes de demanda demográfica de gran intensidad, como los flujos de inmigrantes, provenientes, tanto de países en desarrollo, buscando un puesto de trabajo, como desde el norte de Europa, persiguiendo en este caso una mayor calidad

de vida. (La posibilidad de combinar nuevas fórmulas de trabajo con mejores entornos residenciales es un estímulo.) Hay otros dos factores explicativos de esta fuerte expansión, como son el aumento de la financiación a la vivienda (con la liberalización del mercado de capitales) y la aparición de mayor transparencia en el mercado, aspectos que contribuyen a la ampliación del tamaño de éste, convertido paulatinamente en el «gran mercado de residencias» para Europa.

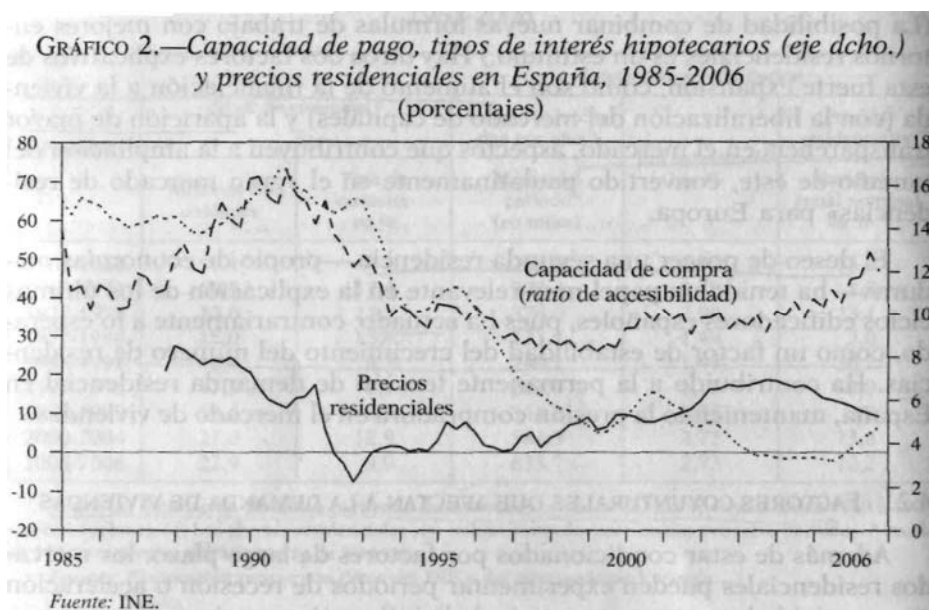
El deseo de poseer una segunda residencia —propio de economías maduras— ha tenido un papel muy relevante en la explicación de los últimos ciclos edificadores españoles, pues ha actuado, contrariamente a lo esperado, como un factor de estabilidad del crecimiento del número de residencias. Ha contribuido a la permanente tensión de demanda residencial en España, manteniendo la presión compradora en el mercado de viviendas.

4.2. FACTORES COYUNTURALES QUE AFECTAN A LA DEMANDA DE VIVIENDAS

Además de estar condicionados por factores de largo plazo, los mercados residenciales pueden experimentar períodos de recesión o aceleración en su actividad como consecuencia de la influencia que ejercen un conjunto de fuerzas en el corto plazo. Las expectativas de crecimiento, los tipos de interés, los impuestos, y subvenciones, los regímenes legales, los costes de transacción, la rentabilidad de los activos alternativos y las ganancias de capital en el bien vivienda serían sin duda los ejemplos más representativos de tales fuerzas. La teoría de los mercados inmobiliarios ha combinado estos factores bajo la denominación del *coste de uso*, que es considerado el mecanismo sobre la base del cual se toman decisiones de consumo/inversión residencial a corto plazo. Las variaciones en el *coste de uso* determinan la rapidez de entrada al mercado y, por tanto, de la absorción y del comportamiento cíclico.

Se considera que son los precios residenciales junto con los costes financieros los que fijan un techo a la capacidad de expansión de la demanda de uso, pues condicionan la *accesibilidad* de los hogares a la vivienda.

Este concepto mide si la demanda es capaz de atender los pagos por hipoteca derivados de la compra de una vivienda dados sus ingresos, por lo que su medición combina tres variables: los ingresos del demandante, el importe de financiación conseguida y las características de esta financiación, en lo que se refiere a los tipos de interés y madurez del crédito. En el gráfico 2 se incluye una medida de accesibilidad, junto con el tipo de interés y el precio medio de las viviendas. Cuando el valor es cercano al 30 por 100 se dice que hay accesibilidad residencial, cuando se aleja de este valor se considera que se pierde la capacidad de acceso a una vivienda en propiedad. Al final del periodo analizado, los altos valores de este índice muestran las dificultades de los hogares para acceder a la vivienda como situación general en el mercado español.



4.3. EL AJUSTE DEL MERCADO RESIDENCIAL: PRECIOS Y ENDEUDAMIENTO

El ajuste del mercado a corto plazo se produce del modo siguiente. Como la oferta está prácticamente dada, los precios de mercado reaccionan ante los cambios en la demanda. Cuanto más fuertes sean las presiones de la demanda, mayor será el aumento de los precios residenciales, que en ocasiones pueden ser vistos como el proceso derivado de una burbuja especulativa. En el gráfico 2 se ha incluido la evolución del crecimiento en los precios residenciales según la base de datos del Ministerio de Vivienda, y en él hay dos momentos de fuerte incremento: en el «boom de los años ochenta» y en los años transcurridos del siglo actual, con relevantes aumentos de los precios reales alrededor del 14 por 100 anual.

El aumento en los precios residenciales no es perjudicial en sí mismo, ya que refleja el proceso de actualización de la riqueza real que se posee. También implica un aumento de la riqueza de las familias propietarias, lo que tiene efectos positivos sobre su demanda de consumo. Sin embargo, plantea dos problemas muy localizados en el tiempo: la pérdida de capacidad de compra de las familias y la elevación de sus niveles de endeudamiento. Ambos problemas se encuentran relacionados entre sí, y también con otros procesos sociológicos, tales como la formación de hogares o la movilidad del trabajo, aún mal conocidos en España.

Las familias españolas han experimentado dificultades para pagar sus deudas hipotecarias en distintos períodos, como durante el decenio de 1970, o, más recientemente, entre 1989-1993, en ambos casos, como resultado de la combinación de elevados tipos de interés y aceleración de los precios. En el gráfico 2 se refleja esta situación en elevadas *ratios* de accesibilidad, que posteriormente, a lo largo del decenio de 1990, van reduciéndose, como resultado, primero, de la ampliación de los plazos en la madurez de las hipotecas, y segundo, de la progresiva reducción de los tipos de interés. Como consecuencia, aumenta la capacidad de las familias para ejercer una demanda efectiva.

Desde 2004 parece agotarse el modelo de elevada accesibilidad, pues el aumento de los precios residenciales, de una parte, y la estabilización de los ingresos de las familias, de otra, contribuyen a la elevación de las *ratios* de acceso, limitando el aumento de la demanda.

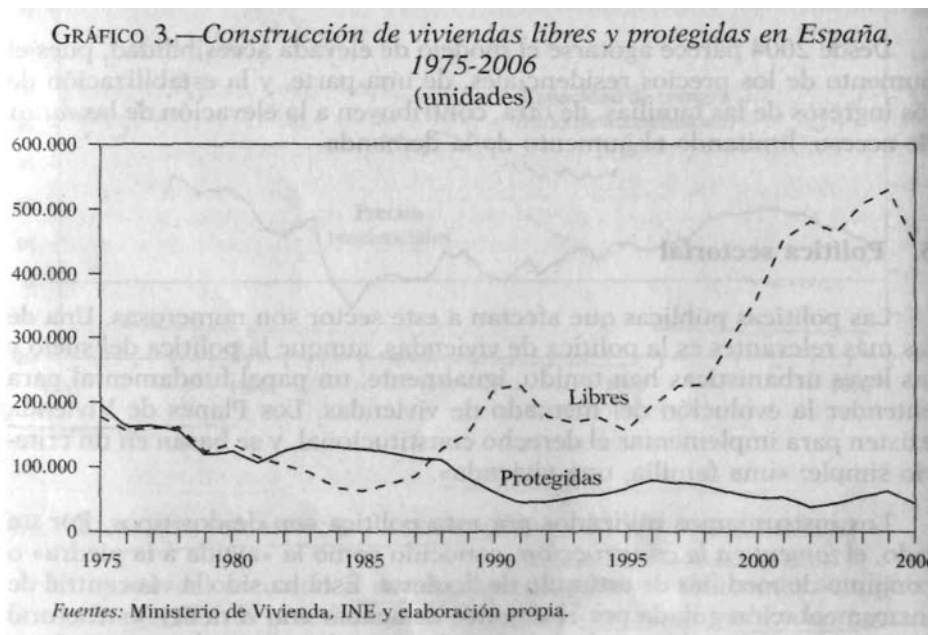
5. Política sectorial

Las políticas públicas que afectan a este sector son numerosas. Una de las más relevantes es la política de viviendas, aunque la política del suelo y las leyes urbanísticas han tenido, igualmente, un papel fundamental para entender la evolución del mercado de viviendas. Los Planes de Vivienda existen para implementar el derecho constitucional, y se basan en un criterio simple: «una familia, una vivienda».

Los instrumentos utilizados por esta política son de dos tipos. Por un lado, el *fomento a la construcción*, conocido como la «ayuda a la piedra» o conjunto de medidas de estímulo de la oferta. Ésta ha sido la vía central de instrumentación guiada por el objetivo de acabar con el déficit estructural de viviendas (el problema de «escasez de viviendas» hasta los años ochenta), con relevantes efectos de arrastre sobre el resto del tejido productivo. También se aplicaron medidas de este tipo al principio de la década de 1990, y desde 2004, con objeto de incentivar la oferta de nuevas viviendas en alquiler.

Por otro lado, el segundo instrumento es el *fomento al acceso de las familias*, conocido como la «ayuda a la compra» o conjunto de medidas sobre la demanda. Esta segunda modalidad comenzó a adquirir importancia desde la década de 1980, cuando se fue constatando la desaparición del «problema de escasez de viviendas» y la aparición del «problema de la accesibilidad». Al discriminar las ayudas en función de los demandantes, se facilita el acceso a la vivienda de las familias con menores niveles de renta.

El efecto que los sucesivos planes de construcción de viviendas han tenido sobre la expansión del parque residencial puede observarse en el gráfico 3, que muestra el reparto porcentual de las viviendas terminadas cada año, entre aquellas que cuentan con algún tipo de ayuda oficial, tanto a la construcción como a la compra, y aquellas que son promovidas sin los requisitos que las primeras deben cumplir. La vivienda pública ha ido reduciendo su protagonismo en el mercado desde los momentos de mayor necesidad (década de 1960) hasta nuestros días (es una séptima parte del total), en que es el mercado libre quien marca las pautas de equilibrio del mercado residencial. Los datos constatan el cambio en el papel del Estado a lo largo de las tres décadas.



La política de vivienda, aborda ahora, en su última edición, el intento de desarrollar el mercado de alquiler y la rehabilitación, factores fundamentales para el equilibrio del mercado y la sostenibilidad del sector, aumentando la oferta disponible en alquiler accesible, para atender las necesidades residenciales dispares de la población, que no se resuelven sólo con la propiedad. El objetivo rehabilitador trata de ordenar el proceso de renovación del parque sin que tenga lugar una destrucción del patrimonio residencial, preservando la imagen de las ciudades.

6. Recapitulación

El sector de la construcción ha sido un sector clave en el desarrollo económico español en la historia reciente. Ha añadido valor a la economía y ha contribuido a la modernización produciendo bienes de capital (vivienda, edificios no residenciales e infraestructuras) con relevantes efectos de arrastre. El mayor desarrollo conocido se centra en el mercado residencial, como resultado de la fuerte necesidad de viviendas derivadas del aumento y relocalización de la población, tanto durante las primeras décadas de desarrollo como en estos últimos años. La actividad constructora está relacionada con el crecimiento económico, de manera que aumenta con él y contribuye a la expansión sostenida de las tasas.

Durante las últimas décadas la construcción ha experimentado una expansión relevante, empujada, a la vez, por sus tres subsectores. El sector de edificación, básicamente residencial, ha alcanzado ritmos de construcción de viviendas que duplican el máximo histórico a principios del actual siglo. Las razones se encuentran en la fuerte demanda de viviendas principales procedente del crecimiento, de los cambios en el modelo de formación de los hogares y del formidable empuje de la inmigración. Las favorables condiciones del mercado de trabajo y de la financiación hipotecaria, que han generado importantes ganancias de accesibilidad, han facilitado el acceso a la vivienda. Los otros sectores no residenciales han crecido también como resultado de la necesidad de emplazamientos modernos para una actividad productiva en expansión.

La inversión en obra civil, por su parte, ha aumentado también al hilo del largo ciclo de crecimiento español. Esta coincidencia de influencias positivas ha incorporado tensiones en el mercado de viviendas y una fuerte elevación de precios que ha activado el mecanismo de ajuste interno, comenzando a limitar el acceso. No obstante, los ritmos de inversión en construcción a principios del presente siglo son elevados, mostrando la fase de expansión sectorial de largo plazo que caracteriza este período.

Lecturas recomendadas

P. TALTAVULL, *Economía de la construcción*, Civitas, Madrid, 2001.
ECONOMISTAS, *La construcción en España*, núm. 103 (2005).

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *La vivienda: precios, mercados y financiación*, núm. 109 (2006). De modo especial, los artículos de Whitehead, Rodríguez, Martínez y otros, Taltavull, Lopez-García, Carbó y Tinaut.

Conceptos básicos

- *«Burbuja inmobiliaria»*. Proceso de crecimiento en los precios de un activo acompañado de la absorción de todas las unidades disponibles en el mercado. Se producen porque los agentes poseen expectativas positivas sobre la evolución futura de los precios, razón por la cual deciden comprar cada vez más unidades para participar de las ganancias de capital derivadas del aumento de los precios.

- *Demanda de ciclo de vida*. Hace referencia al comportamiento de las familias con respecto a la necesidad de consumo de vivienda a lo largo de su vida. Este principio sostiene que las familias demandan viviendas pequeñas y en alquiler en el momento en que forman una nueva unidad familiar, de mayor tamaño y con mayor calidad (y en propiedad) a medida que aumenta el número de miembros de la familia y cuando han afianzado su estatus laboral y el nivel de ingresos; y, de nuevo, una de menor dimensión cuando se produce el «nido vacío».

- *Vivienda de Protección Oficial (VPO)*. Se refiere a una denominación técnica de una tipología de viviendas que son susceptibles de recibir ayuda pública; normalmente reúnen las características que debe cumplir una vivienda para ser construida y poder obtener la citada ayuda, pero también incluye las condiciones que deben cumplir los demandantes que las compren o alquilen.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DELIMITACIÓN Y CLASIFICACIÓN. 3. EVOLUCIÓN DEL SECTOR. 4. ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA Y COMERCIAL. 5. EFICIENCIA PRODUCTIVA. 6. POLÍTICA SECTORIAL. 7. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Los servicios son la actividad productiva más importante en las economías desarrolladas, ya que representan alrededor de las dos terceras partes de la producción y el empleo, participación que incluso es más elevada en algunos países. Tradicionalmente se ha considerado que los servicios contribuían en menor medida que la agricultura o la industria al crecimiento económico. Sin embargo, esta concepción —que se debía, en parte, al menor progreso técnico registrado en el sector— reflejaba la falta de una adecuada comprensión de la función que desempeñan los servicios en las sociedades avanzadas. Desde la década de 1980, en cambio, ha surgido una creciente preocupación por el grado de eficiencia con el que operan numerosas actividades terciarias, pues algunas de ellas son esenciales para el adecuado desarrollo de los demás sectores económicos, y porque, en general, las mejoras que se registran en su productividad condicionan decisivamente el bienestar de la sociedad.

El desarrollo a finales del siglo XX de la denominada *nueva economía* ha significado un impulso sustancial para los servicios, ya que muchas de las actividades que están transformando a las economías actuales tienen su origen en el sector terciario —tecnologías de la información y las comunicaciones (*TIC*) (*RECUADRO 1*)— y, además, su principal impacto se acusa en servicios como el sistema financiero, el transporte, el turismo y la distribución comercial, entre otras. Las *TIC* representan, asimismo, un gran potencial para el progreso de actividades tan relevantes como la sanidad y la educación.

2. Delimitación y clasificación

Los servicios incluyen actividades muy heterogéneas, como transportes, telecomunicaciones, comercio, hostelería, sanidad, educación, servicios financieros, servicios a empresas y, también, los servicios proporcionados por las Administraciones Públicas. Las diferencias tan acusadas entre actividades terciarias justifican el hecho de que no se disponga de una definición del sector servicios que sea precisa y útil analíticamente. Existen, no obstante, diversas clasificaciones que agrupan a los servicios en función de algunas de sus características principales. Cabe destacar:

- *Servicios de mercado y servicios no destinados a la venta*, según sean suministrados por el mercado o los proporcione —al margen de los mecanismos del mercado— el sector público, gratuitamente o a un precio no relacionado con los costes de producción.
- *Servicios intermedios y servicios finales*, según se utilicen como consumos intermedios en los procesos productivos de otras actividades económicas o se destinen al consumo final.
- *Servicios estancados y servicios progresivos*. Los servicios estancados se caracterizan por la dificultad existente para reducir sus necesidades de mano de obra por unidad de producto sin que se vea afectada la cantidad producida o su calidad. Los servicios progresivos son susceptibles de registrar avances significativos de productividad, debido a que en su producción es factible una creciente capitalización, así como la incorporación de mejoras tecnológicas.

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES Y LOS SERVICIOS

En una de sus acepciones más habituales, el término *nueva economía* se refiere a los nuevos tipos de negocio y los nuevos productos que surgen con el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (*TIC*), basados en la posibilidad de un acceso rápido y a bajo coste a la información. El cambio tecnológico vinculado al desarrollo de las *TIC* —mayor calidad de los ordenadores y sustancial reducción de su precio, desarrollo de la telefonía móvil y de Internet, entre otros aspectos— ha posibilitado la aparición de nuevas áreas de negocio, pero también espectaculares aumentos de productividad en muchas actividades ya existentes, extendiendo así los beneficios de las innovaciones al conjunto de la economía. El elevado ritmo de innovación tecnológica y su difusión se han visto facilitados por la creciente globalización económica y la intensificación de la competencia internacional, que ha forzado a mejorar las prácticas empresariales y, asimismo, la propia cualificación de la mano de obra.

El desarrollo de las *TIC* está permitiendo superar las dificultades que tradicionalmente habían mostrado algunos servicios para sustituir trabajo por capital e introducir mejoras tecnológicas, posibilitando, con ello, la consecución de avances en su productividad. Igualmente, el futuro de un buen número de actividades de servicios depende de la capacidad que muestren sus empresas para aprovechar en toda su extensión las oportunidades de modernización y progreso que les brindan las nuevas tecnologías.

En la última década, España ha registrado progresos significativos en la asimilación de las nuevas tecnologías, aunque los indicadores disponibles revelan que la economía española todavía mantiene un desfase sustancial con las economías más avanzadas en el grado de penetración de las *TIC* y, en general, en la dotación de capital tecnológico. En este sentido, el gasto en *TIC* por habitante en España —1.148 euros en 2005— es netamente inferior al registrado como media en la Unión Europea y, sobre todo, en Estados Unidos —que es el país líder en el desarrollo y adopción de las nuevas tecnologías—. En la misma dirección apuntan otros indicadores del grado de penetración de las nuevas tecnologías como la participación del gasto en *TIC* sobre la producción o el grado de *e-preparación* de la sociedad —concepto que mide la capacidad de una sociedad para usar y adaptar las *TIC*, la cual está determinada, fundamentalmente, por la posibilidad de acceso a estas tecnologías y por su uso eficiente.

Indicadores sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones. 2005

Indicadores	España	UE-15	Estados Unidos
Gasto en <i>TIC</i> sobre PIB (porcentaje)	5,5	6,4	6,6
— Gasto en tecnologías de la información	1,7	3,0	4,0
— Gasto en telecomunicaciones	3,8	3,4	2,6
Gasto per cápita en <i>TIC</i> (euros por habitante en PPA) .	1.148	1.477	1.915
Grado de <i>e-preparación</i> (índice sobre diez)	7,1	7,8	8,7

Fuente: Banco de España.

Los servicios se han considerado habitualmente como productos no comercializables, destacándose como característica distintiva la necesidad de consumirlos conforme se producen, lo que significa que consumidores y productores deben tener la misma localización. Esto no es, sin embargo, plenamente consistente con la realidad, puesto que parte de los servicios son objeto de transacciones nacionales e internacionales, bien porque se suministran de forma complementaria con el consumo de bienes (transporte, seguros), de forma alternativa (licencias de fabricación) o manteniendo escasa relación con los bienes (transmisiones de televisión).

En el análisis del sector servicios surgen, al menos, tres *problemas* que conviene señalar:

- Primero, en algunas actividades —como en los servicios de la Administración, la educación y la sanidad públicas— la producción suele medirse por el valor de los *inputs* utilizados para obtenerlos. Esto significa que es difícil estimar cómo evoluciona su productividad, ya que para ello sería necesario observar qué ocurre con el *output* cuando varía el consumo de *inputs*.
- Segundo, en la medición de la actividad productiva aparece siempre la dificultad de la adecuada contabilización de las variaciones en la calidad de los productos. Este problema es particularmente relevante en algunos servicios, pues la calidad no siempre está vinculada a características objetivas de los mismos, sino a valoraciones subjetivas de los consumidores.

- Tercero, la información estadística disponible no computa en el sector terciario aquellas actividades de servicios que se desarrollan en el seno de las empresas de otros sectores productivos. Sólo cuando la división del trabajo lleva a la externalización de determinadas actividades —contabilidad, asesoría jurídica y publicidad, entre otras—, se contabilizan como producción de servicios.

3. Evolución del sector

La evolución en las décadas más recientes de la producción y el empleo en el sector servicios ha estado determinada, fundamentalmente, por factores relacionados con la oferta, aunque en ocasiones también se han señalado otras circunstancias vinculadas con los cambios registrados en la demanda de servicios. En concreto, desde mediados de la pasada década de 1980 cabe resaltar los siguientes rasgos en la evolución del sector (cuadro 1 y gráfico 1):

CUADRO 1.—*Principales indicadores del sector servicios en España, 1985-2006*
(porcentajes)

Magnitudes	1985	1995	2000	2006
VAB servicios/VAB total (precios corrientes)	59,0	66,1	66,4	67,2
VAB servicios/VAB total (precios reales, base 2000) . .	65,9	67,8	66,4	67,9
Empleo servicios/Empleo total	55,8	64,8	64,4	66,6
Exportaciones servicios/Exportaciones totales	34,0	29,4	31,1	35,6
Importaciones servicios/Importaciones totales	12,0	16,2	16,7	20,3
Exportaciones servicios/VAB servicios	13,2	11,2	15,2	14,2
Importaciones servicios/VAB servicios	4,2	6,2	9,0	11,0

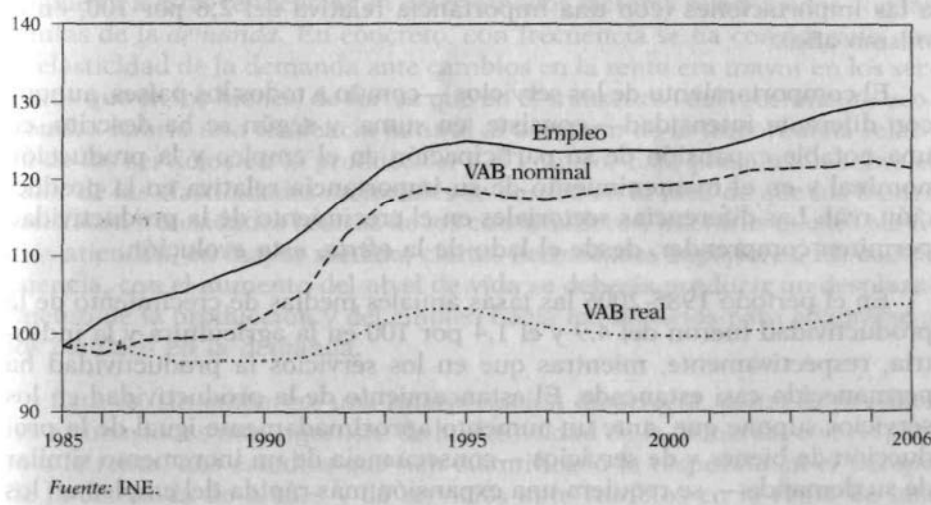
Fuente: INE.

- Se ha producido una *expansión sustancial de la participación de los servicios en la producción nacional valorada a precios corrientes*, que ha pasado del 59 al 67 por 100 entre 1985 y 2006. Esto constituye una regularidad empírica observada en todos los países desarrollados, según la cual los servicios tienden a aumentar su importancia relativa en la producción nominal con el crecimiento económico y el aumento de la renta per cápita.

- *En términos reales, sin embargo, la participación relativa de los servicios en la producción agregada apenas ha aumentado*, pasando, aproximadamente, del 66 al 68 por 100 en ese mismo período. Esta participación se redujo ligeramente en la segunda mitad del decenio de 1980, aumentó en los primeros años de 1990 y desde hace una década apenas ha cambiado. La explicación a este comportamiento es que el sector terciario suele mantener o, incluso, reducir su participación en la producción real en las etapas de expansión económica, al tiempo que acostumbra a aumentarla en las fases de crisis. Éste es un ajuste que recae en mayor medida en los servicios suministrados por el sector público.

- Finalmente, *el empleo de los servicios ha crecido de forma sostenida*, tanto en términos absolutos como relativos, pasando del 56 al 67 por 100 del empleo total, entre 1985 y 2006. España es, además, uno de los países industriales que ha experimentado con mayor intensidad el desplazamiento del empleo hacia los servicios.

GRÁFICO 1.—Índices de participación de los servicios en el VAB y el empleo,
1985-2006
(1985 = 100)



Asimismo, cabe destacar el hecho singular de que la mayoría de las actividades terciarias han permanecido históricamente aisladas de la competencia internacional, por lo que la importancia que tienen los servicios en la producción y el empleo no se refleja en su comercio exterior. Así lo muestran las cifras de importaciones y exportaciones en relación con el valor añadido, que, además, ponen de manifiesto que las exportaciones españolas de servicios superan ampliamente el valor de las compras al exterior.

En cuanto a la participación de las actividades terciarias en el comercio exterior español, los servicios aportan en la actualidad algo más de una tercera parte de las exportaciones totales —el 36 por 100—, porcentaje ligeramente superior al registrado a mitad de la década de 1980. Por su parte, desde esa década se ha registrado una notable expansión de la participación de los servicios en las importaciones españolas, tendencia que resulta particularmente destacada en los últimos años; así, en 2006 los servicios ya suponen una quinta parte de las importaciones totales realizadas por la economía española.

Hasta el decenio de 1990 la evolución de la participación de los servicios en el comercio exterior español se explicaba, sobre todo, por el comportamiento del sector turístico, ya que el resto de los servicios se habían desarrollado al margen de las relaciones exteriores. Desde 1990 comenzó a observarse, no obstante, una presencia creciente de otras actividades terciarias en el comercio exterior de servicios, circunstancia que parece manifestarse con más intensidad en los años recientes. Debe señalarse, asimismo, que España destaca como uno de los productores con mayor representación en el comercio internacional de servicios, ya que ocupa la séptima posición como exportador (con una participación en los intercambios internacionales de casi un 4 por 100 en 2004) y la décima en lo que se refiere a las importaciones (con una importancia relativa del 2,6 por 100, en el mismo año).

El comportamiento de los servicios —común a todos los países, aunque con diferente intensidad— consiste, en suma, y según se ha descrito, en una notable expansión de su participación en el empleo y la producción nominal y en el mantenimiento de su importancia relativa en la producción real. Las diferencias sectoriales en el crecimiento de la productividad permiten comprender, desde el lado de la *oferta*, esta evolución.

En el período 1985-2006 las tasas anuales medias de crecimiento de la productividad fueron del 4,9 y el 1,4 por 100 en la agricultura y la industria, respectivamente, mientras que en los servicios la productividad ha permanecido casi estancada. El estancamiento de la productividad en los servicios supone que, ante un aumento aproximadamente igual de la producción de bienes y de servicios —consecuencia de un incremento similar de su demanda—, se requiera una expansión más rápida del empleo en los servicios. En otras palabras, el escaso o, incluso, nulo avance de la productividad en las actividades terciarias explica el comportamiento expansivo del empleo, que ha sido necesario para conseguir el crecimiento de la producción.

El aumento registrado en la participación de los servicios en la producción nacional valorada en términos nominales, se explica, por su parte, por la evolución de los costes de los factores productivos en relación con la productividad. Los precios de los factores en los servicios crecen a un ritmo similar al resto de los sectores,

ya que, por un lado, el crecimiento de los costes laborales (salarios y otros costes no salariales) es semejante en todas las actividades y, por otro, los demás factores de producción (materias primas, energía, alquileres, entre otros) tienen el mismo coste independientemente del uso productivo al que se destinen.

En consecuencia, si el incremento de costes es similar en todas las actividades productivas, la evolución de los precios estará determinada por la capacidad de lograr aumentos de productividad que absorban los aumentos de costes. Como el avance de la productividad en la producción de bienes ha sido sustancialmente mayor que el alcanzado en los servicios, los precios de los servicios han debido crecer a unas tasas superiores a las de los bienes, lo que explica la importancia creciente de los servicios en la producción nacional valorada a precios corrientes. La evolución de los precios sectoriales confirma este argumento; así, entre 1985 y 2006 los precios de los servicios han aumentado a un ritmo medio anual del 5,2 por 100, mientras que en la industria y la agricultura crecían a unas tasas del 3,1 y el 2,8 por 100, respectivamente.

Las diferencias sectoriales en el avance de la productividad explican de manera satisfactoria las tendencias registradas por los servicios. Sin embargo, en ocasiones, los economistas han tratado también de encontrar la respuesta a estas tendencias en determinados factores relacionados con las pautas de la *demand*a. En concreto, con frecuencia se ha considerado que la elasticidad de la demanda ante cambios en la renta era mayor en los servicios que en los bienes, de forma que en el transcurso del crecimiento económico habría una tendencia natural al aumento de la importancia relativa de los servicios en la producción y el empleo. Esta presunción sobre el valor de las elasticidades sectoriales se basaba en la idea de que los bienes satisfacen necesidades básicas de los consumidores, mientras que los servicios atienden, en mayor medida, ciertas necesidades superiores. En consecuencia, con el aumento del nivel de vida se debería producir un desplazamiento de la producción y del empleo hacia los servicios para adaptarse a los cambios en la demanda.

Ésta es, sin embargo, una interpretación incorrecta, como lo prueban las estimaciones más rigurosas de la elasticidad de la demanda con respecto a la renta. Los estudios que han cuantificado la respuesta en el tiempo de la demanda de bienes y de servicios ante cambios en la renta de una economía o, también, la respuesta en distintos países con diferentes niveles de renta —en este último caso, para un mismo momento temporal—, alcanzan resultados sólidos y muestran que las elasticidades no son significativamente distintas entre bienes y servicios. En ambos casos, su valor es igual a la unidad. De este modo, ante un aumento de la renta, la demanda de bienes y servicios debe crecer al mismo ritmo.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que los cambios en la composición del gasto de los consumidores dependen no sólo de la elasticidad-renta de la demanda de bienes y servicios, sino también de los precios relativos. Así, a título de ejemplo, es muy probable que la demanda de ocio presente una elevada elasticidad-renta; sin embargo, la satisfacción de esta necesidad podrá hacerse tanto con bienes como con servicios, dependiendo del precio relativo de ambos, el cual, a su vez, está decisivamente condicionado por el diferente ritmo de progreso técnico en cada sector.

Esta última afirmación puede ilustrarse con la demanda de música, cuya elasticidad respecto a la renta quizá sea muy elevada. Sin embargo, esta necesidad puede satisfacerse mediante un servicio —asistiendo a un concierto en directo—, o por medio de un bien —adquiriendo una grabación del concierto—. Como la productividad de una actuación en directo no puede aumentar —el número de músicos necesarios para interpretar un cuarteto de *Beethoven* sigue siendo el mismo hoy que cuando el autor compuso la obra—, se producirá un encarecimiento de este servicio en el transcurso del crecimiento económico, mientras que la grabación en disco de esa música, actividad en la que se han registrado destacados avances técnicos, se abaratará, siendo susceptible de ser difundida a precios reducidos.

A modo de síntesis, las regularidades empíricas observadas en la evolución de los servicios son fácilmente comprensibles. La creciente participación en la producción nominal es consecuencia de su encarecimiento, debido al lento avance de la productividad, lo cual, a su vez, induce a los consumidores a modificar la forma de satisfacer sus necesidades —cuando es técnicamente posible— desde los servicios hacia los bienes, lo que constituye un freno a largo plazo al crecimiento de la participación de las actividades terciarias en la producción real de la economía. Además, el menor crecimiento de la productividad de los servicios y el aumento de la producción a un ritmo similar al registrado en los restantes sectores conducen a unas mayores necesidades de empleo.

Las tendencias descritas en la evolución de los servicios deben interpretarse, sin embargo, con una perspectiva temporal suficientemente dilatada, puesto que su origen histórico se remonta incluso algunas décadas más atrás del período analizado en este capítulo —que, recuérdese, discurre entre los años 1985 y 2006—. Asimismo, la explicación a dichas tendencias basada en el lento crecimiento de la productividad en los servicios respecto a otras actividades económicas adquiere su sentido en el largo plazo. El notable desarrollo desde la década de 1990 de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ha

puesto de manifiesto —como ya se ha comentado— que, excepto en un grupo reducido de actividades terciarias puramente estancadas, existe la posibilidad de incrementar la productividad en la mayoría de los servicios.

4. Especialización productiva y comercial

La especialización de la producción española de servicios y su comercio exterior es el resultado de trayectorias no siempre coincidentes en un conjunto de actividades muy heterogéneo y de importancia dispar, en respuesta a las ventajas comparativas existentes en la producción y a ciertas peculiaridades de la demanda de servicios.

Con una perspectiva de largo plazo, puede afirmarse que los *servicios no destinados a la venta* han aumentado considerablemente su participación en el valor de la producción nominal española. Una parte importante de esa expansión se debe, sin embargo, a su encarecimiento, puesto que en términos reales el aumento ha sido más moderado. El desarrollo de los servicios no destinados a la venta se explica por los cambios que se produjeron en el sector público español desde mediados del decenio de 1970. Estos cambios han consistido, por un lado, en una profunda reorganización de las Administraciones Públicas hacia unas estructuras más descentralizadas y, por otro, en la creciente asunción por el sector público de tareas educativas, sanitarias y asistenciales. Los *servicios de mercado*, por su parte, han aumentado en términos nominales su participación en la producción, incremento que —debido a su encarecimiento relativo— en términos reales ha sido mucho menor e, incluso, imperceptible en algunas actividades.

La estructura actual de la producción española de servicios permite destacar algunos rasgos de interés que se sintetizan a continuación (cuadro 2):

CUADRO 2.—*Estructura de la producción y el empleo de los servicios, 2005*
(porcentajes)

Actividades	Producción	Empleo
Comercio y reparación	15,9	24,0
Hostelería	11,4	10,5
Transporte y comunicaciones	10,5	9,0
Intermediación financiera	6,9	3,2
Inmobiliarias y servicios empresariales	24,3	13,3
Administración Pública	8,8	11,4
Educación	7,1	8,1
Actividades sanitarias y veterinarias; servicios sociales	8,2	9,6
Otros servicios y actividades sociales; servicios personales	5,6	6,8
Hogares que emplean personal doméstico	1,3	4,1
Total	100,0	100,0

Fuente: INE.

- Las actividades terciarias que tienen en la actualidad una mayor importancia cuantitativa en la producción española de servicios son las *inmobiliarias y servicios empresariales*. En 2005, su participación en la producción y el empleo agregado fue del 24 y 13 por 100, respectivamente —la productividad del trabajo en estas actividades es, en consecuencia, muy superior al resto de los servicios—. Este elevado peso obedece, en gran parte, a la importancia adquirida en los años recientes por la actividad inmobiliaria, como consecuencia de la expansión en España del negocio de la construcción y el mercado de viviendas de segunda mano. Los servicios a empresas tienen también una importancia creciente en la economía española, debido a la externalización de numerosas funciones desde el resto de actividades productivas (contabilidad, asesoría fiscal, laboral, entre otras).

- La distribución comercial ha sido históricamente, y sigue siéndolo en la actualidad, una de las actividades con mayor presencia en la estructura de la producción de servicios. Así, en 2005 las actividades de *comercio y reparación* proporcionaban empleo a casi una cuarta parte de los ocupados en los servicios, aunque su participación en la producción agregada del sector —debido a su escasa productividad relativa— se reduce al 16 por 100. En estas actividades destaca la importancia del comercio al por menor.

- La *hostelería* ocupa, asimismo, un lugar destacado en la estructura de la producción de servicios, lo que refleja la gran importancia que el turismo tiene en España, que se ha convertido en una de las primeras potencias turísticas mundiales (*RECUADRO 2*). La participación relativa del sector supera ligeramente el 10 por 100, tanto en términos de empleo como de producción.

- El resto de actividades terciarias tiene una presencia relativa menor, aunque destacan el *transporte y comunicaciones* y los servicios de las *Administraciones Públicas*. Estos últimos aportan casi el 9 por 100 de la producción de servicios y emplean algo más del 11 por 100 de los ocupados. La participación del sector público en la producción y el empleo de los servicios va, sin embargo, más allá de estas cifras, puesto que la provisión de servicios como la educación y la sanidad la realizan mayoritariamente las Administraciones Públicas.

Históricamente, la participación de los servicios en la estructura de la producción española ha sido inferior a la media europea. El fuerte crecimiento de los servicios públicos registrado desde la década de 1970 ha situado la participación de estas actividades en la producción española muy cerca de la media europea e, incluso, algo por encima de algunos países. En cambio, la participación de los servicios de mercado ha registrado una expansión más moderada, por lo que su aportación a la producción en España es sustancialmente inferior a la habitual en la Unión Europea.

Con el propósito de profundizar en el conocimiento del perfil del sector servicios en la economía española, es útil estudiar su *especialización comercial* a partir de la composición del comercio exterior español de servicios (cuadro 3):

CUADRO 3.—Estructura de los intercambios exteriores de servicios, 2005
(porcentajes)

Actividades	Exportaciones	Importaciones	Tasa de cobertura ^a
Turismo y viajes	51,1	23,0	317,5
Transportes	16,4	26,9	86,9
Comunicaciones	1,5	2,6	83,3
Servicios financieros	2,9	4,2	99,3
Servicios informáticos	3,8	3,0	181,9
Servicios prestados a las empresas	19,0	30,2	90,0
Servicios personales, culturales y recreativos ...	1,2	2,7	62,8
Otros servicios	4,1	7,4	79,1
Total	100,0	100,0	142,9

Nota: (a) Cociente entre los ingresos por exportaciones y los gastos por importaciones.
Fuente: INE.

- Destaca, en primer lugar, la *elevada participación del turismo en las exportaciones españolas de servicios* —concretamente el 51 por 100—, muy superior al peso de estas actividades en las importaciones españolas de servicios. La tasa de cobertura en el comercio internacional de productos turísticos revela, asimismo, que los ingresos por exportaciones triplican holgadamente a los pagos por importaciones. Esta situación es el resultado de la extraordinaria capacidad competitiva de las empresas turísticas españolas, muy superior a la mostrada por las empresas de otros países europeos que también son potencias turísticas, como Francia e Italia.

RECUADRO 2

EL TURISMO

El turismo representa en torno al 12 por 100 de la producción y el 10 por 100 del empleo del conjunto de la economía española; aproximadamente la mitad de estas cifras se debe al turismo internacional. España es uno de los principales destinos turísticos del mundo, como lo demuestran el elevado número de visitantes, que en 2006 fue algo superior a los 58 millones de personas — casi tres millones más que en el año anterior— y, también, los ingresos por turismo, que en 2005 alcanzaron los 38 mil millones de euros. Estas cifras otorgan a la economía española una cuota en el mercado turístico internacional cercana al 8 por 100. España es el segundo país receptor de turistas de la Unión Europea —detrás de Francia—, mientras que ocupa el primer lugar europeo en función de los ingresos procedentes del turismo. La creciente importancia del turismo internacional se manifiesta, asimismo, en la magnitud del superávit que registran sus transacciones con el exterior, que en los últimos años se ha situado, como media, alrededor del 5,5 por 100 del PIB.

La situación geográfica y la favorable dotación de recursos naturales han hecho que España sea el lugar elegido por un número creciente de turistas, fundamentalmente europeos. El producto turístico de «sol y playa» ha dominado tradicionalmente la oferta, e incluso en la actualidad algunas zonas del territorio español —en particular los dos archipiélago:— siguen dependiendo de manera mayoritaria de este tipo de turismo.

Con el incremento del número de turistas extranjeros que visitan España —y, también, con el desarrollo del turismo nacional—, la demanda de servicios turísticos ha trascendido más allá del producto típico de "sol y playa", aumentando, con ello, su complejidad. El sector turístico español se ha adaptado rápida y eficazmente a estos cambios, ofreciendo un producto muy diversificado capaz de satisfacer las necesidades de un turismo de masas en el que se manifiestan preferencias muy distintas. Frente a la uniformidad del producto turístico en las primeras etapas de su desarrollo, la oferta se ha dirigido hacia el turismo cultural, rural y de montaña, así como hacia otras actividades relacionadas con el turismo —deportes de verano e invierno.

<i>Turismo extranjero en la Unión Europea y Estados Unidos, 2005</i>		
Países	Número de turistas (millones)	Ingresos por turismo (millones euros)
Francia.....	76,0	33.981
España.....	55,5	38.495
Estados Unidos.....	46,0	65.654
Italia.....	36,5	28.453
Reino Unido.....	29,9	24.652
Alemania.....	21,5	23.474

Fuente: Organización Mundial del Turismo.

- En segundo lugar, la tasa de cobertura en el comercio internacional de *servicios informáticos* es también elevada —igual al 182 por 100—, aunque, en este caso, se trata de actividades con una presencia cuantitativa en los intercambios exteriores de servicios bastante reducida. Sin embargo, resulta destacable la creciente presencia de las empresas españolas de servicios informáticos en los mercados internacionales.

- Finalmente, el comercio exterior español de servicios es deficitario en el resto de actividades terciarias consideradas —con la excepción de los *servicios financieros* donde la tasa de cobertura está muy cercana a 100—, revelando la existencia de importantes debilidades competitivas. La situación es particularmente preocupante en el caso de los *servicios prestados a empresas*, no tanto por la magnitud del desequilibrio exterior, sino por la elevada participación de estas actividades en el comercio exterior español de servicios y, también, por su importancia para el adecuado desarrollo del conjunto de actividades productivas en una economía.

5. Eficiencia productiva

El indicador más habitual para analizar el grado de eficiencia con el que opera una actividad económica es la productividad del trabajo. Como se apuntó en el epígrafe tercero, en el período 1985-2006 la productividad del trabajo en los servicios ha permanecido prácticamente estancada, por lo que la totalidad del avance de la producción de servicios —cuyo crecimiento anual fue del 3,4 por 100— se ha basado en el aumento del empleo. En contraposición, en el conjunto de la economía española el avance de la productividad explica una quinta parte del crecimiento registrado por la producción en el período.

En la etapa más reciente 2000-2005, la productividad de los servicios ha crecido ligeramente, con un avance medio anual de tres décimas porcentuales, aunque con diferencias ciertamente significativas por actividades productivas (cuadro 4):

CUADRO 4.—*Producción, empleo y productividad de los servicios, 2000-2005*
(tasas medias de variación anual)

Actividades	Producción	Empleo	Productividad
Comercio y reparación	2,7	2,3	0,4
Hostelería	2,0	4,2	-2,2
Transporte y comunicaciones	3,2	3,2	0,0
Intermediación financiera	8,5	0,7	7,8
Inmobiliarias y servicios empresariales	3,5	4,7	-1,2
Administración Pública	3,0	1,3	1,7
Educación	2,9	2,5	0,4
Activid. sanitarias y veterin.; serv. sociales	4,3	4,9	-0,6
Otros servicios y activid. sociales; serv. personales	3,9	4,7	-0,8
Hogares que emplean personal doméstico	3,1	3,3	-0,2
Total	3,5	3,2	0,3

Fuente: INE.

- En la *distribución comercial* se ha registrado un avance modesto de la productividad —cercano al medio punto porcentual anual—. La competencia generada por la entrada de hipermercados, supermercados y establecimientos de descuento, desde mediados del decenio de 1980, unida a la reciente incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, ha contribuido a la consecución de notables mejoras técnicas y organizativas en el sector, impulsando el avance de la productividad. Sin embargo, no parece que se estén aprovechando en toda su extensión las posibilidades de modernización y progreso que ofrecen las nuevas tecnologías, para lo que sería necesario abordar importantes reformas en el marco legislativo que regula la distribución comercial en España.

- En la *hostelería* el rendimiento por ocupado ha caído a un ritmo medio anual superior al 2 por 100. La elevada intensidad en trabajo que caracteriza a la producción y el escaso tamaño de las empresas hosteleras —que impide explotar adecuadamente las ventajas de costes derivadas de las economías de escala— dificultan el avance de la productividad. En los años más recientes se observa, no obstante, una estrategia empresarial conducente a un aumento del tamaño medio de los hoteles españoles, aunque su impacto sobre la productividad es todavía reducido.

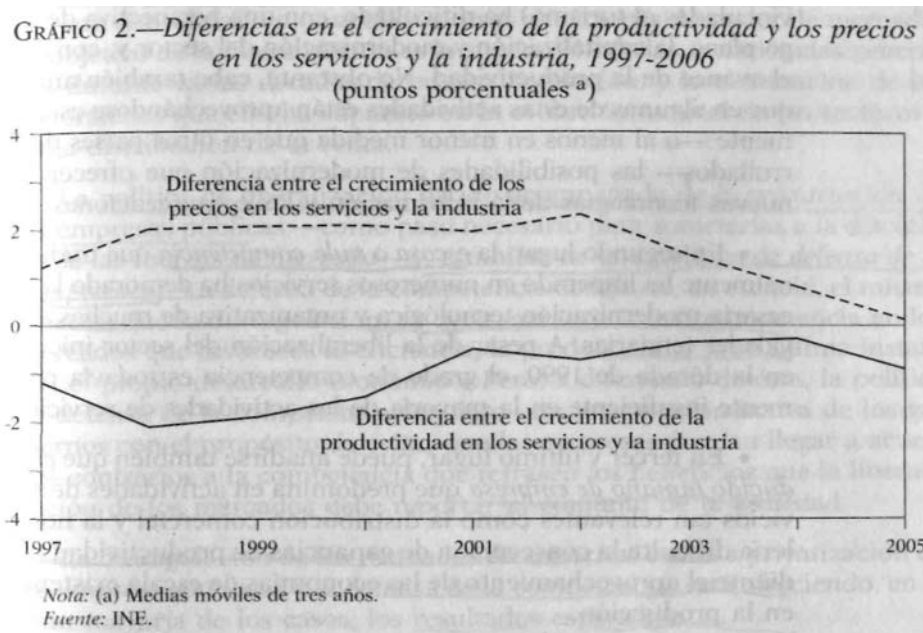
- En los *servicios inmobiliarios y servicios a empresas* se ha registrado un descenso de la productividad cercano a un punto porcentual al año. Esta es una circunstancia especialmente preocupante, puesto que los servicios a empresas son esenciales para mejorar la competitividad del conjunto del sistema económico.

- Incluso en servicios progresivos como *transporte y comunicaciones* la productividad del trabajo permanece estancada. En este caso, la razón es la caída del rendimiento por ocupado en las actividades de transporte. Sin embargo, los avances de productividad conseguidos por las actividades de comunicaciones —las telecomunicaciones, en particular— siguen siendo decepcionantes, sobre todo si se tienen en cuenta las innovaciones y el progreso técnico experimentado por estas actividades en la última década.

- Las únicas actividades terciarias que han registrado avances significativos de productividad son los servicios de las administraciones *Públicas* —aun con las dificultades existentes para medir la productividad en este sector— y, especialmente, en la intermediación financiera. En este último caso, la razón es el espectacular crecimiento de la productividad en las actividades de seguros y planes de pensiones.

- Finalmente, y a excepción de la *educación*, en el resto de actividades terciarias consideradas se han registrado caídas en el rendimiento por ocupado.

El lento crecimiento de la productividad debe manifestarse, como se señaló en el apartado tercero, en los precios de los servicios. La comparación de los diferenciales de productividad y precios entre servicios e industria (gráfico 2) muestra la correspondencia existente en el período 1997-2005 entre un menor crecimiento de la productividad en los servicios y un mayor aumento de sus precios en relación a los productos industriales. Sin embargo, este elevado diferencial de crecimiento de los precios no puede explicarse exclusivamente por el diferente avance de la productividad.



La industria ha estado tradicionalmente sometida a una mayor competencia internacional, particularmente a partir de la integración española en la Unión Europea y, más recientemente, como consecuencia de la tendencia a la globalización e internacionalización de los mercados. En contraposición, la mayoría de los servicios han permanecido al margen de la competencia internacional —y, también, nacional—, debido a su propia naturaleza y, en especial, a que la regulación de las actividades terciarias ha

generado estructuras de mercado no competitivas. La ausencia de competencia interna y externa ha permitido una fácil traslación a los precios de los servicios de las ineficiencias del sector.

El diferencial en el crecimiento de los precios de los servicios y las manufacturas tan sólo parece reducirse en los años más recientes debido, en parte, al abaratamiento de algunos servicios —como, por ejemplo, las telecomunicaciones— tras los esfuerzos realizados por su liberalización, pero también a la aceleración en el ritmo de crecimiento de los precios de ciertos productos industriales tras la introducción del euro en la economía española.

El comportamiento de los servicios en España y, en particular, el *débil avance de su productividad*, es complejo de explicar, pero influyen tres factores principales:

- En primer lugar, como se señaló en el epígrafe anterior, la *especialización sectorial en actividades caracterizadas por una baja intensidad en capital físico y humano y una elevada intensidad en mano de obra no cualificada* (distribución comercial y actividades vinculadas al turismo) ha dificultado, con una perspectiva de largo plazo, la capitalización y modernización del sector y, con ello, el avance de la productividad. No obstante, cabe también añadir que en algunas de estas actividades están aprovechándose escasamente —o al menos en menor medida que en otros países desarrollados— las posibilidades de modernización que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.
- En segundo lugar, la *escasa o nula competencia* que tradicionalmente ha imperado en numerosos servicios ha demorado la necesaria modernización tecnológica y organizativa de muchas actividades terciarias. A pesar de la liberalización del sector iniciada en la década de 1990, el grado de competencia es todavía netamente insuficiente en la mayoría de las actividades de servicios.
- En tercer y último lugar, puede añadirse también que *el reducido tamaño de empresa* que predomina en actividades de servicios tan relevantes como la distribución comercial y la hostelería dificulta la consecución de ganancias de productividad mediante el aprovechamiento de las economías de escala existentes en la producción.

6. Política sectorial

El sector servicios ha estado históricamente muy regulado, debido a una actuación de las autoridades públicas dirigida a la corrección de *fallos de mercado* (rendimientos crecientes, externalidades y situaciones de información imperfecta), pero, también, como consecuencia de la presión ejercida por determinados grupos de intereses para limitar o anular la competencia. El resultado ha sido la configuración de un sector excesivamente intervenido, plagado de limitaciones a la entrada de nuevas empresas, concesiones administrativas y, en general, de un conjunto de normas reguladoras poco transparentes, que han afectado a la conducta empresarial.

El intervencionismo administrativo ha desincentivado un comportamiento empresarial eficiente, de forma que las regulaciones tradicionales han llegado a convertirse en un obstáculo a la evolución natural de las empresas, limitando, por tanto, el progreso económico. La *desregulación* —o *liberalización*— de los mercados de servicios es la vía para mejorar la eficiencia y productividad empresarial mediante la introducción o intensificación de la competencia. La desregulación de los servicios —que se inició en la década de 1980 en Estados Unidos y el Reino Unido, y se extendió por la Europa continental en la década siguiente— consiste, fundamentalmente, en la supresión de las limitaciones a la entrada de nuevas empresas, al libre desarrollo de las actividades terciarias y a la fijación libre de los precios, que, en el pasado, han consolidado monopolios y otras situaciones de poder de mercado. El objetivo de la liberalización es la superación de las ineficiencias generadas durante varias décadas de intensa regulación, y la eliminación de las distorsiones que ello ha supuesto en la evolución natural de los sectores y en la distribución de la renta.

La política de liberalización ha ido acompañada de la *privatización* de las empresas públicas —como paso necesario para someterlas a la disciplina de las fuerzas de mercado— y, también, de una política de *defensa de la competencia*. La defensa de la competencia comparte, en esencia, el mismo objetivo que la desregulación, es decir, garantizar una competencia en los mercados que favorezca la eficiencia, la productividad y, en última instancia, el propio desarrollo económico. Pero, a diferencia de ésta, la política de defensa de la competencia requiere una intervención activa de los gobiernos con el propósito de evitar que las empresas puedan llegar a acuerdos contrarios a la competencia que retrasen los beneficios que la liberali-

zación de los mercados debe reportar al conjunto de la sociedad.

La desregulación de los mercados de servicios, unida a privatización de las empresas públicas y la defensa de la competencia, está ofreciendo, en la gran mayoría de los casos, los resultados esperados:

- Aumento de la productividad y eficiencia empresarial, debido al estímulo que recibe la innovación y la difusión del progreso técnico.
- Reducción de los precios de los servicios y aumento de su dispersión entre los consumidores de acuerdo con los costes y las consideraciones competitivas.
- Mayor calidad de los servicios, como respuesta competitiva de las empresas —alternativa a la reducción del precio— para diferenciar su producto.
- Redistribución de la renta desde los grupos de intereses que se han beneficiado de las regulaciones —principalmente empresarios y trabajadores— hacia los consumidores.

En España, al igual que en el resto de los países comunitarios, comenzaron a introducirse —aunque de manera excesivamente tímida— medidas liberalizadoras desde el inicio de la década de 1990. Sin embargo, llegado el año 1998, la economía española todavía se encontraba entre las economías desarrolladas con un marco regulador más intervencionista. El citado año supuso, sin embargo, el inicio de un cambio significativo en la política de regulación de los servicios, debido al compromiso adquirido en el ámbito europeo para hacer realidad el Mercado Único y, también, a la decidida voluntad del gobierno español de flexibilizar la producción de servicios.

En 1998 entraron en vigor normas dirigidas a posibilitar la liberalización de una gran parte de los servicios de red. En ese año se dieron los primeros pasos para introducir la competencia en las telecomunicaciones y la electricidad, se concluyó la liberalización del tráfico aéreo y se aprobaron leyes que han permitido alcanzar la competencia en otras actividades de red. Desde entonces, se han aprobado medidas legislativas liberalizadoras en el sector de hidrocarburos, el servicio postal y, al inicio de 2005, se inició la apertura a la competencia del transporte por ferrocarril, permitiendo el acceso a la red ferroviaria española a empresas distintas de *Renfe*.

En todos estos casos, la desregulación ha supuesto la aparición de numerosos conflictos entre las fuerzas que propician la competencia y los grupos que se resisten a la pérdida del poder de monopolio, lo que ha hecho necesaria la intervención de los gestores de la política de defensa de la competencia. Sin embargo, y a pesar de las tensiones y dificultades encontradas, puede afirmarse que —con carácter general— durante la última década se ha avanzado significativamente hacia la liberalización de los mercados de servicios en España. El proceso liberalizador está siendo, sin embargo, muy desigual entre las distintas actividades y, en algunas de ellas, excesivamente lento.

En la mayoría de los sectores de red no se ha alcanzado todavía la reorganización necesaria para conseguir un grado de rivalidad empresarial que garantice un correcto funcionamiento de la competencia. En las actividades en las que sí se ha facilitado la entrada de nuevas empresas, los precios han descendido, a la vez que ha mejorado la gama y calidad de los servicios ofrecidos. Quizá el ejemplo más ilustrativo sean las *telecomunicaciones*, sector en el que la red del operador principal se ha abierto a otros operadores, a la vez que han entrado en el mercado empresas con redes propias. El progreso en la liberalización de las telecomunicaciones se ha visto, sin embargo, entorpecido con frecuencia por el operador dominante —y, también, por alguno de los nuevos operadores—, cuyo comportamiento ha debido ser sancionado en diversas ocasiones por el Tribunal de Defensa de la Competencia y por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

En otros servicios como el *transporte aéreo*, los beneficios para el consumidor se han manifestado, fundamentalmente, en las rutas de elevada densidad de tráfico. En el resto de las rutas han entrado menos empresas y, hasta el momento, no se ha creado una competencia suficiente, aunque la reciente entrada en el mercado del transporte aéreo de las denominadas aerolíneas «de precio bajo» está intensificando la competencia en el sector.

En los servicios que no comparten una red y, por tanto, es potencialmente más fácil introducir la competencia, los avances han sido desiguales. En la *distribución comercial*, las principales restricciones a la competencia consisten en limitaciones a la apertura de grandes establecimientos con escalas de producción eficientes, exigencias para operar a los establecimientos de descuento y restricciones a los horarios comerciales.

La Ley de Comercio de 1995 ya supuso un claro retroceso en la liberalización comercial en España; además, en 2005 el gobierno central adoptó medidas legislativas que introducen nuevas restricciones sobre los horarios comerciales. Estas actuaciones públicas son difícilmente comprensibles desde la lógica de la necesidad de mejorar la eficiencia y productividad de la distribución comercial. Adicionalmente, la existencia de notables diferencias en la legislación que regula el sector en las distintas regiones españolas —en particular, en relación a los requisitos para la apertura de nuevos establecimientos—, complica el desarrollo de una estrategia global por parte de las grandes empresas de distribución comercial presentes en el mercado español.

Las mayores limitaciones a la competencia tienen lugar, no obstante, en la comercialización de productos que cuentan con canales específicos de distribución. En la distribución de productos farmacéuticos, por ejemplo, la apertura de farmacias es una atribución que se ha asignado a los gobiernos autonómicos, los cuales no parecen tener entre sus objetivos prioritarios el estímulo de la competencia en el sector. Además, el gobierno central sigue fijando los precios y márgenes, de forma que se está todavía muy lejos de un comportamiento competitivo. En la distribución de productos petrolíferos, aunque se han liberalizado los precios, la estructura del sector y las dificultades existentes para su transformación, sin una acción decidida del gobierno, impiden la formación de mercados competitivos.

En suma, el progresivo abandono de las prácticas intervencionistas tradicionales y los graduales avances de la competencia han abierto el camino a una notable transformación de los mercados de servicios en España. Sin embargo, la ausencia de una política reguladora global —con una definición clara de objetivos basada en principios económicos y legales— ha llevado a que la competencia avance a ritmos muy dispares, y a transmitir la imagen de que los intereses creados en ciertos sectores obstaculizan la libre competencia en detrimento del bienestar de los consumidores.

7. Recapitulación

Los servicios son la actividad de mayor presencia cuantitativa en la estructura productiva española, ya que aportan las dos terceras partes de la producción y el empleo. La evolución del sector en las últimas décadas muestra una expansión de su participación en la producción nominal agregada de la economía española y en el empleo, junto a un estancamiento de su importancia relativa en la producción real. El origen de estas tendencias se encuentra, fundamentalmente, en el menor ritmo de crecimiento de la productividad en los servicios en relación con el resto de las actividades económicas.

El lento crecimiento de la productividad del sector se ha convertido en un motivo de preocupación por su impacto en el conjunto de la actividad económica y en el bienestar de la sociedad. Las causas del exiguo avance de la productividad residen, en primer lugar, en la especialización en actividades intensivas en mano de obra no cualificada y el escaso desarrollo de sectores intensivos en capital. Asimismo, los servicios han estado sometidos tradicionalmente a una intensa regulación que ha fomentado un comportamiento empresarial ineficiente, dificultando la asimilación de los avances técnicos y organizativos necesarios para su adecuado progreso.

La liberalización de los servicios —iniciada en la Europa continental en la década de 1990— se ha convertido en la vía utilizada para mejorar la eficiencia y la productividad de sus empresas, mediante la introducción o intensificación de la competencia. En España, la liberalización ha fomentado la productividad en algunas actividades de servicios, sin embargo, los avances conseguidos son netamente insuficientes, lo que dificulta la modernización del sector y, en general, la aportación que los servicios deberían realizar al progreso de la sociedad española.

Lecturas recomendadas

CUADRADO ROURA, J. R., *El sector servicios y el empleo en España. Evolución reciente y perspectivas de futuro*, Fundación BBVA, Bilbao, 1999. EUROPEAN CENTRAL BANK, *Competition, productivity and prices in the euro area services sector*. Occasional Paper, Series 44, 2006. WOLF, A., *The services economy in OECD countries*, OECD, STI Working Paper, 2005/3, 2005.

Conceptos básicos

- *Servicios a empresas.* Servicios utilizados como consumos intermedios en el proceso productivo de otras actividades económicas.
- *Externalización de los servicios.* Conjunto de cambios organizativos experimentados por las empresas industriales consistentes en la contratación externa de actividades de servicios tradicionalmente desarrolladas en el seno de las propias empresas. El objetivo de la externalización es conseguir mejoras en la competitividad empresarial.
- *Internacionalización de los servicios.* Proceso experimentado por ciertas actividades del sector servicios, consistente en la apertura a la competencia internacional de los mercados domésticos y el acceso de las empresas nacionales a los mercados extranjeros.
- *Liberalización de los servicios.* Cambios legislativos que afectan a las actividades terciarias y que pretenden mejorar la eficiencia y la productividad de las empresas de servicios mediante la eliminación de barreras a la entrada de nuevos competidores y el fomento de la competencia entre los ya existentes.

PARTE IV

MERCADO DE TRABAJO Y RECURSOS FINANCIEROS

La eficiente organización de los mercados de factores constituye un requisito esencial del progreso económico. En efecto, la movilización del factor trabajo y del capital financiero —con que se financia la inversión en capital físico— requiere que ambos gocen de la libertad de movimientos precisa y de un entorno institucional que reduzca al mínimo las incertidumbres y los costes de transacción. No obstante, las posiciones de dominio a uno y otro lado del mercado, las asimetrías de información y la inclinación de los gobiernos a dejar su impronta, mediante regulaciones más o menos estrictas, que han sido características tanto en el mercado laboral como en el sistema financiero, han convertido a la liberalización de ambos en verdaderas piedras de toque de la apertura y desregulación de los últimos años.

Ahora bien, en Europa, la libertad de movimientos de trabajadores y de capitales garantizada por las directivas comunitarias sigue contrastando, en la práctica de los distintos países, con estructuras institucionales aún plagadas de rigideces, en el caso de los mercados de trabajo, y con estructuras de mercado muy concentradas, en el del sistema financiero, y con unos mercados de capitales sólo en parte desarrollados. De ahí la necesidad de centrar la atención, en los dos capítulos de esta parte, en ambos aspectos de la economía española: el mercado de trabajo y el sistema financiero.

CAPÍTULO 12 MERCADO DE TRABAJO

Gemma García Brosa Esteve Sanromá

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA. 3. EL MARCO INSTITUCIONAL DEL MERCADO DE TRABAJO Y SUS REFORMAS. 4. EMPLEO Y PARO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: 4.1. Creación de empleo y persistencia del desempleo estructural (1985-1994). 4.2. Intensa creación de empleo y reducción del paro desde 1995. 5. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

El interés por el mercado de trabajo tiene que ver con consideraciones de índole muy diversa. Por citar una de las más evidentes, el paro tiene importantes costes económicos y sociales: costes económicos, ya que el desempleo supone una pérdida de producción potencial, y costes sociales, por los efectos nocivos del desempleo sobre la distribución de la renta y, de ahí, sobre la cohesión social. Además, un mal diseño de las instituciones laborales puede afectar negativamente al crecimiento económico y al empleo. De esta manera, crecimiento, optimización de los recursos y cohesión social dependen, en buena medida, del correcto funcionamiento del mercado de trabajo.

Si bien todo lo anterior pone de manifiesto aspectos propios del mercado laboral, sus peculiaridades no terminan aquí. En el comportamiento del mercado de trabajo intervienen, mucho más que en otros mercados, las normas jurídicas, las instituciones sociales, las relaciones colectivas y las valoraciones personales. En el mercado de trabajo se fija el salario mediante un proceso de negociación, y el precio resultante, junto con las condiciones laborales, determinan el nivel y la calidad de vida de los trabajadores; y ambos afectan a su rendimiento en el puesto de trabajo. Además, los parados tienen expectativas sobre salarios y oportunidades de empleo, son susceptibles de padecer desánimo y pueden mejorar sus características mediante la formación. En suma, el mercado de trabajo resulta ser mucho más complejo que otros mercados.

Así pues, el estudio del mercado de trabajo requiere tomar en consideración tanto la actitud y las características de los individuos como la normativa laboral y las instituciones sociales que interactúan en él, dando lugar a resultados en términos de empleo y paro, los cuales, a su vez, dependen de múltiples variables de naturaleza económica o tecnológica.

Respondiendo a dicho planteamiento, el objeto de este capítulo es estudiar el mercado de trabajo en España, tomando como eje los resultados del empleo y del paro en las dos últimas décadas. Sobre esta base, en primer lugar se describirán los rasgos más destacados del mercado de trabajo español en comparación con el de los restantes países europeos. Luego se presentará el marco institucional del mercado de trabajo español y sus cambios en el tiempo mediante diversas reformas legales. Finalmente se analizarán los resultados del mercado de trabajo, tanto el empleo como el desempleo: primero, la destrucción de empleo y la generación de paro en el decenio de crisis económica; después, la persistencia del desempleo entre 1985 y 1994; y, finalmente, su reducción a partir de entonces gracias a la intensa creación de empleo. El capítulo concluye con una breve recapitulación.

2. Caracterización del mercado de trabajo en España

La evolución de los grandes colectivos que forman parte del mercado de trabajo en España y en la Unión Europea, desde mediados del decenio de 1980 hasta 2006, permite destacar algunos rasgos relevantes de la situación laboral actual española:

- El más significativo ha sido la *disminución del desempleo*. La reducción del paro ha recaído, en estos últimos años, tanto en el colectivo masculino como femenino.
- El *notable crecimiento del empleo* ha sido el factor fundamental que ha permitido la disminución del paro. Ello contrasta con la fuerte destrucción de empleo que se produjo en el decenio de 1970 y principios del siguiente. Cabe señalar, asimismo, que la creación de empleo ha estado fuertemente concentrada en las actividades terciarias y en la construcción.
- El *aumento de la población activa*, que se explica tanto por el ascenso de la población en edad de trabajar —un factor demográfico— como por el avance de la tasa de actividad. El fuerte crecimiento de la inmigración en los años más recientes ha tenido especial incidencia en la evolución de la población activa.

Una vez completado el comentario de la evolución de las principales magnitudes laborales a lo largo de las últimas décadas, procede ahora destacar los principales *rasgos diferenciales del mercado de trabajo español* en comparación con otros países europeos. En los inicios del siglo XXI puede afirmarse que los principales problemas

que persisten en el mercado de trabajo son el escaso empleo femenino y la segmentación. El elevado crecimiento de la economía en los últimos años, junto a otros factores de los que más adelante se dará cuenta, han permitido reducir la tasa de paro hasta niveles próximos a los de la media de la Unión Europea, aunque aún por encima de los registrados en otros países, como Estados Unidos.

En cuanto al empleo, si bien España registra una tasa de ocupación y de actividad masculina por encima de la media europea, en el caso de las mujeres ambos indicadores se mantienen claramente por debajo. La población ocupada tiene, también, rasgos diferenciales. Atendiendo a las características del empleo, el mercado de trabajo español muestra una muy *elevada tasa de temporalidad* y una aún *escasa presencia del empleo a tiempo parcial*. Por otro lado, el porcentaje de ocupados que sigue alguna actividad formativa es todavía reducido.

Respecto de las *características de la población desempleada*, es oportuno reseñar los siguientes rasgos fundamentales:

- *Alto porcentaje de mujeres desempleadas.* Aunque en los últimos años la tasa de paro femenina se ha reducido de forma significativa, ésta continúa siendo sensiblemente superior a la de los varones.
- *La tasa de paro juvenil dobla la tasa media de desempleo* de la economía. La mayor incidencia del paro no se debe al aumento de la población activa, sino a las mayores dificultades para acceder al empleo. La disminución en las tasas de natalidad desde el decenio de 1970, las nuevas formas de contratación (con modalidades dirigidas específicamente a la población más joven) y la ampliación del período de estudios han favorecido una reducción de la tasa de paro juvenil en las etapas más recientes.
- *Menor tasa de paro cuanto mayor es el nivel educativo;* aunque las divergencias son menos acusadas que entre sexos y edades.
- *La distinta incidencia del paro según nacionalidad.* Pese a que entre 1996 y 2006 una tercera parte de los nuevos puestos de trabajo han sido ocupados por trabajadores inmigrantes, la tasa de paro de este colectivo es significativamente más alta. Las mayores tasas de actividad de esta población son uno de los principales factores explicativos.
- Por último, existen *diferencias significativas entre las tasas de paro de las Comunidades Autónomas.* Así, las tasas oscilan entre el 5 por 100 de Navarra o Aragón y el 13 por 100, aproximadamente, de Extremadura y Andalucía. Las diversas características demográficas y sociales, la escasa movilidad de la población, la estabilidad en el tiempo de las diferencias salariales y, fundamentalmente, las diferentes estructuras productivas explicarían este diferencial.

Dos reflexiones pueden formularse a partir de lo expuesto. En primer lugar, aumentar la tasa de empleo, especialmente en el caso de las mujeres y de los trabajadores de mayor edad, constituye uno de los objetivos fundamentales a alcanzar en los próximos años. En segundo lugar, la incidencia desigual del paro entre diversos colectivos pone de manifiesto la existencia de deficiencias en el funcionamiento del mercado de trabajo y de obstáculos a la contratación. Estas deficiencias del marco institucional constituyen, sin duda, limitaciones a la capacidad de la economía española para dar ocupación a ciertos colectivos laborales.

CUADRO 1.—Algunos rasgos del mercado de trabajo en España y la Unión Europea, 2005

Indicadores	España	UE-27	UE-15
<i>Tasa de actividad</i>	69,7	69,7	71,0
Hombres	80,9	77,3	78,9
Mujeres	58,3	62,1	63,2
<i>Tasa de ocupación</i>	63,3	63,4	65,2
Hombres	75,2	70,8	72,9
Mujeres	51,2	56,0	57,4
<i>Empleo temporal (% sobre empleo total)</i>	33,3	13,9	14,3
Hombres	31,7	13,5	13,6
Mujeres	35,7	14,4	15,0
<i>Empleo a tiempo parcial (% sobre empleo total)</i>	12,4	17,8	20,3
Hombres	4,5	7,4	7,7
Mujeres	24,2	31,0	36,3
<i>Formación continua</i>	10,5	9,7	11,2
Hombres	9,7	8,9	10,4
Mujeres	11,4	10,4	12,1
<i>Tasa de paro (2006)</i>	8,6	7,9	7,4
Hombres	6,4	7,2	6,5
Mujeres	11,6	8,8	8,4
<i>Paro de larga duración (% sobre paro total)</i>	24,5	45,6	41,3
Hombres	20,5	45,3	41,0
Mujeres	27,9	46,0	41,7
<i>Tasa de paro según edad</i>			
15 a 24 años	19,7	18,7	16,8
25 a 49 años	8,2	8,1	7,4
50 a 64 años	5,9	6,4	6,0
<i>Tasa de paro según nacionalidad</i>			
Nacionales	8,9	8,9	7,8
Otros UE-25	8,4	9,5	9,5
Fuera UE-25	11,9	17,3	17,5
<i>Tasa de paro según estudios</i>			
Bajos	11,1	12,2	11,4
Medios	8,8	9,3	8,0
Altos	6,8	5,1	5,1

Fuentes: Comisión Europea y OCDE.

3. El marco institucional del mercado de trabajo y sus reformas

Los niveles de empleo y paro y los diferenciales existentes entre países pueden, en parte, ser explicados por la regulación y funcionamiento de determinados elementos institucionales que configuran el mercado de trabajo. Al analizar las instituciones presentes en el mercado de trabajo español pueden distinguirse cuatro grandes etapas:

- Durante los decenios de 1960 y 1970, la regulación laboral estuvo supeditada al sistema político, de manera que tanto los sindicatos de clase como las asociaciones empresariales eran ilegales. Ello generó una negociación desvirtuada que se traducían en una gran flexibilidad salarial, la cual se veía compensada por unos costes de despido muy elevados.
- La segunda etapa, que comprende desde finales del decenio de 1970 hasta el año 1984, se caracteriza por una mayor intervención y regulación. El Estatuto de los Trabajadores, aprobado en 1980, intentó establecer un marco normativo a semejanza del vigente en otros países europeos, impulsando el papel de los sindicatos recientemente legalizados en la negociación colectiva de los salarios. No obstante, la norma mantenía rasgos fuertemente intervencionistas, ya que la menor flexibilidad salarial no fue compensada con una mayor facilidad para el ajuste vía cantidades. También se introdujeron generosas prestaciones para los desempleados.
- En la tercera etapa (1984-1992) se aprobaron las reformas conducentes a facilitar la creación de empleo con el fomento de la contratación temporal. El aumento del paro durante los años de crisis económica planteó la necesidad de reformar y eliminar algunas de las restricciones existentes. La reforma de 1984 se centró, fundamentalmente, en la introducción de nuevas modalidades de contratos que facilitaran tanto el acceso al empleo como una separación ágil.
- A partir de 1992, se inicia una fase de progresiva flexibilización y eliminación de rigideces en el mercado de

trabajo. Las medidas adoptadas en esta etapa tienen un carácter más global, incidiendo en diversos aspectos de la regulación laboral (contratación, despido, prestaciones por desempleo, negociación colectiva e intermediación en el mercado de trabajo).

Los aspectos fundamentales que han centrado la atención de las diversas *reformas laborales* pueden sintetizarse en los siguientes:

1. *Modalidades de contratación*

Uno de los problemas más evidentes que provocaba la reglamentación laboral vigente al inicio del decenio de 1980 era el elevado coste del despido, lo cual dificultaba, asimismo, la contratación de nuevos empleados en momentos expansivos. La reforma de 1984 pretendía, por tanto, flexibilizar tanto la entrada como la salida del empleo introduciendo nuevas formas contractuales de duración determinada. Aparecen, así, el *contrato temporal de fomento del empleo*, es decir, no justificado por la naturaleza temporal del trabajo, el *contrato en prácticas* y el *contrato para la formación*, también de duración determinada, con reducciones en las cotizaciones sociales por su utilización. Es cierto que estas facilidades permitieron una significativa creación de puestos de trabajo en la fase que se iniciaba a partir de 1985, pero la contrapartida fue una excesiva rotación, que dio lugar a una *dualidad en el mercado de trabajo* entre trabajadores fijos y temporales, con una tasa de temporalidad que llegó a alcanzar el 35 por 100, el triple que la media europea.

Las reformas posteriores (1997, 2001 y 2006) responden al convencimiento de que la excesiva temporalidad es perversa, puesto que desincentiva la inversión empresarial en el capital humano de sus empleados y, con ello, dificulta las mejoras de productividad y competitividad de las empresas. Así pues, el objetivo es dotar al empleo de más estabilidad, sin oponerse por ello a la necesaria flexibilidad contractual. Estas reformas han mantenido la existencia de modalidades contractuales específicas para aquellos colectivos que presentan una mayor tasa de desempleo: contrato para la formación, para mayores de 45 años o para mujeres en sectores donde estén subrepresentadas, entre otros. Pese a estas reformas, la temporalidad se mantiene en niveles muy elevados.

2. *Regulación del despido*

Durante los decenios precedentes y hasta la reforma de 1994, en España, como en otros países del sur de Europa, estaba vigente —en lo que es una larga tradición jurídica— una reglamentación por despido muy rigurosa, con importantes restricciones y un coste total (procedimental e indemnizatorio) superior al de la gran mayoría de los países europeos. Así, por ejemplo, las indemnizaciones por despido considerado improcedente doblaban la media europea. No debe sorprender, por tanto, que, como respuesta, las empresas recurrieran de forma generalizada a los contratos temporales, que se veían favorecidos por unos costes de finalización mínimos y una gran permisividad en su uso. Sin embargo, ello tuvo como efecto negativo la aparición de la mencionada *dualidad* o segmentación en el mercado laboral. Como consecuencia, los trabajadores con contrato indefinido vieron incrementada su seguridad en el empleo, lo que reforzó su presión sobre los salarios.

Las reformas han actuado, fundamentalmente, en una doble dirección: por un lado, la de ampliar y definir con mayor claridad las causas que pueden justificar un despido; por otro, reducir los costes de su tramitación. Las indemnizaciones a cobrar por el trabajador, en cambio, no se han modificado. De forma complementaria, en 1997 se introdujo un nuevo contrato de carácter indefinido, denominado «de fomento», dirigido a determinados colectivos y con una indemnización en caso de despido improcedente por debajo de la que tiene establecida el contrato de duración indefinida. Las reformas aprobadas en 2001 y 2006 han venido a ampliar los colectivos que pueden acogerse a este tipo de contrato indefinido y a establecer un nuevo diseño de las bonificaciones al mismo, a fin de generalizar su utilización y, de este modo, limitar la temporalidad.

3. *Prestaciones por desempleo*

En 1992 se reformó la regulación de las prestaciones por desempleo, que eran generosas en comparación con otros países. La fuerte presión financiera que soportaba el sistema de Seguridad Social, por el elevado volumen de desempleados con derecho a prestación, y los efectos nocivos que estas prestaciones suponen en el proceso de búsqueda de empleo (*RECUADRO 1*) condujeron a restringir el acceso y la cuantía de éstas y a reducir su duración media. La reforma se completó con la eliminación de la exención de dichas prestaciones por desempleo en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas. Como resultado, disminuyó su generosidad y el porcentaje de parados que cobraban la prestación. El último cambio normativo (2002), no introdujo modificaciones sustanciales, limitándose a racionalizar la percepción de prestaciones en el caso de los trabajadores del sector agrícola.

4. *Estructura de la negociación colectiva*

El Estatuto de los Trabajadores de 1980 aprobó una negociación colectiva de nivel intermedio, en que la negociación tiene lugar mayoritariamente en el ámbito del sector de actividad. Además, supuso una mayor cobertura de la negociación, ya que los convenios pasaron a gozar de eficacia general automática; es decir, que el convenio negociado es de aplicación automática a todas las empresas y trabajadores de su ámbito (sector, normalmente).

Existía, además, una negociación repetida de las materias en convenios de diferentes niveles (de sector y de empresa, por ejemplo). De esta manera, el convenio sectorial —al estar garantizado— pasa a tener la consideración de mínimo, y la negociación de un convenio de empresa genera, en todo caso, condiciones más favorables para el trabajador.

Así, el mercado de trabajo español se caracterizaba por unos sindicatos con baja afiliación (inferior al 20 por 100), explicable por el predominio de pequeñas y medianas empresas en el aparato productivo y por la inexistencia de incentivos a afiliarse, ya que la acción de los sindicatos cubre también a los trabajadores no afiliados. Pese a ello, los asalariados gozaban de una notable fuerza negociadora, derivada de la alta cobertura de los convenios colectivos (cercana al 80 por 100 de los asalariados).

RECUADRO I

LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO

El mercado de trabajo presenta como principal rasgo distintivo la existencia de instituciones sociales y de una extensa normativa. Estas instituciones y regulaciones son diversas; las principales, a efectos de analizar sus resultados, son las siguientes:

a) Las que afectan a la *fijación de salarios*. En la mayoría de países occidentales la determinación de los salarios se lleva a cabo mediante un proceso de *negociación colectiva* entre empresas y sindicatos. Los resultados de esta negociación dependen en parte de su diseño:

- En primer lugar, del *grado de afiliación* de los trabajadores a los sindicales, ya que cuanto mayor sea el porcentaje de trabajadores afiliados, previsiblemente será mayor el poder negociador de éstos para exigir salarios más elevados.
- En segundo lugar, de la *cobertura de los convenios colectivos*, es decir, del porcentaje de trabajadores que se ven afectados por el convenio. En teoría, una legislación que amplíe la cobertura de los acuerdos a más empresas y trabajadores se traducirá en mayores salarios, ya que se reduce el porcentaje de empresas que, al no estar obligadas por el convenio, pueden establecer un salario más moderado.
- Y en tercer lugar, del *ámbito de la negociación*. La negociación puede ser *centralizada* —fijando un acuerdo para toda la economía—, en cuyo caso los trabajadores moderarán sus demandas salariales al tomar en consideración tanto la existencia de desempleo como los efectos inflacionistas de su reivindicación. También puede ser *descentralizada* —realizada en el seno de cada empresa—, de manera que deba ceñirse a las condiciones concretas de la empresa y a la presión de la competencia de las otras firmas del sector. Finalmente puede negociarse *a escala sectorial* —es decir, conjunta para todas las empresas de un sector—, en cuyo caso no actúan ninguno de los anteriores mecanismos moderadores.

Así, cuanto mayor sea la afiliación a los sindicatos y la cobertura de los convenios mayor será el poder negociador de los trabajadores. Además, éste se verá ampliado si la negociación se realiza por sectores productivos. El mayor poder de negociación se traducirá en un mayor salario real y, en consecuencia, un paro más elevado.

b) Las que afectan a la flexibilidad externa de las plantillas, como los *costes de despido*. Tales costes incluyen tanto los trámites necesarios para reducir personal (preaviso o consulta, negociación, trámites administrativos o judiciales) como la indemnización por despido, la cual suele depender de la procedencia o no de las causas que lo provocan y de la antigüedad en la empresa del trabajador despedido. Los costes de despido alteran el funcionamiento del mercado de trabajo, generando una menor flexibilidad en el ajuste de las plantillas a las condiciones cambiantes del mercado, es decir, menos despidos y menos contrataciones (y también una menor reasignación de la mano de obra entre sectores). La mayor estabilidad en el empleo de los ocupados tiene como contrapartida una mayor duración del paro entre los desempleados y, por tanto, más paro de larga duración y, con ello, un desempleo más persistente.

RECUADRO 1 (continuación)

- c) Las *prestaciones por desempleo*. Los asalariados que se encuentran en situación de desempleo involuntario, después de haber trabajado legalmente, tienen derecho a percibir una prestación. Las dos características básicas de la prestación por desempleo son su cuantía y su duración. La *cuantía de la prestación* suele depender del salario por el cual se ha cotizado y se puede expresar en porcentaje de dicho salario anterior (tasa de sustitución). La *duración de la prestación* suele depender del tiempo que se ha estado trabajando, pero se percibe por un número máximo de meses; por ejemplo, en España el límite es de 24 meses. Una vez agotado el periodo de cobro de esta prestación contributiva, en algunos países puede cobrarse una prestación asistencial vinculada a las circunstancias familiares del desempleado.

El cobro de prestaciones por desempleo permite a los parados llevar a cabo una búsqueda de empleo más eficiente, favoreciendo que el empleo aceptado se ajuste mejor a sus características y cualificaciones. Esta mayor calidad del emparejamiento suele traducirse en mayor duración del contrato. Como contrapartida, cuanto más elevada es la tasa de sustitución y más prolongado el periodo de cobro, menor es la urgencia para encontrar trabajo y más se retrasan las gestiones para conseguir el nuevo empleo; además, éstas se realizan de manera menos intensa. El resultado de todo ello es una menor *intensidad de búsqueda de empleo* y un mayor porcentaje de parados de larga duración.

- d) Las *políticas activas de mercado de trabajo*. Frente a las *políticas pasivas*, que consisten esencialmente en abonar las prestaciones por desempleo, las *políticas activas* comprenden el gasto destinado a asesorar y apoyar al parado, a formarlo e, incluso, a subvencionar su contratación. Resulta evidente, pues, que tales políticas aumentan la adaptabilidad de los desempleados y facilitan un mejor ajuste entre las cualificaciones de los parados y los requerimientos de los puestos de trabajo.

En síntesis, un marco institucional y normativo caracterizado por una legislación que amplía la cobertura de los convenios colectivos negociados a escala sectorial, unos costes de despido elevados, unas prestaciones por desempleo generosas en importe y duración, y unas políticas activas insuficientes tendrá como principales efectos un elevado poder negociador de los ocupados, una fuerte presión salarial —escasamente sensible a las condiciones del mercado de trabajo— y, por tanto, un elevado desempleo. En cambio, reformas tendentes a descentralizar la negociación colectiva, limitar la cobertura de los convenios, reducir la generosidad de las prestaciones y ampliar las políticas activas reducirán las cifras de desempleo.

Las reformas de 1994 y 1997 no cambiaron, en esencia, este modelo de negociación. Pese a ello, merecen ser mencionadas las dos modificaciones legales que se aprobaron en 1994. La primera consistió en la introducción de la denominada «cláusula de descuelgue», que permite a la empresa eludir las condiciones salariales negociadas en ámbitos superiores si con ello resulta perjudicada. Con todo, la utilización de dicha cláusula ha sido muy limitada a causa de la falta de interés de los negociadores en su aplicación. La segunda modificación introdujo una cierta descentralización al permitir acuerdos de empresa sobre materias no tratadas en convenios de ámbito superior. Tampoco en este aspecto se han registrado avances sustanciales.

Asimismo, estas reformas —especialmente la de 1994— han ampliado los temas que pueden ser objeto de negociación, reduciendo los aspectos que hasta entonces venían recogidos en la regulación legal, como las clasificaciones profesionales o determinados complementos salariales. El resultado tampoco ha sido excesivamente alentador, si bien ha generado un leve avance de las retribuciones variables en el total de la nómina.

5. Intermediación en el mercado de trabajo

En el decenio de 1990 se introdujeron cambios significativos en el proceso de intermediación laboral. En concreto, en 1994 se autorizaron las empresas privadas de colocación con carácter no lucrativo. Ello se tradujo en el fin del monopolio del INEM (Servicio Público de Empleo Estatal) como organismo intermediador entre oferentes y demandantes de empleo. A partir de entonces, el INEM ha pasado a centrar su actividad en la gestión y control de las prestaciones por desempleo y de las políticas de formación.

Unido a ello, el otro cambio significativo fue la aprobación, también en 1994, de las empresas de trabajo temporal, con varios años de vigencia en otros países de la Unión Europea. Pese a ciertas anomalías en el funcionamiento de estas empresas en los primeros años, ésta es una medida que ha dotado de mayor flexibilidad a la contratación de trabajadores en determinadas circunstancias.

6. Políticas activas de mercado de trabajo

Junto a las reformas en la normativa que afecta a las condiciones laborales, la política laboral se instrumenta también mediante el volumen de recursos económicos destinados a finalidades u objetivos concretos. Según esto, pueden distinguirse dos bloques de acciones: las denominadas políticas activas y las pasivas. Estas últimas incluyen, fundamentalmente, los recursos monetarios que se destinan a la cobertura de las prestaciones económicas por desempleo. Las políticas activas, en cambio, engloban todas aquellas actuaciones que tienen por objetivo mejorar las posibilidades de acceso al empleo o incentivar de forma directa la creación de puestos de trabajo. Éstas incluyen, entre otros, la formación profesional (de desempleados y ocupados), los incentivos a la contratación de jóvenes y discapacitados y las subvenciones a la creación directa de empleo.

Analizando el gasto total en políticas de empleo en los países europeos, la economía española se sitúa en una posición intermedia. Sin embargo, es preciso matizar este resultado, puesto que cuando el gasto se pone en relación con la tasa de paro, España queda en una posición alejada de la media europea en políticas de empleo.

Además, la mayor parte de los recursos monetarios se destinan a las políticas pasivas (alrededor del 65 por 100 del gasto total), lo cual se traduce en una reducida participación de los recursos dirigidos a las políticas activas de empleo y, especialmente, a las acciones de formación. Debe señalarse, no obstante, que la alta tasa de paro y la elevada rotación derivada de la utilización masiva de los contratos temporales —y la presión al alza que ello supone en el pago de prestaciones por desempleo— han venido limitando la disponibilidad de recursos para políticas activas.

Así pues, España se caracteriza por tener uno de los niveles de gasto más bajos en políticas activas en el ámbito de la Unión Europea, muy alejada de países como Holanda, Dinamarca o Suecia. Estas medidas activas tienen una especial relevancia para cubrir algunos de los desajustes que causan la persistencia de elevadas tasas de paro. Puesto que la obsolescencia del capital humano de los desempleados dificulta su reinserción en el mercado laboral, el acceso a cursos de formación ocupacional puede paliar esta pérdida de formación y conseguir una mejor adecuación entre las características de los desempleados y los requisitos formativos que solicitan las empresas.

4. Empleo y paro en la economía española

El objeto de este epígrafe es explicar los resultados agregados del mercado de trabajo español, básicamente el empleo y el paro. Por una parte, se presentan los resultados cuantitativos de las principales magnitudes laborales en las diferentes etapas. Por otra, más allá del comportamiento cíclico de ambas variables, la atención se centra en la evolución a largo plazo del paro de equilibrio (NAIRU, véase su descripción en Conceptos básicos, al final del capítulo). Los estudios más recientes sobre el tema explican estos resultados como producto de diversos *shocks*, de las instituciones del mercado de trabajo y, especialmente, de la interacción entre ambos (*RECUADRO 2*).

En las últimas décadas se han producido cambios considerables en el mercado laboral español. Durante el decenio de 1960 el mercado de trabajo mantuvo un falso equilibrio —una reducida tasa de paro, aunque con una escasa creación de empleo— basado en la emigración a Europa y en una alta flexibilidad salarial favorecida por una normativa laboral adaptada al régimen franquista.

UNA EXPLICACIÓN TEÓRICA DEL DESEMPLEO

A partir de una función de producción simple puede obtenerse una *curva de demanda de trabajo* a corto plazo, la cual muestra una relación negativa entre el salario real y el empleo, dado el *stock* de capital y la tecnología. Además, si las empresas venden su *output* en un mercado que no es perfectamente competitivo, su poder monopolístico también afecta a la demanda de trabajo, ya que la empresa no competitiva maximiza sus beneficios produciendo un nivel de *output* menor (menor empleo) que en caso de competencia perfecta.

Así pues, la cantidad de factor trabajo demandada (nd) por las empresas depende:

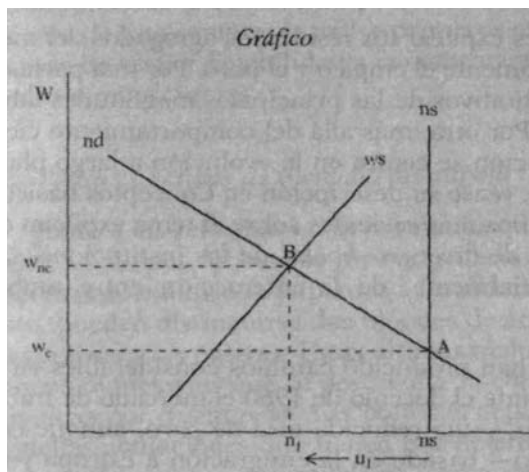
- negativamente del salario real (w),
- positivamente del *stock* de capital (k),
- positivamente de la productividad total de los factores o nivel tecnológico (a), y
- negativamente del poder monopolístico en el mercado de productos (m).

$$nd = f(w, k, a, m)$$

- + + -

Esta función de demanda de trabajo puede representarse como una línea de pendiente negativa en el gráfico que relaciona el salario real con el empleo (plano w, n). Por otra parte, suele suponerse, para simplificar el análisis, que la *oferta de trabajo* (ns) es constante, de manera que puede representarse como una recta vertical en el plano (w, n).

Si el mercado de trabajo fuera perfectamente competitivo, alcanzaría su equilibrio a un salario tal que se igualaran oferta y demanda de trabajo (punto A en el gráfico). Ahora bien, si el mercado laboral no es suficientemente competitivo, de manera que los trabajadores (o sus sindicatos) o bien las empresas tienen capacidad para influir sobre el salario, existe un proceso de fijación de salarios que depende de diversas variables.



Si los que negocian los salarios son los trabajadores internos (*insiders*), es decir, los asalariados con contrato indefinido, directamente o a través de un sindicato, exigirán un salario más elevado cuanto mayor sea el nivel de productividad (a), cuanto mayor poder de negociación tengan (z) y cuanto menor sea el desempleo (u). En efecto, una tasa de paro reducida minimiza los problemas derivados de perder el empleo.

Lo contrario sucedería en caso de desempleo elevado.

Si son las empresas las que tienen una cierta capacidad para determinar el nivel de los salarios, éstos también estarán condicionados por la tasa de paro. En coyunturas expansivas (con desempleo reducido), las empresas se verán obligadas a abonar salarios elevados para motivar a sus empleados, para evitar que abandonen su empleo a fin de buscar otro y para atraer candidatos a sus puestos vacantes. Por el contrario, si el paro es alto, el temor al desempleo motiva y retiene a los asalariados, de forma que el salario fijado por la empresa será menor. Queda establecida, en suma, una relación negativa entre salarios y paro, incluso en ausencia de sindicatos.

Así pues, existe una *curva de determinación salarial* o *curva de oferta de salarios* (ws) según la cual los salarios reales (w) que se fijan en el mercado laboral dependen:

- positivamente de la productividad total (a).
- negativamente de la tasa de paro (u) y
- positivamente del poder negociador de los asalariados (z).

$$w = f(a, u, z)$$

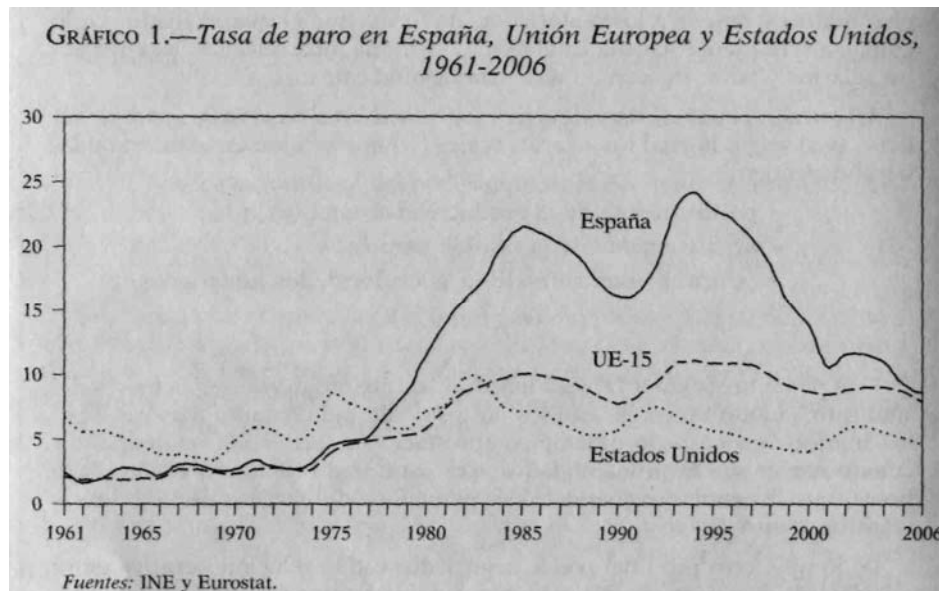
+ - +

Este poder negociador (z) será más elevado cuanto mayor sea la fuerza del sindicato, cuanto mayores sean los costes de despido, cuanto mayores sean los ingresos en caso de desempleo (prestaciones, economía sumergida) y cuanto mayor sea la probabilidad de ser contratado de nuevo en un plazo breve (que depende directamente del porcentaje deparados de larga duración) (RECUADRO 1),

Dado un cierto nivel del poder negociador (z), la relación negativa entre salarios reales y paro, es decir, la curva de determinación de salarios (ws), puede representarse como una línea de pendiente positiva en el plano salario real-empleo. Esta línea se sitúa a la izquierda de la oferta de trabajo. La representación de esta curva en el gráfico permite observar que el mercado de trabajo (no competitivo) encuentra su equilibrio en el punto B, con un salario (w_{nc}) mayor que el que vacía el mercado (w_c), con un nivel de empleo menor (n_1) y por tanto, con desempleo (u_1). Obsérvese que el desempleo se mide de derecha a izquierda como la diferencia entre la oferta de trabajo y el nivel de empleo ($ns - n_1$). Este nivel de desempleo de equilibrio da lugar a la *tasa de paro no aceleradora de la inflación (NAIRU)*.

Mientras que las *perturbaciones de oferta* tienen incidencia sobre la tasa de desempleo de equilibrio, a corto plazo, sin embargo, la tasa de paro corriente (observable) puede diferir de esta tasa de desempleo de equilibrio (NAIRU), puesto que las variaciones cíclicas de la demanda afectan coyunturalmente a la economía y, en consecuencia, apartan de forma transitoria la tasa de paro de su nivel de equilibrio.

Cuando cambiaron las condiciones macroeconómicas, con el inicio de la crisis económica de los años setenta, el desempleo aumentó de forma exponencial, superando ampliamente los niveles de otros países europeos y de Estados Unidos o Japón (gráfico 1). El cambio más significativo en el mercado de trabajo fue la fuerte reducción en el empleo, muy por encima de la que se produjo en otros países europeos. Así pues, el aumento del desempleo fue consecuencia de una intensa destrucción de puestos de trabajo, y sólo modestamente del crecimiento en la población activa. De hecho, el aumento de la población en edad de trabajar fue compensado en gran medida por la intensa reducción en la tasa de actividad.

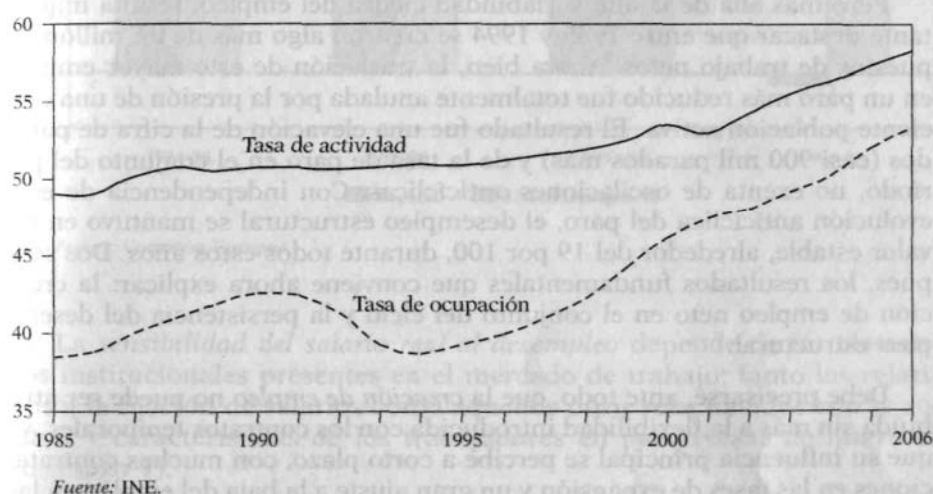


Tres *shocks* de oferta afectaron a la economía española y a su mercado de trabajo durante aquel decenio: el encarecimiento del crudo de petróleo, la desaceleración de los avances de la productividad y el aumento de los salarios reales y de las cotizaciones a la Seguridad Social. Estos tres factores explican la destrucción de empleo y el aumento del paro estructural desde principios del decenio de 1970 hasta mediados del siguiente. Es oportuno reseñar, no obstante, que el paro observado creció en mayor medida que el componente estructural, al tratarse de una coyuntura recesiva, caracterizada por la debilidad de la demanda agregada y por un proceso de intensa reestructuración productiva.

4.1. CREACIÓN DE EMPLEO Y PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO ESTRUCTURAL (1985-1994)

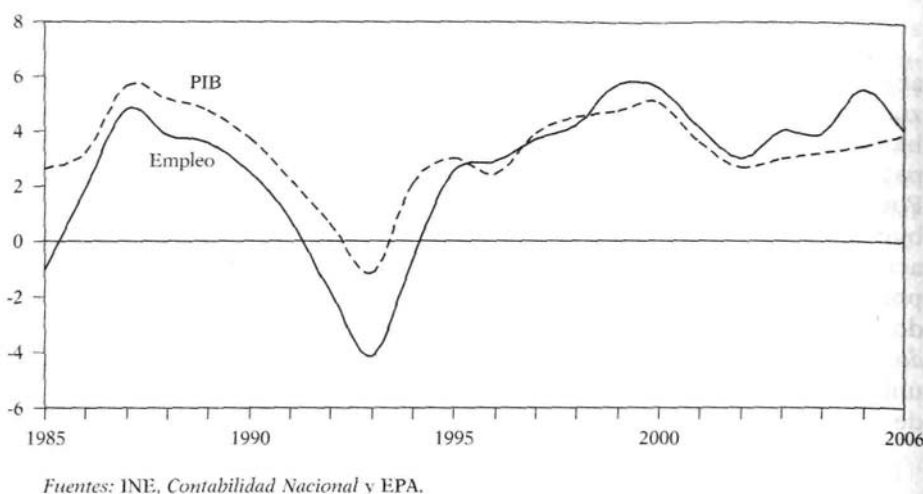
La fase de recuperación de la actividad económica, a partir de 1985, abre un escenario nuevo en el mercado de trabajo. El período se caracterizó, fundamentalmente, por un fuerte y continuo crecimiento del empleo hasta el año 1990, lo que supuso el consiguiente aumento de la tasa de ocupación (gráfico 2) y la disminución cíclica de la tasa de paro (gráfico 1). Por otra parte, se registró un sustancial aumento en la población activa, en buena medida consecuencia del comportamiento pro cíclico de la tasa de actividad femenina. Además, la reactivación económica provocó la incorporación de personas que antes se habían mantenido al margen del mercado laboral, por carecer de expectativas de encontrar empleo (*desanimados*). Pero el decenio de 1990 se inició con una grave recesión que significó una acusada destrucción de empleo y una nueva elevación cíclica de la tasa de paro.

GRÁFICO 2.—Tasas de actividad y ocupación en España, 1985-2006



Así pues, el decenio comprendido entre 1985 y 1994 abarca un ciclo económico completo, con fuerte creación de empleo primero y gran destrucción en el trienio 1992-1994. Esta elevada sensibilidad del empleo al ciclo (gráfico 3), es decir, la alta elasticidad-renta de la demanda de trabajo, es producto de las facilidades aprobadas en 1984 para la contratación temporal, que aumentaron la propensión a contratar y a despedir. Un altísimo porcentaje de los nuevos contratados lo fueron temporalmente, de forma que la tasa de temporalidad (cociente entre trabajadores con contrato temporal y total de asalariados) alcanzó un 34 por 100 en 1994.

GRÁFICO 3.—PIB y empleo en España, 1985-2006

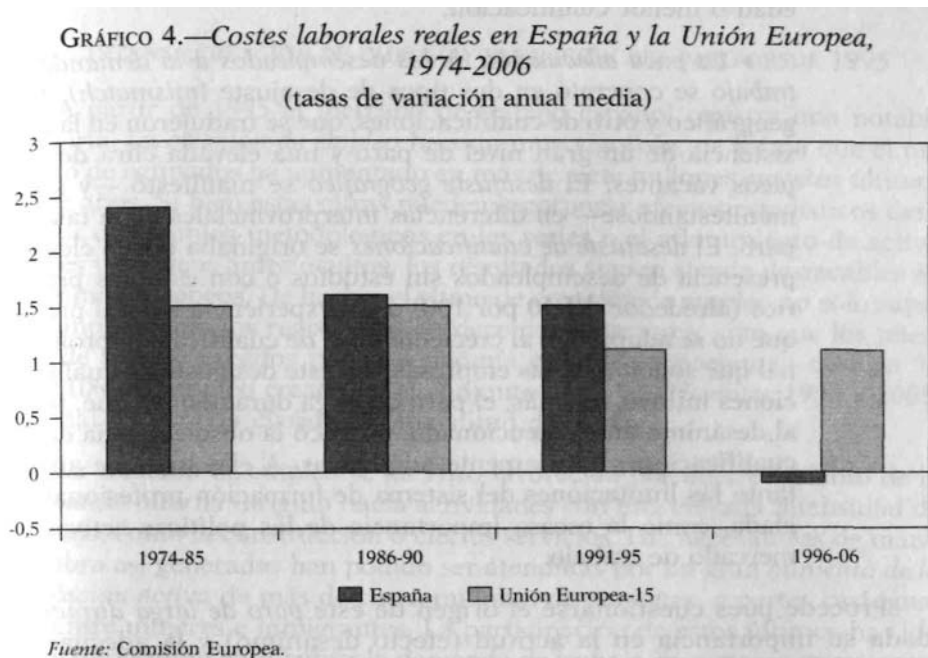


Pero más allá de la alta variabilidad cíclica del empleo, resulta importante destacar que entre 1985 y 1994 se crearon algo más de un millón de puestos de trabajo netos. Ahora bien, la traslación de este mayor empleo en un paro más reducido fue totalmente anulada por la presión de una creciente población activa. El resultado fue una elevación de la cifra de parados (casi 900 mil parados más) y de la tasa de paro en el conjunto del período, no exenta de oscilaciones anticíclicas. Con independencia de esta evolución anticíclica del paro, el desempleo estructural se mantuvo en un valor estable, alrededor del 19 por 100, durante todos estos años. Dos son, pues, los resultados fundamentales que conviene ahora explicar: la creación de empleo neto en el conjunto del ciclo y la persistencia del desempleo estructural.

Debe precisarse, ante todo, que la *creación de empleo* no puede ser atribuida sin más a la flexibilidad introducida con los contratos temporales, ya que su influencia principal se percibe a corto plazo, con muchas contrataciones en las fases de expansión y un gran ajuste a la baja del empleo en las etapas recesivas (gráfico 3). La creación de empleo neto debe atribuirse más bien a la existencia de dos *shocks* de oferta positivos: la *reducción del precio del crudo de petróleo* que tuvo lugar a finales de 1985 y la *incorporación española a la Unión Europea* en 1986.

La *persistencia del desempleo estructural* a lo largo de toda una década requiere de una atención más

pormenorizada. En principio, en un mercado perfectamente competitivo la existencia de paro sería transitoria, ya que conduciría a un ajuste a la baja del salario real. La clave reside, pues, en la capacidad del desempleo para reducir el salario real, o, expresado en otros términos, en la elasticidad del salario real respecto al paro. Los estudios disponibles permitieron comprobar que la economía española presentaba una alta rigidez del salario real respecto al paro, de modo que el elevado paro español se mostró incapaz de inducir un abaratamiento de la mano de obra. De hecho, pese al elevado desempleo, los costes laborales reales aumentaron un 1,5 por 100 anual (gráfico 4).



La *sensibilidad del salario real al desempleo* depende de los elementos institucionales presentes en el mercado de trabajo; tanto los relativos a la fijación de salarios como aquellos otros relacionados con la actitud y características de los trabajadores en paro (véase de nuevo el *RECUADRO 1*).

El poder negociador de los trabajadores fue notable a causa, en parte, del modelo de negociación colectiva antes comentado. Dos aspectos relevantes conviene tener en cuenta en la caracterización de los parados: su intensidad de búsqueda de empleo y su grado de adecuación a las necesidades del aparato productivo:

- La *intensidad en la búsqueda de empleo más bien baja* por parte de los parados. Primero, porque la mayor parte de las personas en paro no tenían responsabilidades familiares a su cargo (sólo una quinta parte eran sustentadores principales de la unidad familiar), ya que el desempleo castigó —y todavía castiga— con mayor virulencia a jóvenes y mujeres. Segundo, porque un alto porcentaje de los parados (más del 60 por 100) era de larga duración, y es conocido que a medida que aumenta el tiempo en el paro disminuye la intensidad con que se busca empleo (efecto desánimo). Y tercero, las generosas prestaciones percibidas durante el desempleo desincentivaron la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo, sobre todo por parte de los parados de mayor edad o menor cualificación.

- La *poca adecuación de los desempleados a la demanda de trabajo* se concretó en dos tipos de desajuste (*mismatch*), uno geográfico y otro de cualificaciones, que se tradujeron en la coexistencia de un gran nivel de paro y una elevada cifra de empleos vacantes. El *desajuste geográfico* se manifestó —y sigue manifestándose— en diferencias interprovinciales de la tasa de paro. El *desajuste de cualificaciones* se originaba por la elevada presencia de desempleados sin estudios o con estudios primarios (alrededor del 40 por 100) o sin experiencia laboral previa, que no se adaptaban al creciente nivel de cualificación profesional que solicitaban las empresas. En este desajuste de cualificaciones influyó, además, el paro de larga duración, ya que, junto al desánimo antes mencionado, provocó la obsolescencia de las cualificaciones previamente adquiridas. A ello hay que añadir tanto las limitaciones del sistema de formación profesional reglada, como la escasa importancia de las políticas activas de mercado de trabajo.

Procede pues cuestionarse el origen de este *paro de larga duración*, dada su importancia en la actitud (efecto desánimo) y la adecuación (efecto obsolescencia) de los desempleados. Una primera explicación reside en el propio nivel de desempleo, ya que la existencia de un elevado paro dificulta el acceso a un puesto de trabajo y prolonga la situación de desempleo. Ahora bien, países con una misma tasa de paro muestran diferentes duraciones de éste. Ello se debe, sin duda, al marco institucional, del cual destacan, a este respecto, dos elementos centrales: los costes de despido, que reducen las nuevas contrataciones, y las prestaciones por desempleo, que retardan y

debilitan la búsqueda de empleo (*RECUADRO 1*).

Así pues, diversos aspectos del marco normativo influyen claramente en la sensibilidad del salario real al desempleo. De entre ellos, han sido mencionados los mecanismos de determinación salarial, las prestaciones por desempleo, el gasto en políticas activas y los costes de despido. Pues bien, como se ha comentado anteriormente (apartado 3), durante la mayor parte del decenio 1985-1994 el marco institucional fue particularmente inadecuado. En efecto, los convenios colectivos que fijan los salarios se negociaban en el ámbito sectorial y tenían una alta cobertura, el gasto en políticas activas de mercado de trabajo era escaso, los costes de despido eran elevados y las prestaciones por desempleo eran generosas. Este diseño institucional favoreció la rigidez salarial, ya que sus efectos inmediatos fueron: elevada duración del paro, baja intensidad de búsqueda, poca adecuación de los parados a las vacantes disponibles y fuerte poder negociador de los *insiders*. Y sus efectos finales: la escasa incidencia del desempleo sobre el salario real y la gran persistencia del paro.

4.2. INTENSA CREACIÓN DE EMPLEO Y REDUCCIÓN DEL PARO DESDE 1995

A partir de 1995 el mercado de trabajo español registra una notable mejoría. La *creación de empleo* ha sido muy vigorosa, de forma que el número de ocupados ha aumentado en más de siete millones en estos últimos doce años. Si bien estas cifras pueden incorporar efectos estadísticos derivados de cambios metodológicos en las series o el afloramiento de actividades y empleos antes ocultos, los resultados siguen siendo destacables en términos europeos. De hecho, el ritmo de creación de empleo no sólo supera ampliamente los registrados en decenios anteriores, sino que los puestos de trabajo creados por la economía española representan casi un 34 por 100 del empleo creado en el conjunto de la UE-15, entre 1995 y 2005, lo cual refleja con claridad la magnitud del logro.

La creación de empleo se ha visto favorecida por un crecimiento de la demanda interna dirigido hacia actividades con una elevada intensidad de trabajo, como la construcción o ciertos servicios. Las necesidades de mano de obra así generadas han podido ser atendidas por un gran *aumento de la población activa* de más de cinco millones de personas, a partes casi iguales entre mujeres e inmigrantes. La participación de estos últimos ha sido muy importante para cubrir la demanda de trabajo en sectores como construcción, hostelería y el trabajo doméstico, actividades donde su presencia es muy destacada en la actualidad.

Una limitación de este proceso ha sido que la tasa de temporalidad se ha mantenido en niveles muy elevados (todavía un 33 por 100 en 2006) a pesar de las reformas legales y reducciones de cotizaciones dirigidas a rebajarla. Puesto que los empresarios utilizan el contrato temporal para probar a sus nuevos empleados, un fuerte aumento de las contrataciones suele ir asociado a una elevada temporalidad. A ello cabe añadir la naturaleza temporal de las actividades que más empleo han creado y las restricciones de los permisos de trabajo para los inmigrantes recién llegados.

En cualquier caso, la creación de empleo ha sido muy intensa y ha permitido —pese al gran incremento en el número de activos— una sustancial reducción del desempleo (dos millones menos) y una caída de la tasa de paro en más de quince puntos porcentuales. Más importante aún: no se trata únicamente de un descenso coyuntural, sino que ha venido acompañado de una *disminución* muy significativa —ocho puntos, aproximadamente— *del paro estructural*.

Además de la expansión de demanda inherente a una fase de crecimiento sostenido, *tres shocks de oferta positivos* explican dichos resultados: la reducción del tipo de interés real tras la integración de España en la Unión Europea, la liberalización de determinadas actividades terciarias y los cuantiosos flujos de inmigración. Han accedido al mercado de trabajo español más de cuatro millones de personas procedentes de otros países, aumentando su flexibilidad, contribuyendo sustancialmente a la moderación salarial y, como resultado, favoreciendo la reducción de la tasa de paro estructural en casi dos puntos entre 1996 y 2005 (*RECUADRO 3*).

A todo ello, puede añadirse también los *cambios en las instituciones laborales*, que han afectado de manera importante a las prestaciones por desempleo, así como a los costes de despido y a la negociación colectiva, aunque a esta última de forma todavía parcial. Todo ello ha reducido muy intensamente el paro de larga duración y ha contribuido a moderar la capacidad negociadora de los asalariados. Otros factores, como una actitud responsable de los sindicatos en un marco de diálogo social, el marco de estabilidad macroeconómica y baja inflación, o la presión bajista sobre el salario derivada de los flujos inmigratorios han contribuido también a la *moderación salarial*. El resultado ha sido la estabilidad del salario real, que decrece un -0,1 por 100 anual (frente al aumento registrado en la Unión Europea —véase de nuevo el gráfico 4—), pese al aumento del empleo. Sus efectos han sido la mejora de la rentabilidad empresarial, el dinamismo inversor y una muy intensa creación de empleo.

Así pues, un nuevo esquema de fijación salarial mucho más moderado, junto a una política económica antiinflacionista creíble combinada con reformas estructurales, si bien todavía limitadas, en los mercados de servicios y de trabajo y la entrada de numerosos inmigrantes, han dado como resultado —en un contexto, es cierto, de crecimiento sostenido— una muy intensa creación de empleo, sin par en Europa, y un fuerte descenso del paro, también de su componente estructural.

Desde esta perspectiva, la valoración de las reformas laborales debe ser necesariamente positiva, habiendo contribuido, sin duda, a la nueva capacidad mostrada por la economía española para aumentar la creación de empleo por cada punto de PIB y disminuir el paro estructural. Persisten, no obstante, algunos problemas, como la elevada temporalidad, el paro juvenil y las diferencias entre la tasa de paro de hombres y mujeres. Es necesario, pues, continuar profundizando en las reformas estructurales del mercado de trabajo español para dotarlo de mayor flexibilidad y facilitar su mejor funcionamiento. En cualquier caso, el mantenimiento de una senda de crecimiento equilibrado, con fuerte acumulación de capital y un avance continuado en la eficiencia, constituye un requisito indispensable para mantener la intensa creación de empleo.

5. Recapitulación

El rasgo más destacado del mercado de trabajo español en los últimos años es el notable crecimiento del empleo; aspecto éste que ha permitido una sensible reducción de la tasa de paro. Ello contrasta con la situación de décadas anteriores. Pese a ello, el desempleo afecta con mayor intensidad a las personas más jóvenes, a las mujeres, a los trabajadores de menor cualificación y a aquellos que residen en determinadas áreas del territorio español, particularmente en el sur de la península.

Las explicaciones más rigurosas de los resultados del mercado de trabajo y especialmente del paro estructural se basan en el efecto de determinados *shocks* y su combinación con las instituciones laborales. Entre ellas deben señalarse la regulación del sistema de prestaciones por desempleo, los elevados costes de despido, el sistema de negociación salarial existente o las políticas activas de mercado de trabajo. Tales instituciones se han modificado a lo largo del tiempo mediante sucesivas reformas laborales que han fijado como objetivo último conseguir una mayor flexibilidad en todos los ámbitos de las relaciones laborales.

Los *shocks* del decenio de 1970 provocaron destrucción de empleo y la generalización del desempleo masivo. A partir de 1985, con el cambio de las condiciones económicas y la integración en Europa, se creó empleo, pero el desempleo persistió en niveles elevados durante una década, poniendo de manifiesto la escasa influencia de las altas tasas de paro en los procesos de determinación salarial. Tras esta rigidez salarial se encontraban los factores de carácter institucional que dificultaban su flexibilidad.

Desde la segunda mitad del decenio de 1990 se ha registrado una creación de empleo intensa y una reducción sustancial de la tasa de paro, tanto de la tasa observada como de su componente estructural gracias a *shocks* favorables, entre ellos la inmigración, y a las reformas laborales aprobadas a principios de dicho decenio.

FLUJOS MIGRATORIOS Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Aunque España ha sido un país de larga tradición emigratoria, en los últimos años se ha convertido en un importante receptor de inmigrantes, destacando la magnitud de los flujos de entrada y el creciente peso demográfico de este colectivo. Así, mientras que en 1991 los extranjeros eran 361.000 {0,9 por 100 de la población total}, al finalizar 2006 sumaban ya 4,5 millones (9,9 por 100 de la población).

Las causas de los flujos migratorios hay que buscarlas en la disposición de las personas a emigrar (factores de oferta) y en las necesidades de mano de obra del país de destino (factores de demanda). Desde el punto de vista de la oferta, las expectativas de obtención de un mayor nivel de renta determinan la disposición al desplazamiento. A ello se añaden factores no económicos, como las diferencias culturales o de idioma y la cantidad de compatriotas presentes ya en el país de destino, que pueden ejercer una influencia notable en la elección del lugar de destino. Desde el punto de vista de la demanda, la escasez de mano de obra en determinadas actividades puede impulsar a las empresas a demandar factor trabajo en otros países.

La magnitud de los flujos y la elevada participación de los inmigrantes en el mercado de trabajo han motivado un limitado pero creciente número de estudios que analizan tanto la situación de este colectivo como sus efectos en el mercado de trabajo.

- *La asimilación de los inmigrantes.* So entiende por asimilación el proceso por el cual los inmigrantes, a medida que prolongan su estancia en el país de destino, ocupan empleos y cobran salarios cada vez más similares a los de trabajadores nativos de iguales características. En un amplio número de países se ha observado que se da esta asimilación, pero que es lenta, y que cuanto menor es la distancia cultural, idiomática y económica entre el país de origen y el de destino, mejor es la posición relativa de los inmigrantes. Los estudios disponibles para el caso español apuntan a que existe asimilación en cuanto a la probabilidad de empleo (mayor al cabo de cinco años que al llegar) y de paro (menor a los cinco años). No obstante, ello se debe a que los inmigrantes aceptan empleos temporales y ocupaciones por debajo de sus estudios, lo cual hace pensar que la aproximación salarial con los nativos está siendo muy lenta. En cuanto a sus diferentes orígenes, los inmigrantes procedentes del continente africano y de Europa del Este y de Asia están comparativamente peor situados en el mercado de trabajo español que los latinoamericanos y los procedentes de la OCDE.
- *Efecto sobre los salarios y sobre el empleo de los trabajadores españoles.* Según la teoría económica, el aumento de oferta de trabajo que supone la inmigración debería provocar una tendencia a la baja en los salarios reales. Si los inmigrantes tuvieran una baja cualificación, entonces caerían los salarios de los empleos no cualificados, mientras que tenderían a aumentar los salarios del trabajo cualificado, al ser un factor complementario. En los Estados Unidos se ha obtenido un efecto negativo sobre los salarios de los trabajadores que compiten con los inmigrantes, pero de una magnitud más bien reducida. En cambio, en países con una mayor rigidez salarial, cabría esperar que los efectos negativos se registraran en términos de empleo, dificultando el acceso al empleo de los trabajadores nativos y aumentando sus tasas de paro, especialmente en aquellos colectivos con cualificaciones similares a los inmigrantes. Los primeros estudios disponibles para España señalan que los inmigrantes se emplean en ocupaciones y sectores diferentes a los de los nativos, de manera que sus efectos son muy reducidos. Tales impactos se concretan en una ligera reducción de la tasa de empleo de los nativos y un leve incremento de su tasa de paro, siempre mayor para el colectivo femenino y de baja cualificación.
- *Efectos sobre la flexibilidad del mercado de trabajo y el paro de equilibrio.* La población inmigrante muestra una elevada movilidad geográfica, de forma que contribuye a paliar las escaseces relativas de empleo en determinados territorios y sectores, aumentando la flexibilidad del mercado laboral y limitando las alzas salariales. Además, la inmigración ha contribuido sustancialmente a la moderación salarial. Primero, porque los bajos salarios de reserva de estos trabajadores les impulsan a aceptar empleos de baja remuneración, lo cual —vía efecto composición— contiene el nivel salarial agregado. Y segundo, porque su capacidad negociadora es muy limitada, ya sea por su situación legal o porque algunos de los empleos que ocupan quedan al margen de la negociación colectiva. Todo ello ha contribuido a reducir en casi dos puntos la tasa de paro de equilibrio de la economía española desde 1996.

Lecturas recomendadas

BENTOLILA, S. y JIMENO, J. F., *Spanish unemployment: the end of the wild ride?*,

FEDEA, Documento de Trabajo 2003-10, Madrid, 2003. JIMENO, J. F. y ORTEGA, A. C., «Veinticinco años de mercado de trabajo en España»,

Economía Industrial, núm. 349-350 (2003). SEGURA, J., «La reforma del mercado de trabajo español: un panorama», *Revista de*

Economía Aplicada, vol. IX, núm. 25 (2001).

Conceptos básicos

- **Población potencialmente activa.** Comprende a todas las personas que cumplen el requisito de edad mínima establecida (16 años) para poder acceder al mercado laboral. No obstante, no todas estas personas acaban participando activamente en el mercado de trabajo.

- **Población activa.** Este colectivo constituye la fuerza de trabajo, es decir, la oferta laboral. Está integrada por todas aquellas personas que disponen de un empleo o llevan a cabo una actividad económica remunerada (población ocupada), y también aquellas otras que, pese a desear y estar en condiciones de desempeñar una actividad económica, no han encontrado un empleo (población parada). En cambio, no forman parte de la población activa, sino que pasan a engrosar el colectivo de *inactivos*, quienes realizan alguna labor sin ningún tipo de retribución económica (amas de casa o estudiantes, por ejemplo) y los que no realizan ninguna actividad económica (jubilados o incapacitados para trabajar).

- **Población ocupada.** Incluye a todas aquellas personas que llevan a cabo una actividad económica remunerada, sea por cuenta ajena (asalariados) o por cuenta propia.

- **Población parada.** Es la parte de la población activa que, aunque no esté realizando una actividad económica, está buscando trabajo de forma activa y se halla en condiciones de empezar a trabajar en un breve plazo.

- **Tasa de actividad.** Mide la proporción de población potencialmente activa (con la edad mínima de 16 años) que, finalmente, decide participar de forma activa en el mercado de trabajo.

$$\text{Tasa de actividad} = \text{Activos} / \text{Población potencialmente activa} \times 100$$

- **Tasa de ocupación.** Se define como la proporción que representa la población ocupada respecto a la población potencialmente activa.

$$\text{Tasa de ocupación} = \text{Ocupados} / \text{Población potencialmente activa} \times 100$$

- **Tasa de paro.** Constituye el indicador más utilizado para sintetizar la situación laboral de un área geográfica concreta. Se trata de la proporción que supone la población desempleada respecto de la población activa.

$$\text{Tasa de paro} = \text{Parados} / \text{Activos} \times 100$$

- **Paro de larga duración.** Desempleados que permanecen buscando empleo durante un año o más. Suele expresarse en porcentaje sobre el número total de parados. La incidencia del paro de larga duración depende de la tasa de paro, pero también de las características institucionales del mercado de trabajo. El paro de larga duración genera un efecto desánimo que reduce la intensidad de búsqueda de trabajo y un efecto obsolescencia que provoca pérdida de capital humano y desajuste de cualificaciones.

- **Tasa de paro no aceleradora de la inflación (NAIRU).** Tasa de desempleo que es compatible con el mantenimiento de una tasa de inflación estable. La tasa de paro comente u observada oscila cíclicamente en torno a la NAIRU. Así, por ejemplo, un impulso expansivo de demanda reducirá el paro acelerando la inflación, situando la tasa de paro por debajo de la NAIRU. En cambio, la reducción de ésta no responde a factores cíclicos, sino a reformas estructurales en los mercados de bienes, servicios y trabajo que reduzcan el poder monopolístico de empresas y trabajadores para fijar precios y salarios.

- **Coste laboral real.** El coste laboral es el coste para la empresa de contratar el factor trabajo. Incluye, por tanto, el salario bruto, las cotizaciones sociales a cargo de la empresa y las prestaciones abonadas por ésta a sus empleados (como indemnizaciones, becas o subvenciones). El coste laboral real es el coste laboral deflactado con un índice de precios. Lo relevante aquí no es el IPC sino un índice que recoja la evolución de los precios de venta de la empresa. En términos macroeconómicos suele utilizarse el deflactor del PIB.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MERCADOS E INTERMEDIARIOS FINANCIEROS. 3. EL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL. RASGOS BÁSICOS. 4. EL SISTEMA BANCARIO: 4.1. Desregulación y competencia. 4.2. Concentración y cambio estructural. 4.3. Eficiencia y rentabilidad. 5. MERCADOS FINANCIEROS. 6. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

El *sistema financiero* está formado por el conjunto de instituciones, instrumentos y mercados que canalizan el ahorro desde las unidades económicas (economías domésticas, empresas y sector público) que disponen de un exceso de fondos y desean prestarlos hacia aquellas que, careciendo de financiación suficiente, desean tomar dichos fondos a préstamo. Esta misión es básica, en tanto que posibilita dos hechos claves para el buen funcionamiento de una economía: la *transferencia de fondos* entre los agentes económicos y, en la medida que los ingresos futuros del prestatario son inciertos, la *transferencia de riesgo*.

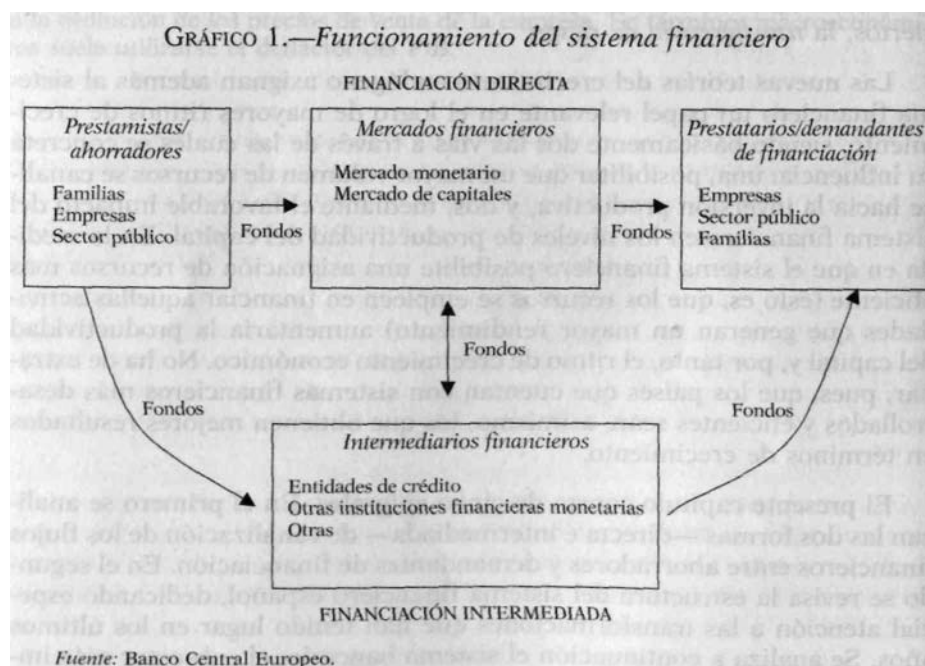
Las nuevas teorías del crecimiento endógeno asignan además al sistema financiero un papel relevante en el logro de mayores ritmos de crecimiento, siendo básicamente dos las vías a través de las cuales se concreta su influencia: una, posibilitar que un mayor volumen de recursos se canalice hacia la inversión productiva, y dos, mediante el favorable impacto del sistema financiero en los niveles de productividad del capital. En la medida en que el sistema financiero posibilite una asignación de recursos más eficiente (esto es, que los recursos se empleen en financiar aquellas actividades que generan un mayor rendimiento) aumentaría la productividad del capital y, por tanto, el ritmo de crecimiento económico. No ha de extrañar, pues, que los países que cuentan con sistemas financieros más desarrollados y eficientes sean, asimismo, los que obtienen mejores resultados en términos de crecimiento.

El presente capítulo consta de cinco epígrafes. En el primero se analizan las dos formas —directa e intermediada— de canalización de los flujos financieros entre ahorradores y demandantes de financiación. En el segundo se revisa la estructura del sistema financiero español, dedicando especial atención a las transformaciones que han tenido lugar en los últimos años. Se analiza a continuación el sistema bancario, el subsector más importante en términos cuantitativos y cualitativos, y con un epígrafe dedicado a los mercados financieros, y se concluye con una recapitulación de todo lo dicho.

2. Mercados e intermediarios financieros

Los mercados e intermediarios financieros evalúan las diferentes alternativas de colocación de los recursos, reduciendo así los *costes de información* que soportan los agentes económicos. Aportan también *liquidez*, permitiendo así compatibilizar las preferencias de los ahorradores e inversores. De esta forma, mientras los ahorradores se aseguran una elevada liquidez, los inversores pueden disponer de recursos con un plazo de vencimiento más acorde con sus necesidades. En la medida en que garantizan la posibilidad de desprenderse de ellos, incentivan el uso de los activos financieros, ya que fomentan su adquisición por agentes que no estarían dispuestos a hacerlo si tuviesen forzosamente que mantenerlos en su poder hasta su vencimiento.

Las vías que los mercados y los intermediarios financieros utilizan en el desempeño de estas funciones son, sin embargo, diferentes (gráfico 1). La existencia de mercados permite a los demandantes de financiación pedir fondos *directamente* a los ahorradores últimos de la economía, para lo cual emiten activos financieros —por ejemplo, acciones u obligaciones— que otorgan a sus tenedores derechos sobre los ingresos futuros del prestatario.



Tales ingresos son lógicamente inciertos, por lo que la adquisición de los títulos emitidos por los demandantes de financiación implica un cierto nivel de riesgo para el inversor. Los *intermediarios financieros*, alternativamente, y como su nombre indica, se sitúan entre los ahorradores y los demandantes de financiación, prestando a estos últimos los fondos que piden prestados a aquéllos. Al realizar esta actividad, el intermediario asume un riesgo que intentará cubrir aplicando un adecuado diferencial entre el tipo de interés que cobra a los prestatarios y el que paga a los ahorradores por la cesión de sus fondos.

Mercados e intermediarios financieros no deben, sin embargo, ser considerados compartimentos estancos, ya que entre ellos suelen establecerse flujos de una considerable magnitud. Esto es, por ejemplo, lo que ocurre cuando los intermediarios emiten títulos —acciones, pagarés, bonos, cédulas hipotecarias, deuda subordinada...— para obtener fondos con los que financiar la concesión de créditos. Es frecuente también que los intermediarios compren como inversión deuda pública y/o acciones emitidas por las empresas, generando así un flujo de recursos desde los intermediarios hacia los mercados.

La influencia que ha podido ejercer en la consecución de un mayor o menor grado de crecimiento económico la decantación por una u otra forma de instrumentación —*directa o intermediada*— de los flujos financieros ha sido una cuestión largamente debatida, sin que se haya llegado a conclusiones definitivas. No en vano, países con estructuras financieras muy distintas han acabado alcanzando niveles de desarrollo económico muy semejantes. Ambos modelos presentan ventajas e inconvenientes. Si bien es cierto que el recurso al mercado reduce los costes de transacción, lo cual puede abaratar la obtención de financiación; también lo es que puede condicionar la conducta de los demandantes de recursos, dada la elevada sensibilidad de los mercados a los cambios sociopolíticos y económicos. Alternativamente, la financiación a través de los intermediarios financieros coloca a las empresas en una situación de dependencia del crédito bancario, pero permite allegar recursos a unidades económicas que carecen del tamaño suficiente para acudir a los mercados de capitales.

La preponderancia en cada país de uno u otro tipo de estructura financiera depende de múltiples factores, ya sean la tradición y la cultura económica del país o las mayores o menores necesidades de financiación de sus agentes inversores, así como la actitud de las autoridades. Es habitual, en este sentido, diferenciar entre el modelo anglosajón, en el que los mercados constituyen la principal fuente externa de financiación, y el modelo continental (propio de los países del continente europeo), en el que las entidades bancarias son el principal proveedor de recursos (cuadro 1).

3. El sistema financiero español. Rasgos básicos

El sistema financiero español ha experimentado cambios significativos en los veinte últimos años, y el primero de ellos es, precisamente, el *intenso crecimiento de la actividad financiera*. Baste señalar que los activos financieros han pasado de suponer un 424 por 100 del PIB, en 1985, hasta alcanzar casi un 700 por 100 a comienzos del presente siglo. El mayor grado de desarrollo económico, la creciente apertura al exterior y la propia modernización del sistema financiero son las causas de la mayor profundidad financiera de la economía española.

Desde mediados del decenio de 1980 ha tenido lugar también un proceso de *desintermediación*, esto es, un proceso por el que los demandantes de financiación apelan directamente a los ahorradores últimos de la economía mediante la emisión de títulos. De hecho, los valores negociables representan en la actualidad el 40 por 100 del total de los activos financieros, veinte puntos más que en 1985, superando ya en importancia relativa a los instrumentados en forma de créditos (cuadro 2). La búsqueda de fuentes de financiación alternativas y más baratas que el crédito bancario por parte de las grandes empresas, las necesidades crecientes de recursos que registró la hacienda pública y la propia mejora de los sistemas de negociación pueden considerarse los factores principales que han impulsado el desarrollo de los mercados financieros.

Otro de los rasgos que ha caracterizado su evolución reciente, facilitado por la expansión de los mercados financieros, ha sido la *creciente importancia de los intermediarios financieros no bancarios*, y, más concretamente, sus tres modalidades más significativas: los fondos de inversión, los fondos de pensiones y las compañías aseguradoras. Lejos de poder considerarse como un rasgo específico del sistema financiero español, el fuerte auge de los intermediarios financieros no bancarios ha sido un hecho que, con mayor o menor intensidad, se ha dado en la mayoría de los países del continente europeo. Entre las razones explicativas cabe destacar la mayor cultura financiera de los ahorradores (y la consiguiente demanda de una gestión más profesionalizada de su cartera de activos), el progresivo envejecimiento de la población y las dudas crecientes sobre la viabilidad de los sistemas públicos de pensiones.

CUADRO 2.—*Activos financieros de la economía española. Composición por instrumentos, 1985-2005*
(porcentajes)

Instrumentos	1985	1995	2005
Oro	0,4	0,1	0,1
Efectivo y depósitos	35,7	36,6	23,2
Valores de renta fija	9,8	11,2	11,5
Valores de renta variable	6,6	19,8	28,7
— Acciones	6,2	13,0	19,3
— Fondos de inversión	0,1	3,6	3,9
— Otras participaciones	0,3	3,2	5,5
Préstamos	39,3	13,9	21,1
Reservas técnicas de seguros	1,0	3,6	3,9
Otros	7,2	14,8	11,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco de España, *Cuentas financieras de la economía española*.

El desarrollo de los mercados financieros y de los intermediarios no bancarios ha reducido la importancia relativa de las entidades bancarias como proveedores de financiación y como destinatarias del ahorro. Nótese en este sentido que el efectivo y los depósitos bancarios suponen en la actualidad el 23 por 100 de los activos financieros de la economía española, frente al 35 por 100 que representaban a mediados del decenio de 1980. Los intermediarios bancarios siguen, no obstante, desempeñando un papel crucial en la canalización de los flujos financieros de la

CUADRO 1.—*El sistema financiero en España, UEM y Estados Unidos, 2005*
(en porcentaje del PIB)

Fuentes de financiación	España	UEM	Estados Unidos
• Crédito bancario	141	123	46
• Valores de renta fija	94	115	167
— Emitidos por empresas	1	7	22
— Emitidos por instituciones financieras	55	51	97
— Emitidos por el sector público	38	57	48
• Capitalización bursátil	73	65	136

Fuentes: Banco Central Europeo, Banco de España y Comisión Nacional del Mercado de Valores.

economía. No en vano, el crédito bancario sigue siendo la principal, por no decir la única, vía de financiación de que disponen familias y pequeñas empresas. Recuérdese, además, que la importancia de estas entidades va más allá de su significación cuantitativa, ya que contribuyen al funcionamiento eficaz del sistema de pagos del país, proporcionando un medio de pago universalmente aceptado: los depósitos bancarios.

4. El sistema bancario

La banca, las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito son los tres tipos de entidades que conforman el sistema bancario en España. Con el objetivo de mantener la confianza del público en las instituciones y evitar la aparición de crisis bancarias, todas ellas están sometidas al control y supervisión del Banco de España, que ha impulsado el establecimiento de medidas tendentes a reforzar la solvencia de las entidades (exigiéndoles, por ejemplo, el cumplimiento de un coeficiente de recursos propios) y la creación de mecanismos de protección de los depositantes (seguro de depósitos).

Mientras que los *bancos* revisten la forma de sociedades anónimas y destinan, por consiguiente, sus beneficios al pago de dividendos a sus accionistas, las *cajas de ahorro* son entidades sin ánimo de lucro de naturaleza fundacional que emplean sus excedentes en la realización de obras de carácter benéfico-social. Las *cooperativas de crédito*, cuyo ejemplo más claro lo proporcionan las cajas rurales, son, por su parte, sociedades de carácter cooperativo que distribuyen entre sus socios los posibles beneficios.

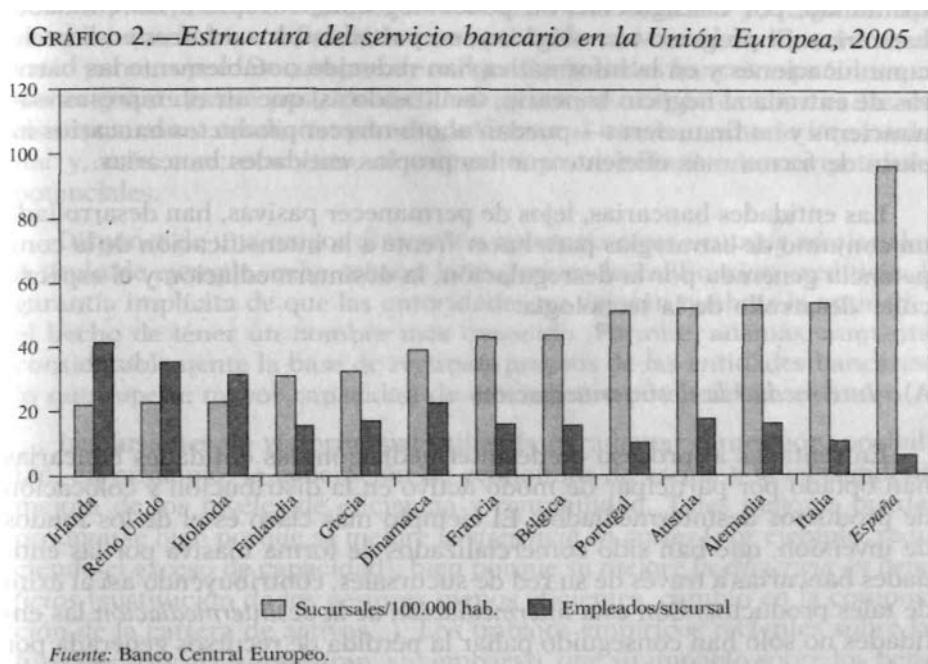
Tales diferencias en la naturaleza jurídica sólo condicionan en la actualidad las vías que cada tipo de entidad puede seguir para aumentar sus niveles de capitalización. Así, mientras que los bancos pueden elevar sus recursos propios mediante el recurso a una ampliación de capital, las cajas sólo podían hacerlo hasta fechas recientes reduciendo los fondos aplicados a la obra benéfico-social. Esta asimetría ha intentado resolverse permitiendo a las cajas la emisión de títulos semejantes a las acciones de los bancos, pero que no otorgan a su titular los derechos políticos propios de los accionistas (*cuotas participativas*).

Por lo que respecta al tipo de actividades que pueden llevar a cabo las entidades bancarias, el modelo vigente en España —y en el resto de los países de la Unión Europea— es el de *banca universal*. Dicho modelo permite a las entidades de crédito —con independencia de cuál sea su naturaleza jurídica y en igualdad de condiciones— realizar un amplio abanico de operaciones (tales como la captación de recursos, la concesión de crédito, la inversión en valores mobiliarios y la participación en el capital de empresas no financieras), sin que existan restricciones en función del tipo de cliente y del plazo de vencimiento de las operaciones.

La vigencia de dicho principio no ha impedido, sin embargo, que, en función de sus ventajas competitivas y de las estrategias fijadas por sus gestores, los bancos y las cajas de ahorro españolas hayan operado tradicionalmente en mercados muy diferenciados. Así, mientras que las cajas han concentrado su actividad en el segmento de las economías domésticas, los bancos han dedicado una mayor atención a los clientes empresariales. Esta clara separación se ha diluido en los últimos años, en los que las cajas, sin abandonar el segmento de las economías domésticas, han irrumpido en el campo de la financiación empresarial. Los bancos, por su parte, disputan a las cajas tanto la captación del ahorro doméstico como el crédito a la vivienda y al consumo de las familias.

La armonización del marco regulador de la actividad bancaria en el seno de la Unión Europea no ha evitado que sigan persistiendo diferencias entre los países, y muy especialmente entre los anglosajones y los continentales, por lo que respecta a la forma de entender el negocio bancario. La más significativa afecta al tipo de relación que las entidades bancarias establecen con las empresas no financieras. En países como España y Alemania —y en menor medida en el resto de los países del continente—, las entidades bancarias mantienen una estrecha vinculación con las grandes empresas industriales y de servicios, participando en su capital e involucrándose, a menudo, en su gestión. En los países anglosajones, por el contrario, las instituciones bancarias no sólo son reacias a participar en el capital de las empresas, sino que intentan también evitar asumir riesgos industriales a largo plazo.

La estructura mediante la que se presta el servicio bancario dista asimismo de ser homogénea en los países europeos. Como puede verse en el gráfico 2, el sistema bancario español cuenta con un elevado número de sucursales, si bien su tamaño es muy reducido respecto de los estándares europeos.



4.1. DESREGULACIÓN Y COMPETENCIA

A principios del decenio de 1980, los intermediarios bancarios españoles estaban todavía sometidos a una intensa regulación que no sólo dificultaba la existencia de una adecuada competencia, sino que distorsionaba la correcta asignación de los recursos. Baste señalar que estaban vigentes aún los llamados coeficientes de inversión obligatoria, que, como su nombre indica, obligaban a las entidades bancarias —y en especial a las cajas de ahorro— a financiar las actividades de aquellos sectores y empresas que determinaran los reguladores. Las autoridades fijaban también el tipo de interés de buena parte de las operaciones bancarias, tanto de activo (coste del crédito) como de pasivo (retribución del ahorro) y existían asimismo límites a la expansión geográfica de las cajas, obligadas a operar únicamente en su Comunidad Autónoma de origen.

La situación cambió radicalmente a partir de mediados del citado decenio debido básicamente a tres factores. Por un lado, se dismantelan las restricciones antes señaladas y se eliminan las barreras que dificultaban la presencia en el mercado español de la banca extranjera, posibilitando así una clara acentuación de la competencia entre las propias entidades bancarias. El ya comentado proceso de *desintermediación*, por su parte, va a ampliar las alternativas de los usuarios de servicios bancarios (tanto de colocación de sus excedentes como de financiación de sus operaciones), aumentando, por consiguiente, su poder negociador frente a las entidades bancarias. El progreso tecnológico y, en particular, los avances en las telecomunicaciones y en la informática han reducido notablemente las barreras de entrada al negocio bancario, facilitando así que otras empresas —financieras y no financieras— puedan ahora ofrecer productos bancarios incluso de forma más eficiente que las propias entidades bancarias.

Las entidades bancarias, lejos de permanecer pasivas, han desarrollado un conjunto de estrategias para hacer frente a la intensificación de la competencia generada por la desregulación, la desintermediación y el espectacular desarrollo de la tecnología.

A) *Intermediar la desintermediación*

Enfrentadas al proceso de desintermediación, las entidades bancarias han optado por participar de modo activo en la distribución y colocación de productos desintermediados. El ejemplo más claro es el de los fondos de inversión, que han sido comercializados de forma masiva por las entidades bancarias a través de su red de sucursales, contribuyendo así al éxito de tales productos. Con esta *intermediación de la desintermediación* las entidades no sólo han conseguido paliar la pérdida de recursos generada por la desintermediación, sino que se han asegurado también unos ingresos adicionales por la vía de las comisiones cobradas por la gestión de los fondos.

B) *El tamaño como variable clave*

Desde mediados del decenio de 1980, e impulsadas en muchos casos por las correspondientes autoridades económicas, las entidades bancarias de la mayor parte de países europeos han procurado ganar dimensión, utilizando

para ello dos procedimientos: la fusión entre ellas y la adquisición de otras instituciones de menor dimensión. España no ha sido una excepción, siendo los grandes bancos y las cajas de ahorro las entidades que se han mostrado más activas en este proceso. Baste señalar que el censo de grandes bancos está integrado en la actualidad únicamente por dos entidades —BBVA y Santander— frente a los siete miembros que lo formaban veinte años antes, y que el número de cajas de ahorro se ha reducido considerablemente (de 79 a 47).

Varios han sido los argumentos utilizados para justificar la conveniencia de que las entidades bancarias dispusieran de una mayor dimensión. El más relevante es la necesidad de hacer frente a los cambios que se estaban produciendo en el tamaño de los mercados. Recuérdese que la ya comentada eliminación de las trabas a la expansión geográfica de las cajas permitió a éstas operar en todo el territorio nacional, rompiendo así el carácter regional de los mercados de las cajas vigente hasta la fecha. La liberalización de los movimientos de capital y la integración monetaria han eliminado, por su parte, las principales barreras (moneda nacional y riesgo de tipo cambio) que habían dificultado la creación de un verdadero mercado bancario paneuropeo. Se comprende así que los grandes bancos españoles quisieran gozar de una posición de liderazgo en sus respectivos mercados domésticos, como condición para hacer frente al nuevo escenario internacional y, más concretamente, al aumento en el número de competidores potenciales.

Disponer de una mayor dimensión aportaría otras ventajas adicionales. A título de ejemplo, cabe señalar la mejora en la calificación crediticia, la garantía implícita de que las autoridades no dejarán quebrar la entidad, o el hecho de tener un nombre más conocido. Permite, además, aumentar considerablemente la base de recursos propios de las entidades bancarias, lo que supone mayor capacidad de crecimiento potencial en el futuro.

Las fusiones, la vía principal utilizada para ganar dimensión, posibilitan, en principio, la generación de economías de escala y la consiguiente mejora de los niveles de eficiencia y rentabilidad. Tales mejoras pueden producirse bien porque se mejore la *eficiencia en costes* (por ejemplo, reduciendo el exceso de capacidad), bien porque se mejore la *eficiencia en beneficios* (sustitución de los gestores menos eficientes, cambio en la composición de la cartera de activos...). Los trabajos empíricos recientes sobre las fusiones bancarias muestran, sin embargo, que su impacto sobre los beneficios y sobre los niveles de eficiencia es muy ambiguo. Más concretamente, no se detecta que las fusiones hayan generado mejoras significativas en los niveles de rentabilidad, confirmando así que las economías de escala en el negocio bancario se agotan rápidamente.

C) *La internacionalización de la gran banca española*

Complementariamente a su interés por ganar dimensión en el mercado español, los grandes bancos acometieron un notable proceso de expansión internacional, centrado muy especialmente en Iberoamérica y basado más en la adquisición de entidades ya existentes que en la implantación de redes propias. De nuevo, en este caso, el comportamiento de las entidades españolas ha de ser visto como exponente de una pauta más general que han seguido los bancos europeos en las últimas décadas, esto es, ampliar su presencia en mercados fuera de la Unión Europea con los que, por razones históricas, se mantienen estrechas vinculaciones (Iberoamérica en el caso de España; sudeste asiático en el caso de Holanda y Reino Unido; centro y este de Europa en el caso de Alemania). Se trata, en definitiva, de expandirse en mercados que presentan reducidos niveles de *bancarización* y en los que es factible, en principio, conseguir mejoras de eficiencia incorporando sistemas de gestión y de organización más avanzados.

Los principales grupos bancarios españoles han intensificado también su presencia en los mercados europeos, utilizando para ello tres vías: el intercambio de participaciones en el capital, el establecimiento de acuerdos para la distribución conjunta de determinados productos financieros y, últimamente, las adquisiciones de bancos (Santander/Abbey National Bank). Las alianzas, que se han establecido principalmente con entidades de países que operan en el mismo «mercado regional» (Francia, Portugal e Italia), tienen como objetivo reforzar la posición competitiva de la banca española ante la más que probable integración de los sistemas bancarios europeos.

D) *Cajas de ahorro: desterritorialización y diversificación de las fuentes de ingresos*

Paralelamente al proceso de consolidación regional, ha tenido lugar lo que se ha convenido en denominar *desterritorialización de las cajas de ahorro*, esto es, la apuesta de estas entidades por expandirse y crecer fuera de sus territorios tradicionales. Baste señalar que de las once mil sucursales abiertas por las cajas en el período 1985-2006, casi un 70 por 100 se ha localizado fuera de la Comunidad Autónoma de origen de las respectivas cajas. Si bien prácticamente todas las cajas han seguido esta estrategia, han sido lógicamente las más grandes las que se han mostrado más agresivas en la búsqueda de nuevos mercados por todo el territorio nacional.

Además de intentar crecer en el mercado doméstico, las cajas de ahorro han intentado ampliar sus fuentes de ingresos, sustituyendo para ello sus tradicionales inversiones más seguras pero menos rentables, como el préstamo de fondos en el mercado interbancario y la compra de títulos de deuda pública, por otros segmentos de negocio. El ejemplo más claro de este cambio de estrategia es el notable crecimiento que ha experimentado la inversión crediticia, que supone ya casi el 70 por 100 del activo de las cajas, frente al 35 por 100 que suponía quince años antes.

Un segundo ejemplo es la entrada de las cajas en el capital de las grandes empresas industriales y de servicios nacionales. De hecho, las cajas se han convertido en el principal accionista de la mayor parte de las grandes empresas, tomando así el relevo de la banca, que ha optado por reducir progresivamente su presencia en las empresas no financieras. Dichas participaciones empresariales, que suponen ya en torno al 4 por 100 de su balance total, han aportado a las cajas cuantiosos ingresos en forma de dividendos y plusvalías. Asimismo, han permitido a las cajas gestionar el negocio financiero inducido por las empresas participadas (piénsese, por ejemplo, en el volumen de actividad que generan las empresas de servicios de distribución de agua, gas y electricidad). Proporcionan también ventajas de información frente al resto de los competidores, ya que permiten conocer con antelación oportunidades de inversión. No es menos cierto, sin embargo, el riesgo que asumen dichas entidades, especialmente si una coyuntura recesiva pone en entredicho la solvencia de las empresas participadas.

4.2. CONCENTRACIÓN Y CAMBIO ESTRUCTURAL

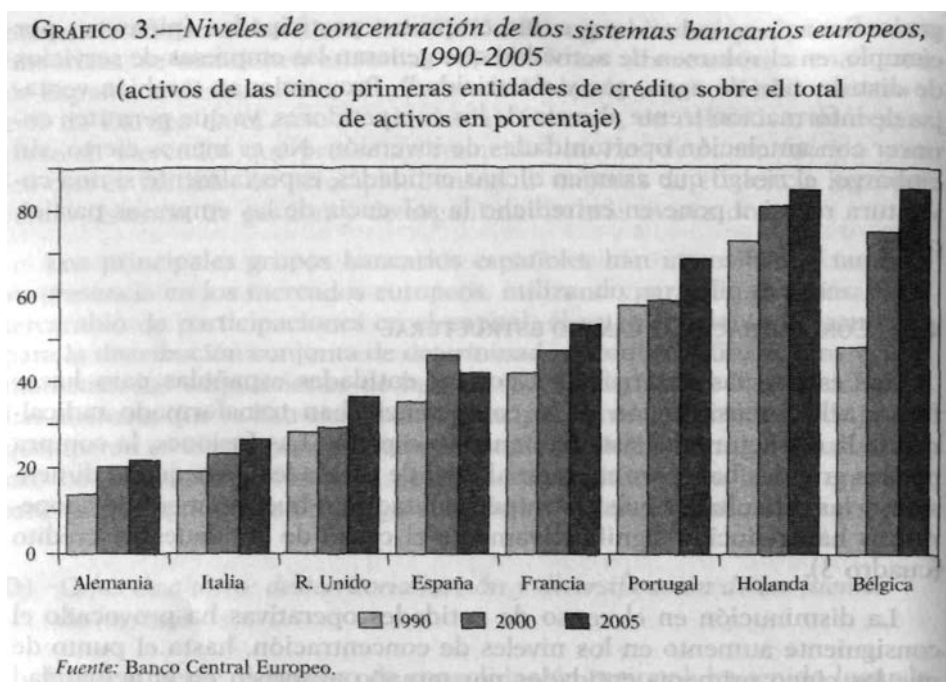
Las estrategias desarrolladas por las entidades españolas para hacer frente a la intensificación de la competencia han transformado radicalmente la estructura del sistema bancario español. Las fusiones, la compra por los grandes bancos y cajas de ahorro de entidades de pequeña dimensión, y las dificultades que han experimentado un buen número de cooperativas han reducido significativamente el censo de entidades de crédito (cuadro 3).

La disminución en el censo de entidades operativas ha provocado el consiguiente aumento en los niveles de concentración, hasta el punto de que las cinco primeras entidades por tamaño absorben en la actualidad casi la mitad del total de activos del sistema bancario (gráfico 3). Aunque mayor que el existente en Alemania, Italia y el Reino Unido, el grado de concentración del sistema bancario español no es, sin embargo, muy elevado en términos comparativos. De hecho, son los países más pequeños de la Unión Europea los que presentan los mayores niveles relativos de concentración, y ha sido también en esos países en donde el grado de consolidación ha crecido más intensamente en los últimos años.

CUADRO 3.—*Rasgos básicos del sistema bancario español, 1985-2006*

Indicadores	1985	1995	2006
• <i>Entidades</i>			
— Bancos	139	170	142
— Sociedades anónimas españolas ...	—	112	72
— Sucursales de sociedades extranjeras	—	58	70
— Cajas	79	51	47
— Cooperativas	146	97	83
Total	364	318	272
• <i>Empleados</i>			
— Bancos	161.621	148.946	113.064
— Cajas	71.042	84.336	124.139
— Cooperativas	10.823	11.626	19.382
Total	243.486	244.908	256.585
• <i>Sucursales</i>			
— Bancos	16.606	17.842	15.096
— Cajas	12.547	15.214	23.418
— Cooperativas	3.350	3.195	4.772
Total	32.503	36.251	43.286

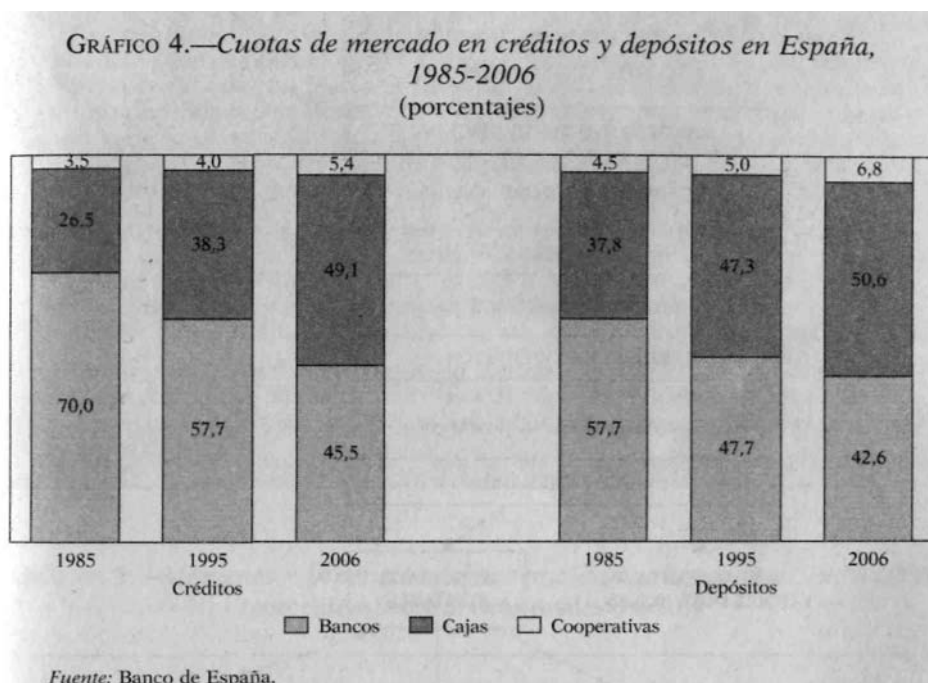
Fuente: Banco de España.



En contra de lo que cabría esperar, el aumento en el grado de concentración no se ha traducido en una reducción de los niveles de competencia; más bien al contrario, se ha acentuado. Una posible explicación de este resultado es que, en un contexto como el actual, es muy costoso en términos de cuota de mercado intentar beneficiarse del mayor poder de mercado que, al menos formalmente, implica una mayor dimensión, fijando precios alejados de los del resto del mercado. Otra posible causa es que la liberalización y el desarrollo de las tecnologías han reducido las barreras de acceso al negocio bancario, modificando la relación existente entre la estructura del mercado y los niveles de competencia. En otras palabras, los mercados bancarios no serían en la actualidad tan «impugnables» como en el pasado, lo cual facilita la competencia.

La necesidad de racionalizar la red operativa, eliminando las duplicaciones generadas por las sucesivas fusiones entre ellos, junto con la prioridad dada a la expansión internacional, han provocado una clara reducción de la estructura —sucursales y empleados— en el mercado español de los grandes bancos en particular y del subsector bancario en general (cuadro 3). Las cajas, por el contrario, y por las razones ya apuntadas, han aumentado considerablemente sus medios operativos y superan ya claramente a la banca tanto en número de sucursales como en número de empleados.

Esta dispar evolución de las redes operativas de bancos y cajas explica en gran medida los cambios que se han producido en la importancia relativa de ambos tipos de entidades. Como puede observarse en el gráfico 4, en los veinte últimos años, las cajas de ahorro han ganado sistemáticamente cuota de mercado tanto en depósitos como, muy especialmente, en créditos, hasta convertirse en el principal agente del sistema bancario español.

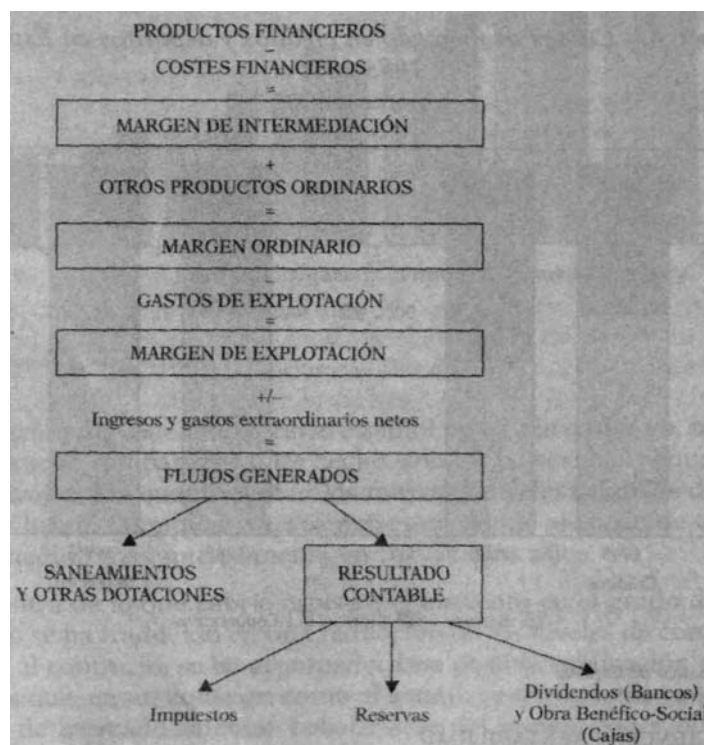


4.3. EFICIENCIA Y RENTABILIDAD

La acentuación de la competencia y la sustancial caída de los tipos de interés —facilitada por la reducción de la inflación— han modificado significativamente la estructura de la cuenta de resultados de las entidades bancarias (*RECUADRO 1*). Cabe señalar, de entrada, la intensa contracción que ha sufrido el *margen de intermediación* —diferencia entre los productos y los costes financieros—, que ha pasado de suponer el 4 por 100 de los activos totales medios, en 1985, a representar el 1,7 por 100, en 2006 (gráfico 5). Una parte sustancial de este margen decreciente no lo genera además el negocio puro de intermediación (rendimiento de la inversión crediticia), sino que procede de los dividendos que aportan las empresas participadas, financieras en el caso de los grandes bancos (sus bancos filiales en el exterior) y empresariales en el caso de las cajas.

LA CUENTA DE RESULTADOS DE LAS ENTIDADES BANCARIAS

La cuenta de resultados es el instrumento básico para analizar la evolución de la actividad y la rentabilidad de una entidad de crédito. El Banco de España publica anualmente la cuenta de resultados de bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito, expresada tanto en valores absolutos como en porcentaje sobre los activos totales medios. La información se presenta en forma de cascada, siendo importante el orden en que aparecen las diferentes partidas.



Los *productos financieros* recogen los ingresos obtenidos por las entidades en sus operaciones activas (actividad crediticia, rendimiento de la cartera de valores, inversiones en el mercado interbancario, activos monetarios). Los *costes financieros* incluyen los importes pagados como retribución de los recursos ajenos (depósitos de clientes, cesiones temporales de activos, préstamos del Banco Central, apoyos interbancarios). La diferencia entre estas dos magnitudes da lugar al llamado *margen de intermediación*.

Si al margen de intermediación se le suman los ingresos obtenidos como retribución por los servicios prestados a la clientela, pero que no suponen el cobro de un tipo de interés, se obtiene el *margen ordinario*. Las comisiones por operaciones tales como la domiciliación de recibos, la tenencia y uso de medios de pago, la compraventa de divisas, la gestión de los fondos de inversión, las transferencias y el alquiler de cajas de seguridad constituyen el grueso de estos productos.

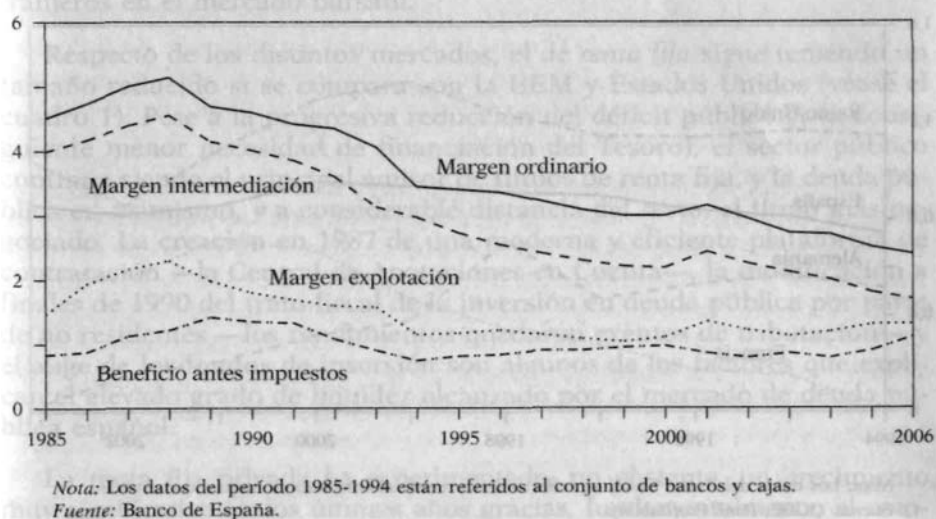
Los *gastos de explotación* son aquellos en que incurren las entidades para llevar a cabo su actividad. Incluyen, lógicamente, los gastos generales, salarios, alquileres, publicidad... La diferencia entre el margen ordinario y los gastos de explotación se denomina *margen de explotación*. Este concepto es considerado un buen indicador de la marcha de una entidad de crédito, ya que recoge los resultados generados en la actividad estrictamente bancaria.

Como su nombre indica, la partida de *ingresos y gastos extraordinarios* incluye una serie de operaciones que pueden tener un efecto positivo o negativo sobre la cuenta de resultados. A título de ejemplo, cabe señalar el resultado de las operaciones de valores (plusvalías o minusvalías derivadas de la negociación de la cartera de valores) y los beneficios o pérdidas derivados de la venta de activos. Se trata, pues, de una partida que puede presentar sensibles oscilaciones de un año a otro.

La partida de *saneamientos y dotaciones* incluye, entre otras, los recursos que con cargo a resultados se destinan a sanear el activo (cobertura de los créditos morosos y el riesgo-país), dotar el fondo de pensiones (compromisos adquiridos con los empleados activos y jubilados) y otras dotaciones que las entidades deban o quieran realizar.

Finalmente, se obtiene el resultado contable, que se emplea en el pago de impuestos, la constitución de reservas y el pago de dividendos a los accionistas (en el caso de los bancos) y la financiación de la obra social (en el caso de las cajas de ahorro).

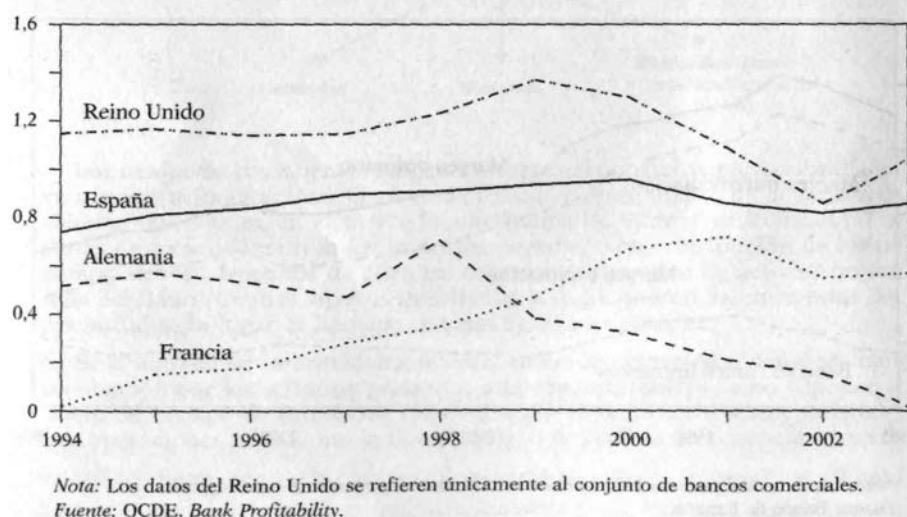
GRÁFICO 5.—*Márgenes y beneficios del sistema bancario español, 1985-2006*
(porcentaje sobre activos totales medios)



La reducción del margen de intermediación ha provocado el consiguiente retroceso del resto de los márgenes que conforman la cuenta de resultados. Con todo, dicha disminución ha sido mucho menos pronunciada debido, básicamente, a dos razones. La primera de ellas es el aumento que ha registrado la partida de «otros ingresos ordinarios», y que no hace sino reflejar la ya comentada estrategia de «intermediar la desintermediación» y la práctica, cada vez más extendida, de cobrar comisiones por la prestación de servicios. La segunda ha sido el esfuerzo por reducir los costes —por mejorar los niveles de eficiencia— que han realizado las entidades bancarias españolas. Nótese, en este sentido, que los gastos de explotación han pasado del 3 al 1,1 por 100 de los activos totales medios, entre 1985 y 2006, gracias en gran medida a la progresiva incorporación de los avances tecnológicos —informática y telecomunicaciones— al negocio bancario.

El crecimiento del resto de los ingresos, la contención de los costes y la favorable evolución que durante buena parte del período analizado ha mostrado la economía española han permitido mantener prácticamente inalterado el nivel de beneficios del sistema bancario español. Puede afirmarse, pues, que las entidades bancarias españolas han conseguido, al menos hasta la fecha, mantener su peculiar y costoso modelo de servicio bancario —formado por una densa red de pequeñas oficinas— en un contexto caracterizado por la reducción de los márgenes y la acentuación de la competencia. De hecho, las entidades bancarias españolas siguen figurando en el grupo de sistemas bancarios europeos más rentables (gráfico 6), lo que justifica el interés de las entidades extranjeras por acceder y operar en el mercado español.

GRÁFICO 6.—*Rentabilidad bancaria. Comparación internacional, 1994-2003*
(porcentaje sobre activos totales medios)



5. Mercados financieros

En los últimos veinte años los *mercados monetarios* han alcanzado un elevado grado de desarrollo, al hilo de la creciente sofisticación de la política monetaria. Cabe destacar el caso del *mercado interbancario*, al que acuden las entidades bancarias en busca de financiación, y que constituye el principal punto de referencia para la formación de los tipos de interés de los demás mercados, así como para los de las operaciones pasivas y activas de los intermediarios bancarios.

La puesta en marcha, el 1 de enero de 1999, de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria alteró significativamente, sin embargo, el funcionamiento de los mercados monetarios en los países miembros de dicha área. De hecho, no tiene ya sentido hablar ahora de mercado interbancario español, ya que los tipos de interés muy a corto plazo son prácticamente idénticos en toda la eurozona, que es el ámbito geográfico relevante a estos efectos. La introducción del euro ha acentuado también el grado de integración del resto de los mercados monetarios (letras del tesoro, pagarés de empresa, certificados de depósito), si bien subsisten pequeñas diferencias como consecuencia del mayor o menor grado de liquidez y profundidad de los distintos mercados europeos.

Los *mercados de capitales* han experimentado también un crecimiento considerable, impulsados por un conjunto de factores de muy distinta índole. Desde la perspectiva de la oferta, cabe resaltar el sustancial proceso de reforma y mejora del marco regulador y del soporte técnico de los mercados que ha tenido lugar desde mediados del decenio de 1980. Por el lado de la demanda, cabe destacar el ya comentado desarrollo de los inversores institucionales —fondos de inversión, de pensiones o compañías de seguro— y la entrada masiva de las familias españolas y de los inversores extranjeros en el mercado bursátil.

Respecto de los distintos mercados, el de *renta fija* sigue teniendo un tamaño reducido si se compara con la UEM y Estados Unidos (véase el cuadro 1). Pese a la progresiva reducción del déficit público (y la consiguiente menor necesidad de financiación del Tesoro), el sector público continúa siendo el principal emisor de títulos de renta fija, y la deuda pública es, asimismo, y a considerable distancia del resto, el título más negociado. La creación en 1987 de una moderna y eficiente plataforma de contratación —la Central de Anotaciones en Cuenta—, la modificación a finales de 1990 del trato fiscal de la inversión en deuda pública por parte de no residentes —los rendimientos quedaron exentos de tributación— y el auge de los fondos de inversión son algunos de los factores que explican el elevado grado de liquidez alcanzado por el mercado de deuda pública español.

La renta fija privada ha experimentado, no obstante, un crecimiento muy significativo en los últimos años gracias, fundamentalmente, al comportamiento de las entidades de crédito. Éstas, dado el reducido aumento de sus fuentes de financiación tradicionales —los depósitos de la población—, se han visto obligadas a acudir al mercado para obtener recursos con los que financiar la concesión de créditos. La caída de los tipos de interés y la mejora de la fiscalidad han impulsado también el crecimiento de las emisiones realizadas por las empresas no financieras, pese a lo cual el tamaño relativo de este segmento del mercado sigue siendo reducido. Entre otras razones, porque es todavía muy escaso el número de empresas españolas que cumplen los requisitos —elevado tamaño y disponer de un adecuado *rating*— que permiten emitir y colocar bonos y obligaciones a medio y largo plazo. Se espera, no obstante, que este segmento del mercado de capitales siga creciendo en un futuro inmediato, favorecido por la reducción de los costes de emisión, la mejora de los sistemas de liquidación y compensación, y la ampliación del mercado que implica la integración monetaria.

En lo que respecta al mercado de *renta variable*, la privatización de buena parte de las empresas públicas, la salida a bolsa de nuevas sociedades y la tendencia alcista que durante buena parte del período analizado han aumentando sustancialmente el tamaño relativo del mercado de valores español, equiparándolo al de los principales países del continente europeo. El grado de concentración del mercado sigue siendo, no obstante, muy elevado, suponiendo cuatro sectores (bancos, petróleo, energía y agua y transportes y comunicaciones) el 60 por 100 de la capitalización bursátil total.

Desde mediados del decenio de 1980, un conjunto de medidas han mejorado el funcionamiento y la transparencia del mercado secundario. Merece la pena destacar el sustancial avance que supuso la creación, en 1989, del Sistema de Interconexión Bursátil (SIB, o Mercado Continuo). Este sistema ha permitido mantener su identidad a las cuatro bolsas españolas (Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia), al tiempo que ha garantizado la existencia de un único precio por activo en todo el territorio nacional. La sustitución de los agentes de cambio y bolsa por las sociedades y agencias de valores, la creación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la total integración de los sistemas de contratación, liquidación y compensación de valores son otras de las medidas que han contribuido a aumentar la eficiencia del mercado de valores.

Esta mayor eficiencia, junto con la entrada masiva de las familias españolas en el mercado bursátil, la creciente presencia de inversionistas extranjeros —responsables en la actualidad de más de la mitad de las transacciones— y el desarrollo de los inversores institucionales han provocado un espectacular aumento del volumen de negociación. Los títulos de los cuatro sectores arriba indicados (bancos, petróleo, energía y agua y transportes y comunicaciones) son también los más negociados, ya que suponen el 80 por 100 de la contratación total.

6. Recapitulación

El sistema financiero constituye un mecanismo esencial para el funcionamiento correcto de una economía desarrollada. Sus instituciones, agentes y mercados facilitan la necesaria movilización del ahorro hacia los procesos de inversión, en el marco de la política monetaria y la regulación establecidas por el banco central.

El sistema financiero español —como el de algunos países de la Europa continental— responde a un modelo en el que el peso principal de las funciones del sistema recae en los agentes bancarios (bancos y cajas de ahorro). Su protagonismo va más allá de la intermediación financiera, como consecuencia de las participaciones accionariales y de las estrechas relaciones que mantienen sus más destacados representantes con importantes empresas no financieras. En los veinte últimos años la desregulación, el desarrollo de las tecnologías y el avance de la desintermediación han transformado radicalmente la estructura del sector y la conducta de las entidades bancarias. Éstas han desarrollado un conjunto de estrategias para hacer frente a la acentuación de la competencia, siendo las más importantes el aumento de tamaño, la potenciación de fuentes de ingresos complementarias a las tradicionales y, en el caso de las de mayor dimensión, la expansión internacional.

La búsqueda de fuentes de financiación alternativas al crédito bancario, la integración monetaria, las necesidades de financiación del sector público y el progreso tecnológico han impulsado la expansión de los mercados financieros organizados, cuyo crecimiento se ha visto facilitado por el desarrollo de los inversores institucionales y la creciente preferencia por la inversión mobiliaria mostrada por los ahorradores españoles.

Lecturas recomendadas

BERGES, A., «Bancos y cajas: estrategias divergentes», en *Integración económica y financiera de España 1987-2003*, AFI, Madrid, 2003.

CARBÓ, S., «Diez hechos estilizados del sector bancario en España (1980-2004)», *Papeles de Economía Española*, núm. 100 (2004).

ONTIVEROS, E. y VALERO, F. J., «El sistema financiero español desde la Constitución», *Economía Industrial*, núms. 349-350 (2003).

Conceptos básicos

- *Intermediarios financieros*. Conjunto de instituciones y agentes que «median» entre los ahorradores últimos de la economía y los demandantes de financiación.

- *Intermediarios financieros bancarios*. Intermediarios cuyos pasivos o parte de ellos son considerados dinero, esto es, son aceptados generalmente por el público como medio de pago. Incluyen al banco emisor (el Banco Central Europeo en el caso de la eurozona) y al sistema bancario (bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito).

- *Intermediarios financieros no bancarios*. Conjunto de intermediarios cuyos pasivos no son dinero. Forman este grupo instituciones muy diversas. Las más importantes son los fondos de pensiones, las instituciones de inversión colectiva y las compañías aseguradoras.

- *Fondos de pensiones*. Patrimonios constituidos con el ahorro voluntario que, a través de los planes de pensiones, se afectan a la generación de prestaciones de jubilación (en forma de capital o de renta) complementarias de las de procedencia pública.

- *Instituciones de inversión colectiva*. Adquieren activos directamente en los mercados utilizando los recursos aportados por los inversores particulares. En función del instrumento utilizado para captar los recursos (emisión de acciones o participaciones), se distingue entre *sociedades de inversión mobiliario (SIM)* y *fondos de inversión mobiliario (FIM)*.

- *Compañías aseguradoras*. Empresas que canalizan el ahorro captado en forma de primas hacia colocaciones cuyos rendimientos permitan cubrir los riesgos objeto de cobertura.

- *Mercado monetario*. Grupo de mercados financieros en los que se intercambian activos caracterizados por su corto plazo de vencimiento, elevada liquidez y —al ser emitidos por el sector público o por empresas de reconocida solvencia— reducido riesgo de impago. Forma también parte del mismo el *mercado interbancario*, al que acuden las entidades de crédito para cubrir sus necesidades de liquidez o rentabilizar sus excedentes de tesorería.

- *Mercado de capitales*. Conjunto de mercados financieros en los que se intercambian activos financieros cuyo vencimiento es a medio y largo plazo.

- *Mercado de renta fija*. Conjunto de mercados en los que se intercambian títulos que suponen una deuda para el emisor, cuya retribución —un determinado tipo de interés— es fija (o si es variable es conocida de antemano) y su percepción independiente de los resultados que obtenga el emisor. La *deuda pública* y las *obligaciones a largo plazo* que emiten las empresas son dos ejemplos significativos.

- *Mercado de renta variable*. Grupo de mercados en los que se negocian títulos representativos del capital social de los emisores, que se retribuyen normalmente mediante el pago de dividendos, si bien el tenedor del título no posee un derecho cierto a su percepción, que dependerá de la existencia o no de beneficios. Las acciones son el ejemplo más claro.

- *Mercados primarios y secundarios.* En los primeros se negocian «nuevos activos», mientras que en los segundos se intercambian activos preexistentes. Ambos mercados no deben ser considerados independientes, sin embargo. Así, cuanto mayor sea el grado de desarrollo del mercado secundario (y más fácil sea, por tanto, para un inversor desprenderse de un título), mayor será la posibilidad de que los ahorradores se muestren interesados en la adquisición de los títulos emitidos por los demandantes de financiación.

- *Capitalización bursátil.* Resultado de multiplicar el número de títulos cotizados en bolsa por su cambio o cotización.

- *Cuotas participativas.* Títulos, semejantes a las acciones, que pueden emitir las cajas de ahorro, pero que no otorgan a su titular los derechos políticos propios de los accionistas.

PARTE V

SECTOR PÚBLICO Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Los desajustes o el deficiente funcionamiento de los componentes institucionales de una economía —al igual que ocurre, por ejemplo, en la mecánica de los fluidos con los rozamientos—, pueden ocasionar pérdidas de eficiencia; en sentido contrario, una adecuada organización institucional cataliza e impulsa los restantes factores de crecimiento. Las diversas piezas de la estructura institucional actúan, en suma, como gran envoltorio de las potencialidades económicas de un país: la experiencia española así lo confirma.

Lo institucional tiene unos perfiles resbaladizos que dificultan su delimitación, pero que giran, en lo básico, alrededor del amplio conjunto de funciones que despliegan hoy los sectores públicos de las economías modernas. Un papel del Estado —y más en su actual dimensión supranacional— que abarca, más allá de unas formas de intervención directa hoy en retroceso, las importantes facetas hacendística y regulatoria. De ahí que su análisis se desglose en dos capítulos —Sector público y políticas macroeconómicas—, con el fin de singularizar el nuevo marco de actuación en que se desenvuelven las políticas monetaria, fiscal y de tipos de cambio, enmarcadas —y limitadas en cuanto a la discrecionalidad de los gobiernos nacionales— por el acomodo a las exigencias de la Unión Económica y Monetaria, bajo la directriz fundamental de la estabilidad. Por otro lado, los poderes públicos influyen igualmente en los esquemas de distribución de la renta, que, aunque dependientes de múltiples variables, están moldeados por factores de naturaleza institucional, siendo también en ocasiones un estímulo o una rémora para el propio crecimiento. Estos aspectos distributivos, tan imbricados con las actuaciones públicas, se examinan en los dos capítulos finales de esta parte, siguiendo la tradicional distinción entre la distribución personal, funcional y espacial de la renta española.

CAPITULO 14 SECTOR PÚBLICO

José M.^a Serrano Sanz Ana Belén Gracia Andía

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS ECONOMÍAS ACTUALES. 3. ORGANIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. 4. LAS REGULACIONES. 5. LA HACIENDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: 5.1. Gasto público. 5.2. Ingresos públicos. 5.3. El saldo presupuestario y la deuda. 6. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

El sector público constituye una pieza clave de las modernas economías desarrolladas y, en consecuencia, de la economía española de comienzos del siglo XXI. La creación de un marco institucional que define los límites para la actuación de los agentes económicos, la asignación de recursos por medio de procesos políticos y no de mercado, o la actuación en el terreno empresarial, a través de empresas públicas, conforman la triple vía de intervención de las autoridades públicas en la economía del presente. Su estudio en el marco concreto de la economía española es el objeto del presente capítulo.

En los últimos decenios el sector público ha estado sometido a profundas transformaciones y ha sido objeto de amplias controversias en los países industriales y también en España. Creció espectacularmente en relación con la renta nacional durante los tres decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial en toda Europa, para responder a las demandas redistributivas de la sociedad y con el viento a favor de las ideas keynesianas, y se frenó su impulso en el decenio de 1980 bajo el escepticismo difundido por las corrientes liberales, aunque apenas ha disminuido de tamaño. El proceso de expansión fue más tardío y rápido en España, mientras el cambio hacia su estabilización ha llegado de forma simultánea.

El capítulo se divide en cuatro grandes epígrafes, aparte de la introducción y la recapitulación final. En el inmediato se explican brevemente los fundamentos teóricos de la intervención del Estado en la economía, así como los instrumentos de que se vale. Después se aborda la organización del sector público en España, y en los epígrafes siguientes se detalla la intervención a través de los dos instrumentos que utiliza: regulaciones y política de ingresos y gastos públicos o hacendística.

2. El papel del Estado en las economías actuales

El análisis económico suele descansar en el supuesto de que los mercados se ajustan automáticamente, como si operasen en un universo sin fricciones, pero esto sólo es una utilización abusiva de la metáfora de la «mano invisible». Ya Adam SMITH en 1776 explicó con claridad el peso de los factores institucionales como condicionantes de la actuación de los individuos y, dos siglos más tarde, el premio Nobel Ronald COASE ha denominado *costes de transacción* al precio que los agentes económicos han de pagar por hacer que funcionen los mercados. En éstos se intercambian bienes, servicios o factores productivos por dinero, algo que no puede hacerse sin el reconocimiento previo del derecho de propiedad y que resulta más fácil para ambas partes si existen unas reglas de juego conocidas, aceptables y fijadas de antemano, que especifiquen la clase de dinero a utilizar, den garantías sobre el cumplimiento del contrato o abran la posibilidad de sancionar incumplimientos. Si tales reglas hubieran de ser negociadas en cada ocasión por quienes hacen los intercambios, los sujetos privados estarían asumiendo íntegramente los costes de transacción y el proceso sería tan laborioso y caro que llegaría a ser inviable.

La creación de organizaciones colectivas como el Estado, que definen y garantizan un marco institucional en el que los individuos y las empresas actúan, abarata los costes de transacción que éstos han de soportar, hasta hacer posible el funcionamiento y la extensión de los mercados. En consecuencia, la primera tarea del Estado en la economía es la *configuración y mantenimiento de un marco institucional* —las reglas de juego a que deben atenerse los agentes en sus transacciones—; y de ella, ciertamente, no se puede decir que sea superflua o circunstancial, sino el fundamento mismo de la organización económica de toda sociedad.

Ahora bien, cualquier observador ajeno que contemplase hoy la economía de los países industriales vería, de inmediato, que el Estado no se limita a actuar como legislador y árbitro para el sector privado, sino que en múltiples aspectos es un activo participante en los mercados. En ocasiones condiciona, con *regulaciones muy*

concretas y no ya genéricas, precios, cantidades y los tipos de productos a intercambiar; por ejemplo, a través de la fijación del salario mínimo, las tarifas eléctricas o las normas de calidad que han de cumplir los alimentos. En otros casos *actúa como un agente económico más*, que acude a los mercados de fondos prestables o emprende actividades empresariales en concurrencia con el sector privado; así sucede cuando financia el déficit emitiendo deuda o gestiona empresas públicas en sectores tan variados como el transporte, la sanidad, la minería o el sistema financiero.

También *modifica la distribución de la renta*, que resulta de los mercados de factores productivos, por medio de impuestos directos progresivos y sistemas de transferencia de rentas, como las pensiones. Con tales actuaciones, el sector público se implica en la actividad económica hasta corregir los resultados que se obtienen en los mercados, con el propósito de mejorarlos, atendiendo *objetivos* que, se supone, son demandas sociales generalizadas y no se garantizan sin esa intervención. El primero de tales objetivos es *paliar los fallos del mercado*, situaciones como el monopolio, los efectos externos o los bienes públicos, en los cuales el mercado por sí solo no puede conseguir una asignación eficiente de recursos. El segundo es *modificar la distribución de la renta* mediante una política de gasto público que realice transferencias en efectivo o en especie, financiado con sistemas impositivos progresivos. El tercero es *reducir las perturbaciones cíclicas de la economía*.

En resumen, el sector público en las economías de los países industriales cumple una doble misión: es creador y garante del marco institucional en el que operan los sujetos y también una autoridad que interviene activamente en los procesos económicos corrigiendo los resultados que obtendrían los mercados. Para atender ambas tareas, el sector público dispone de *dos instrumentos* genéricos mediante los que vierte el principio de autoridad o capacidad de coacción, las *regulaciones* y la *hacienda pública*. Ocasionalmente ha utilizado un tercer instrumento que no precisa de tal principio, porque el sector público, en teoría, actúa con él como un agente privado, la empresa pública; pero en los últimos años se encuentra en desuso.

Contemplando con cierta distancia un diseño tan ambicioso como el conjunto de misiones que en lo económico se atribuía al Estado a finales del siglo XX, no cabe sorprenderse de que a semejante construcción se le hayan planteado múltiples problemas. El reconocimiento de que en ocasiones falla el mercado no debe hacer pensar ingenuamente que la autoridad siempre está en condiciones de obtener resultados mejores; en realidad existen dos razones por las que también puede fallar el gobierno. La primera es que el ámbito de lo público resulta propicio para que grupos de presión, electores y políticos defiendan intereses parciales, relegando consideraciones de racionalidad objetiva. La segunda es que la gestión de ingentes cantidades de recursos plantea inevitables problemas de eficiencia en servicios públicos donde no hay competencia o es muy limitada, en los que no existe demanda libremente formada y no se conocen con precisión el volumen o la cantidad ofertados.

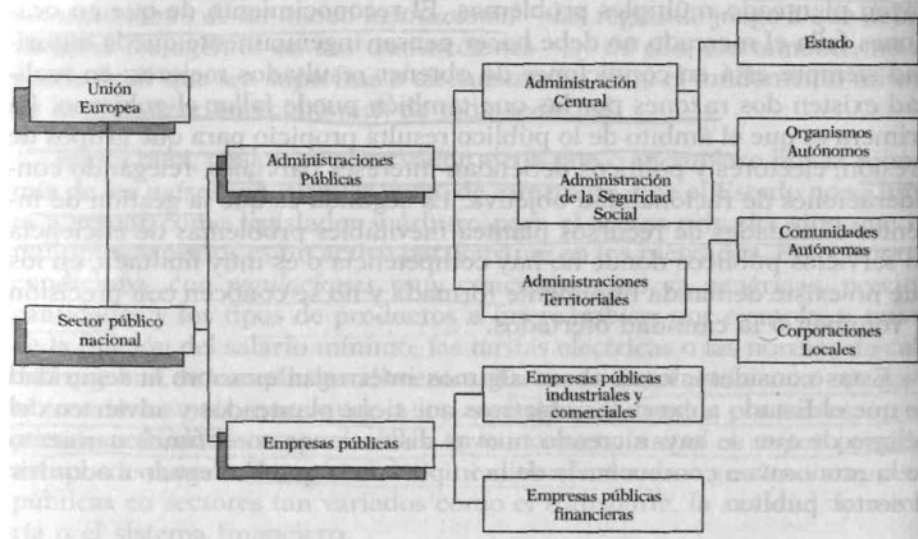
Estas consideraciones abren algunos interrogantes sobre la seguridad de que el Estado alcance los objetivos que tiene planteados y advierten del peligro de que se hayan creado nuevas distorsiones en el funcionamiento de la economía a consecuencia de la importancia que ha llegado a adquirir el sector público.

Pero no son la única duda seria que planea sobre el papel del Estado en las economías actuales, porque asimismo se ha cuestionado la idoneidad de esta figura organizativa en un mundo cada vez más internacionalizado. En los últimos decenios ha crecido de forma espectacular la integración comercial y financiera de los países avanzados, de modo que las políticas anticíclicas autónomas apenas son viables; de otro lado, ha aumentado la integración institucional entre los diversos Estados, con lo que el margen de maniobra legal para practicar políticas nacionales se ha reducido drásticamente (piénsese en la España de la Unión Económica y Monetaria sin política monetaria, comercial o agrícola propia, y con tantos otros límites). En suma, nuestro tiempo es propicio para reconsiderar el papel del Estado en la economía, aunque por el momento convendrá aplicarse a estudiar la realidad actual.

3. Organización de las intervenciones públicas en la economía española

Para intervenir en la economía los poderes públicos utilizan, según se ha dicho, dos instrumentos principales, las regulaciones y la hacienda pública, así como otro secundario, las empresas públicas. Regulaciones y hacienda, los instrumentos de acción eminentemente públicos, se ponen en práctica mediante organizaciones exclusivas, las Administraciones Públicas. Así, desde un punto de vista organizativo, *el sector público nacional* está formado por las Administraciones Públicas y las empresas públicas (gráfico 1).

GRÁFICO 1.—Organización del sector público español



Las *Administraciones Públicas* (A.A.PP.) actúan a través del criterio de autoridad y no por el de mercado, y la parte principal de su financiación, reflejada en los presupuestos, se obtiene de manera coactiva por el sistema tributario. Dentro de las *Administraciones Públicas* hay que distinguir entre Administración Central, Administraciones de la Seguridad Social y Administraciones Territoriales.

CUADRO 1.—El gasto de las Administraciones Públicas en España, 1975-2005

Años	Distribución del gasto consolidado (en % del total)				
	Estado	Organismos Autónomos de la Admón. Central	Seguridad Social	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales
1975	44	5	41	—	10
1985	37	4	38	10	11
2005	19	3	29	36	13

Fuente: Elaboración propia con datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

La *Administración Central* está compuesta por el Estado y los Organismos Autónomos (como el Instituto Nacional de Estadística o el Museo del Prado) y controla el grueso de los ingresos públicos, aunque el proceso de descentralización a favor de las Administraciones Territoriales y el crecimiento de las pensiones —que figuran en Seguridad Social— le hicieron perder protagonismo en el gasto a lo largo del decenio de 1980 (cuadro 1). La centralización de los ingresos, por otra parte, hace que el Estado sea el origen de múltiples transferencias hacia las restantes Administraciones (Organismos Autónomos, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), con las que éstas financian, en gran parte, su actividad.

Las *Administraciones de la Seguridad Social* se especializan, no territorial sino funcionalmente, en la gestión de lo que podría denominarse el núcleo originario del Estado de Bienestar, es decir, los gastos de protección social que abarcan sobre todo pensiones y sanidad. Su sistema de financiación es mixto: obtienen recursos directamente a través de las cotizaciones sociales que pagan empresarios y trabajadores y reciben transferencias del Estado en una proporción notable de sus ingresos totales; todo ello se refleja cada año en un presupuesto que va unido al del Estado y se aprueba en conjunto por las Cortes Generales.

Uno de los grandes cambios organizativos recientes en el sector público español es el intenso y rápido proceso de descentralización de las *Administraciones Territoriales*. La creación, a partir de la Constitución de

1978, de diecisiete Comunidades Autónomas como instituciones políticas y administrativas intermedias entre las Administraciones Central y Local ha sido la razón fundamental; sólo es preciso recordar que en 2005 gestionaban más de la tercera parte del gasto consolidado de todas las Administraciones Públicas, cuando apenas hacía veinticinco años que se habían creado. Conviene también mencionar que este proceso no se ha hecho a costa de las Corporaciones Locales, cuya importancia relativa se ha mantenido, sino por reducción del peso del Estado. Además, la mayor parte de los funcionarios públicos pertenecen a las Comunidades Autónomas. En conjunto, España es uno de los países más descentralizados de Occidente.

El otro gran componente del sector público, junto con las Administraciones, son las *empresas públicas*. En su origen fueron creadas con el propósito de alcanzar, desde la participación en los mercados, ciertos objetivos considerados estratégicos para el Estado, como la presencia o el control de sectores productivos clave (por ejemplo, la energía, el transporte, las comunicaciones o la defensa), el fomento del desarrollo nacional o de zonas atrasadas, o bien facilitar la recaudación de ingresos, como en los monopolios fiscales.

En España tuvieron dos momentos de expansión: los años de la autarquía, con la creación del Instituto Nacional de Industria (INI), y los tiempos de la crisis y la transición política en la década de 1970, pero nunca alcanzaron la importancia relativa de otros países europeos. A partir del decenio de 1980, la necesidad de flexibilizar el sector público, los problemas de gestión y las abundantes pérdidas acumuladas, abrieron las puertas a las privatizaciones, que en estos primeros compases del nuevo siglo han reducido el sector público empresarial español a algo casi simbólico. Este fenómeno se está contrarrestando en parte por la creación de numerosas empresas públicas por las Administraciones autonómicas y locales, en busca de instrumentos de gestión más ágiles que los administrativos.

Hasta 1986, ésta era una descripción correcta de la organización del sector público español, pero desde la integración en Europa hay que contar con las *instituciones de la Unión Europea* como una parte de los poderes públicos que pueden intervenir en la economía española, tanto en el ámbito de las regulaciones como en el hacendístico. Por un lado, buena parte de las normas que han de cumplir los agentes económicos nacionales emana de Bruselas; por otro, aunque la actividad financiera comunitaria es residual en España, en 2006 representaba en torno al 0,6 por 100 del gasto total de las Administraciones Públicas nacionales. (Una explicación de estos flujos puede verse en el *RECUADRO I.*)

4. Las regulaciones

Una hacienda raquítica y, en claro contraste, un intenso intervencionismo regulador fueron los rasgos distintivos del marco institucional que conformaba la economía española al final del franquismo. Eran peculiaridades que se habían acentuado en ese régimen, aunque la tradición intervencionista recorre en España todo el siglo, pues la crónica incapacidad para reformar la fiscalidad, y así modernizar la hacienda, se había venido compensando con una exuberancia reguladora.

FLUJOS FINANCIEROS ENTRE ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

La integración de España en la Unión Europea no sólo implica compartir un conjunto de reglas de organización de la economía, incluida una moneda única, sino que ha dado lugar también a unos flujos financieros notables desde mediados de los años noventa. No obstante, España también contribuye a financiar los gastos de la Unión, a través de algunas partidas que cada año nutren el presupuesto europeo.

El saldo entre aportaciones y recursos recibidos ha sido sistemáticamente favorable a España, pero se ha visto reducido de forma sensible. La ampliación al Este, el progreso de España y las dificultades de los principales contri-binles netos como Alemania, han obligado a un replanteamiento de los Fondos Estructurales y de Cohesión, que reducirá sustancialmente las ayudas recibidas por España a partir de 2007. También la Política Agrícola Común está en discusión por motivos parecidos, de manera que el saldo a favor de España dejará de ser en pocos años tan favorable, y la inversión en infraestructuras, junto con las rentas agrarias, serán las principales perjudicadas de manera directa.

Partidas	1995		2006	
	Mill. euros	%	Mill. euros	%
• Financiación comunitaria	10.542	100,0	12.635	100,0
— FEOGA Garantía	4.450	42,2	6.655	52,6
— Fondos Estructurales	5.013	47,6	4.560	36,1
— Fondo de Cohesión	1.023	9,7	1.283	10,2
— Otras ayudas	56	0,5	137	1,1
• Aportación española	3.702	100,0	10.275	100,0
— IVA	2.153	58,2	2.374	23,1
— Recurso al PNB	743	20,1	6.547	63,7
— Otras aportaciones	806	21,7	1.354	13,2
• Saldo	6.840		2.360	
(Saldo respecto del PIB en %) . .	1,6		0,2	

Fuente: Dirección General del Tesoro y Política Financiera e IGAE.

En la regulación básica, aquella que configura el marco institucional, fueron especialmente estrictos los condicionamientos establecidos sobre las relaciones económicas con el exterior y sobre los mercados de factores productivos, capital y trabajo. Era una economía cerrada y rígida, con grandes dificultades para adaptarse a cambios inducidos desde fuera o como consecuencia del propio proceso de desarrollo.

Tales deficiencias eran tan evidentes que hubo un acuerdo generalizado sobre la necesidad de una doble reforma del marco institucional: la modernización de la hacienda, para conseguir un sector público más amplio y equitativo, y la liberalización de las regulaciones básicas que afectaban al sector privado. El programa reformista contó con dos puntos de apoyo que redujeron posibles resistencias sociales: la transición política y la integración en la Unión Europea. El cambio de régimen hizo posible la reforma fiscal, punto de partida de la modernización de la hacienda, y los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978 representaron sendos impulsos liberalizadores. Posteriormente, la integración en la Europa comunitaria favoreció un nuevo e intenso proceso de desregulación, ampliado con motivo de la puesta en vigor del Mercado Único en 1992 y de la Unión Monetaria después.

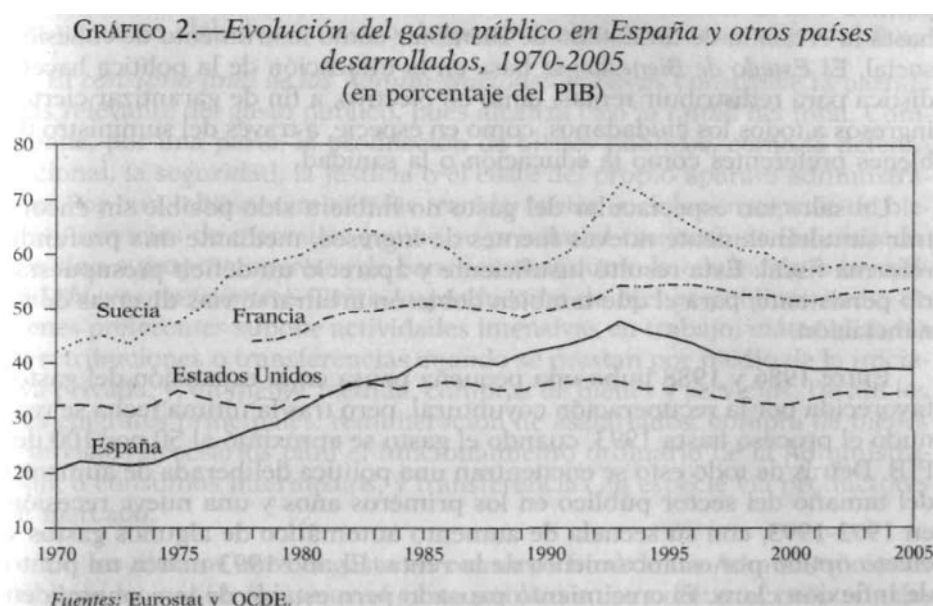
En la actualidad, dos terceras partes de las normas españolas de contenido económico tienen su origen en directivas o decisiones europeas. Como resultado, la organización institucional de la economía española, a comienzos del siglo actual, poco o nada tiene que ver con la del franquismo: es muy abierta, los mercados son mucho más flexibles y la hacienda es parecida en tamaño y composición a la de otros países desarrollados.

En los últimos años las políticas de regulación han adquirido un nuevo protagonismo debido a las limitaciones impuestas a las macroeconómicas por la cultura de la estabilidad y los compromisos derivados de la integración monetaria europea, así como por la devolución de un mayor papel al mercado, que exige reglas de juego más claras. Este origen ha puesto a los procedimientos en el centro de las discusiones, porque, ciertamente, regular era una actividad tradicional de los poderes públicos, y el ámbito de las regulaciones era la economía al completo. La novedad consiste en adoptar como criterio de evaluación de las regulaciones su idoneidad para garantizar un funcionamiento eficiente y equilibrado de los mercados; en definitiva, para contribuir al crecimiento autosostenido de la economía a largo plazo y también a la cohesión social.

Entre los elementos positivos en los cambios regulatorios de los últimos años en España cabe destacar la mayor transparencia y menor discrecionalidad de la Administración, la simplificación de los procedimientos administrativos, la creación de instituciones de regulación sectorial (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional de la Energía y Comisión del Mercado de Telecomunicaciones), así como el tono general liberalizador.

Entre las cuestiones pendientes están la escasa calidad de muchas normas que, junto a su abundancia y los problemas de coordinación entre niveles de gobierno, crean inseguridad jurídica, así como la escasa atención que todavía se presta a su impacto económico al elaborar regulaciones. El proceso de adelgazamiento del Estado central, cediendo competencias a las instituciones europeas y a las Comunidades Autónomas, también se ha reflejado en una compleja redistribución de la capacidad de regular en el ámbito de la economía, que a veces provoca incertidumbre en los agentes económicos.

5. La hacienda de las Administraciones Públicas



Junto a las regulaciones —ya se ha dicho—, el otro instrumento decisivo para afirmar la presencia de los poderes públicos en la economía es *la hacienda*, cuyos dos elementos esenciales son gastos e ingresos públicos. En este caso es más fácil conocer la intensidad del intervencionismo, pues puede cuantificarse con sencillez poniendo en relación el gasto público con la renta nacional. El gasto público en España representó casi un 40 por 100 del PIB en 2006, una cifra inferior a la media europea y mayor que la de Estados Unidos, de lo cual podría deducirse que España se sitúa en una posición intermedia entre la opción más liberal estadounidense y la más intervencionista de Europa (gráfico 2).

El porcentaje que representa el gasto sobre el PIB no es una magnitud estable, pues depende de la evolución respectiva de ambos términos de comparación, el gasto y la renta. En cuanto al gasto, los poderes públicos pueden decidir anualmente, cada vez que elaboran un presupuesto, si amplían, reducen o mantienen las obligaciones de gasto asumidas por el Estado; por ejemplo, modificando los beneficiarios de la asistencia sanitaria, programando inversiones o alterando el sistema de pensiones públicas. Esto suele denominarse *política fiscal discrecional*.

Algunas de estas obligaciones genéricamente asumidas son sensibles a la fase del ciclo por la que atraviesa la economía; así, cuando crece el paro en las recesiones, también lo harán los gastos derivados de las prestaciones por desempleo, sin cambio alguno en la política fiscal. A esto se lo denomina *componente automático del gasto público*, y puede hacer, por sí mismo, que aumente o disminuya el porcentaje del gasto respecto a la renta. Por otra parte, como es lógico, la proporción es también sensible al denominador, es decir, al PIB, de forma que en las recesiones crecerá el porcentaje no sólo por el componente automático de aumento del gasto, sino por el estancamiento del PIB. Y lo contrario ocurrirá en fases expansivas, cuando un gasto igual (o menor, por el automatismo) se ponga en relación con una renta creciente.

El gasto público en España, como porcentaje del PIB, creció sin apenas pausa entre 1975 y 1986. Fue el resultado de dos factores, político uno y económico otro, que presionaron sobre el volumen de gasto, así como el

efecto de un débil crecimiento de la economía. El factor político fue la transición, una redefinición del contrato social entre los españoles con múltiples proyecciones, desde la adopción de la democracia como forma de organización política o la articulación territorial a través de Comunidades Autónomas, hasta la creación de un Estado de Bienestar como instrumento de cohesión social. El *Estado de Bienestar* se basa en la utilización de la política hacendística para redistribuir rentas, tanto en efectivo, a fin de garantizar ciertos ingresos a todos los ciudadanos, como en especie, a través del suministro de bienes preferentes como la educación o la sanidad.

Un salto tan espectacular del gasto no hubiera sido posible sin encontrar simultáneamente nuevas fuentes de ingresos, mediante una profunda reforma fiscal. Ésta resultó insuficiente y apareció un déficit presupuestario persistente, para el que también debieron arbitrase vías diversas de financiación.

Entre 1986 y 1988 hubo una pequeña pausa en la expansión del gasto, favorecida por la recuperación coyuntural, pero tras la última fecha se reanudó el proceso hasta 1993, cuando el gasto se aproximó al 50 por 100 del PIB. Detrás de todo esto se encuentran una política deliberada de aumento del tamaño del sector público en los primeros años y una nueva recesión en 1992-1993, con su secuela de aumento automático de algunos gastos y efecto óptico por estancamiento de la renta. El año 1993 marca un punto de inflexión claro. El crecimiento pausado pero estable de la economía en la segunda mitad del decenio de 1990, más una política de leve estabilización presupuestaria, apoyada en la necesidad de cumplir las condiciones de acceso a la Unión Monetaria Europea, han rebajado el gasto en diez puntos porcentuales desde 2000.

5.1. GASTO PÚBLICO

En torno al 40 por 100 del PIB pasa cada año en España a través de las Administraciones Públicas, constituyendo el gasto público, según se acaba de explicar. Una parte de él se destina a pagar a los funcionarios o comprar bienes y servicios necesarios para la propia marcha de la Administración, otra se transfiere a ciertos grupos de particulares como los pensionistas o los perceptores del seguro de desempleo, y algunos recursos se dedican a inversión que aumenta la capacidad de producción de la economía, sea directamente o ayudando a empresas o inversores privados. De manera que la realidad del gasto público es compleja.

De acuerdo con la normativa homogénea que se aplica en los sistemas de cuentas nacionales de los países de la Unión Europea, el gasto público se divide entre *empleos corrientes*, que reflejan aquella parte del gasto convertido en consumo o ahorro en términos macroeconómicos por las Administraciones o los particulares, y *empleos de capital*, el destinado directamente a inversión por unos u otros (cuadro 2).

Los empleos corrientes son los más importantes cuantitativamente y engloban cuatro grandes partidas: el consumo final de las Administraciones Públicas, los intereses de la deuda pública, las prestaciones sociales en efectivo y las subvenciones. A continuación se atiende únicamente a las tres primeras, debido a su mayor importancia relativa en los últimos años.

El *consumo final de las Administraciones Públicas* constituye la partida más relevante del gasto público, pues alcanza casi la mitad del total. Comprende, por una parte, la producción de bienes públicos, como la defensa nacional, la seguridad, la justicia o el coste del propio aparato administrativo. Por otra, abarca también las transferencias sociales en especie de bienes y servicios de mercado, que no se prestan al conjunto de los ciudadanos sino a grupos concretos de beneficiarios, como la educación o la sanidad (*bienes preferentes*). Tanto la producción de bienes públicos como de bienes preferentes supone actividades intensivas en trabajo, materializadas en retribuciones o transferencias cuando se prestan por medio de la iniciativa privada, y, en menor medida, compras de bienes y servicios. De ahí los tres epígrafes principales: remuneración de asalariados, compra de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento ordinario de la Administración, o consumos intermedios, y transferencias en especie vía productores de mercado.

En los últimos años el gasto en consumo final de las Administraciones Públicas ha crecido más que el gasto público en su conjunto, pero por debajo del PIB. En particular, han crecido los gastos en sanidad, mientras se han estancado los educativos y los correspondientes a servicios generales y bienes públicos puros como defensa o seguridad. Lo ocurrido con educación y sanidad es fruto, principalmente, de factores demográficos, pues al progresivo alargamiento de la edad media de vida —etapa en la que se multiplica el gasto sanitario— le ha acompañado una reducción significativa de nacimientos, niños y jóvenes en edad escolar.

Los *intereses de la deuda* son gastos correspondientes a desequilibrios presupuestarios de ejercicios anteriores, transmitidos como una carga a los contribuyentes del presente. La espectacular reducción de los intereses de la deuda, que han pasado del 5 al 1,7 por 100 del PIB entre 1995 y 2006, se ha debido tanto a la disminución del déficit público como a la caída de los tipos de interés, ambas por efecto de la estabilidad presupuestaria y macroeconómica.

La tercera gran partida del gasto no financiero son las *prestaciones sociales distintas a las transferencias en especie*, donde se recogen el gasto en pensiones, el subsidio por desempleo y algunas otras ayudas con las cuales los poderes públicos intentan atender situaciones de necesidad. En conjunto representan casi un tercio del gasto público, y en 2006 alcanzaron casi el 12 por 100 del PIB.

Indudablemente son los gastos en pensiones los que resultan decisivos para este epígrafe, pues alcanzan casi las tres cuartas partes del total. Los pagos por pensiones han estado en el centro de la expansión del gasto público en España desde 1977 por un doble motivo: el aumento del número de pensionistas y el crecimiento de la pensión media. El mayor número de pensionistas se ha debido, por una parte, a procesos demográficos: aumento de las personas que llegan a la jubilación y de la vida media de los pensionistas. Por otra, a diversas operaciones

CUADRO 2.—*Gastos de las Administraciones Públicas en España, 1995-2006*

Partidas	Valor 2006 (millones euros)	Distribución en %		% del PIB	
		1995	2006 ^a	1995	2006 ^a
• EMPLEOS CORRIENTES					
— Consumo final	169.798	39,3	45,2	17,7	17,4
— Consumos intermedios	47.464	9,3	12,6	4,2	4,9
— Remuneración de asalariados	97.720	25,1	26,0	11,3	10,0
— Transferencias sociales en especie	24.614	4,9	6,6	2,2	2,5
— Intereses ^a	15.976	11,6	4,3	5,2	1,7
— Prestaciones sociales distintas a las transferencias en especie	113.064	30,9	30,0	13,9	11,6
— Subvenciones	9.644	2,4	2,6	1,1	1,0
— Otros	16.080 ^b	2,0	4,3	0,9	1,6
• EMPLEOS DE CAPITAL					
— Formación bruta de capital	37.765	8,4	10,1	3,8	3,9
— Transferencias de capital a pagar	13.015 ^c	5,4	3,5	2,4	1,3
Total gastos	375.342	100,0	100,0	45,0	38,5

Notas: (a) Aplicación criterios del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). (b) Incluye Otras transferencias corrientes y Otros empleos corrientes. (c) Incluye Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital y Adquisiciones menos cesiones de activos no financieros no producidos.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), 2006 (Avance).

discrecionales de ampliación de los colectivos beneficiarios en los años de la transición (en los regímenes agrario o de autónomos) y a una utilización recurrente de los procesos de jubilación anticipada por las empresas como vía de reducción de plantillas.

Como resultado de todo esto, el número de pensionistas era más del doble al comenzar el presente siglo del que había en 1975.

El aumento de la pensión media también ha tenido causas vegetativas (los pensionistas nuevos perciben más que los fallecidos) y discrecionales (el crecimiento mínimo de las pensiones se ha indiciado con los precios y las desviaciones siempre han sido al alza, en especial para los colectivos con cuantías más reducidas).

El sistema español de pensiones es fundamentalmente «de reparto», lo que significa que los activos de cada momento aportan los flujos que reciben los pensionistas de ese mismo período. Los años y la cuantía de lo cotizado por cada uno sólo sirven para establecer la base de la percepción, pero no hay una correspondencia automática como en los regímenes «de capitalización». De ahí que la sostenibilidad del sistema dependa de la relación a largo plazo entre cotizantes y perceptores, así como de la evolución de las cotizaciones y pensiones medias. Aunque la evolución de los últimos años ha sido favorable por el aumento de los cotizantes, gracias a la fase expansiva del ciclo económico, el sistema español tiene una considerable rigidez y sigue habiendo dudas sobre su viabilidad sin cambios en el largo plazo. El problema para llevar a efecto tales cambios radica en el interés de todos los partidos por el mercado político del voto de los pensionistas, que paraliza las propuestas de reforma.

Por lo que respecta a la *inversión pública*, principal partida de los empleos de capital, alcanzó en ese último año una proporción mayor que los intereses de la deuda pública por primera vez desde la década de 1980. La inversión es la base para la provisión de un conjunto de infraestructuras de capital público imprescindibles para el mantenimiento de una senda estable de crecimiento económico, como las vías de comunicación. En los últimos años se ha mantenido un considerable esfuerzo inversor en las Administraciones Públicas españolas en términos comparados, que intenta recuperar un notable atraso histórico y compensar condiciones naturales adversas como una cierta situación periférica, la escasa densidad de población y elevada altitud media.

5.2. INGRESOS PÚBLICOS

El origen inmediato del actual sistema tributario español se encuentra en la reforma fiscal iniciada en 1977, con la introducción de la imposición sobre la renta y el patrimonio en un sentido moderno, tras las primeras elecciones democráticas, y culminada en 1986, con la implantación del Impuesto sobre el valor añadido (IVA), coincidente con el ingreso de España en la Unión Europea. El proceso de reforma afectó a todas las figuras impositivas y a la propia Administración tributaria, aunque renta, patrimonio e IVA fuesen los cambios más significados. Antes de la reforma, la fiscalidad española no respondía a patrones europeos: la presión fiscal era muy inferior y su estructura diferente. Con el cambio ganó en equidad, flexibilidad, neutralidad y transparencia, y se asimiló a la vigente en los países comunitarios, aunque con lógicas peculiaridades, como sucede en los demás casos, que responden a la soberanía tributaria mantenida en las esferas nacionales.

En la actualidad los *ingresos de las Administraciones Públicas* españolas se nutren sobre todo de tres partidas: las cotizaciones sociales, los impuestos indirectos y los directos, con porcentajes de participación en torno al 30 por 100 en los tres casos en 2006 (cuadro 3). Las restantes fuentes de ingresos tienen una importancia muy secundaria, e incluso ha disminuido su aportación en los últimos años, como ha ocurrido con la partida de intereses y otras rentas de la propiedad, mermada por los menores dividendos percibidos como consecuencia de la política de privatización de aquellas empresas públicas que eran rentables. La privatización, en esos casos, consistió en cambiar rentas futuras (los dividendos) por valor presente (el capital obtenido).

Las *cotizaciones sociales* aportan financiación al sistema de Seguridad Social y suponen, según se ha mencionado, un tercio del total de los ingresos públicos en 2006, aproximadamente. Son muy sensibles a la evolución del número de cotizantes, y por eso se han beneficiado en los últimos años de la fuerte creación de empleo registrada en España, ganando participación en el PIB. Se las ha catalogado en muchas ocasiones de impuesto sobre el empleo, sin embargo, han contribuido decisivamente a proporcionar una base firme a la

CUADRO 3.—Ingresos de las Administraciones Públicas en España, 1995-2006

Partidas	Valor 2006 (millones de euros)	Distribución en %		% del PIB	
		1995	2006	1995	2006
• RECURSOS CORRIENTES					
— Impuestos s/producción e import. . .	120.390	26,3	30,7	10,2	12,3
— Impuestos s/renta y patrimonio . . .	114.397	26,0	29,1	10,1	11,7
— Cotizaciones sociales	126.545	33,5	32,2	13,0	13,0
— Rentas de la propiedad	7.400	4,4	1,9	1,7	0,8
— Otros recursos corrientes ^a	18.228	6,2	4,6	2,4	1,9
• RECURSOS DE CAPITAL					
— Transferencias de capital a cobrar . .	5.990	3,6	1,5	1,4	0,6
Total ingresos	392.950	100,0	100,0	38,8	40,3

Nota: (a) Incluye Recursos por ventas de la producción y Otras transferencias corrientes.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), 2006 (Avance).

Seguridad Social —que liquida sus cuentas en los últimos años con superávit— y a alejar en el tiempo los temores sobre su sostenibilidad.

Los *impuestos sobre la producción y las importaciones*, los indirectos, constituyen la segunda fuente de recursos de las Administraciones Públicas, y también muestran una clara sensibilidad a la coyuntura económica. El crecimiento de la recaudación en este caso ha sido espectacular en los últimos años, hasta ganar dos puntos en relación con el PIB (12 por 100 en 2006), lo que explica en buena medida el logro del equilibrio presupuestario. El principal tributo en este epígrafe es el IVA, que aporta él solo la mitad del total de ingresos. Le siguen en importancia los impuestos que gravan consumos específicos, como las gasolinas, los alcoholes o el tabaco. Forman parte también de esta rúbrica otros impuestos menores, como el que grava las Transmisiones Patrimoniales y los Actos Jurídicos Documentados, el que afecta a las importaciones o las tasas sobre el juego.

El tercer gran bloque de ingresos no financieros de las Administraciones Públicas son los *impuestos sobre la renta y el patrimonio*, en torno al 12 por 100 del PIB en 2006, también con ganancia de dos puntos respecto de 1995. En este caso las grandes partidas son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades, pues la imposición sobre el Patrimonio aporta una recaudación sólo testimonial, ya que su función principal es de control para el primero. El IRPF es el impuesto más importante de este grupo, pues aporta casi dos terceras partes de la recaudación total, a continuación el Impuesto de Sociedades con una cuarta parte, aproximadamente, y el resto se divide entre diversos tributos menores.

En conjunto, la *presión fiscal* en la economía española (medida como la proporción de impuestos y cotizaciones sociales, sin los demás ingresos no financieros, en relación con el PIB) se aproximó al 36 por 100 en 2005. Esto situaba a España en el grupo de países europeos por debajo de la media de la UE-15 (40 por 100) e, incluso, de la UE-25 (39 por 100), a pesar de la menor presión fiscal de los diez nuevos Estados miembros (34 por 100). Sólo superaron las medias los países nórdicos, Bélgica, Francia, Austria e Italia; no obstante, las cifras europeas están por encima de la norteamericana o la japonesa, en comparación con otros países desarrollados. En el último quinquenio de la década de 1990 creció dos puntos porcentuales y ése fue un factor decisivo en la reducción del déficit presupuestario.

5.3. EL SALDO PRESUPUESTARIO Y LA DEUDA

En el último cuarto del siglo XX, exactamente entre 1976 y 2000, los presupuestos de las Administraciones Públicas españolas se saldaron cada año con déficit. En los primeros tiempos el desequilibrio se debió a que la rápida expansión del gasto, originada por la construcción del Estado de Bienestar y la crisis energética e industrial, no pudo ser seguida por el aumento de los ingresos, a pesar del efecto positivo de la reforma tributaria de 1977. Después las autoridades acabaron por acostumbrarse a convivir con el déficit, en un ejercicio de autocomplacencia poco razonable, que cargaba sobre las generaciones futuras —a las que se transmitía el pago de la deuda y los intereses— el coste de su indisciplina. Así, el saldo presupuestario, aunque sensible al ciclo, fue negativo incluso en años de fuerte crecimiento económico, como a finales de la década de 1980.

La apuesta por la Unión Económica y Monetaria, a partir de 1995, cambió la percepción del déficit, que fue gradualmente desapareciendo, con la ayuda de cierta disciplina presupuestaria, la expansión cíclica, la reducción de los tipos de interés y el aumento de la presión fiscal. Este nuevo comportamiento resultó favorecido por el ciclo económico, pero es, sobre todo, inseparable de la nueva cultura de la estabilidad macroeconómica.

En este terreno de la disciplina presupuestaria, España se ha comportado ejemplarmente en los últimos años,

**CUADRO 4.—El saldo presupuestario y la deuda en España y en la UEM,
1995-2006**
(en porcentaje del PIB)

Países	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
• ESPAÑA								
— Saldo	-6,6	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,2	1,1	1,8
— Saldo primario (sin intereses)	-1,4	2,4	2,5	2,4	2,3	1,9	2,9	3,5
— Deuda ^a	63,9	59,2	55,5	52,5	48,7	46,2	43,1	39,8
• ÁREA DEL EURO								
— Saldo	-5,0	0,0	-1,8	-2,6	-3,1	-2,8	-2,4	-1,6
— Saldo primario (sin intereses)	1,3	2,9	2,1	1,1	0,4	0,5	(0,2)	(0,3)
— Deuda ^a	72,4	69,4	68,3	68,2	69,3	69,8	70,5	69,0

Nota: (a) Según metodología del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).
Fuentes: Eurostat, Comisión Europea, Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), 2005 (Provisional), 2006 (Avance), y OECD Economic Outlook.

manteniéndose a pesar de la desaceleración cíclica y en medio de unos países europeos que comenzaban a flaquear, con aumento del déficit y su reflejo en la deuda. El contraste de ese comportamiento con el superávit de las cuentas españolas y con una deuda que se fue reduciendo desde 1998 es elocuente (cuadro 4). Por otro lado, las bondades del equilibrio financiero parecen compartidas por amplios círculos políticos, y la Ley de Estabilidad Presupuestaria ha sido la expresión de ese compromiso, aunque algunos continúan calificándola de muy rígida.

6. Recapitulación

La presencia de lo público en la economía española sufrió una sustancial mutación en los veinticinco últimos años del siglo XX, que puede resumirse en los dos rasgos siguientes: un cambio liberalizador del marco institucional y una renovada hacienda pública. El comienzo del nuevo siglo ha venido marcado por la disciplina presupuestaria, un valor que convendría mantener.

La liberalización de las regulaciones básicas que configuran el marco institucional se materializó, ante todo, en una completa apertura exterior y en una flexibilización de los mercados de factores productivos, capital y trabajo. En lo hacendístico se amplió la presencia financiera de las Administraciones Públicas hasta un gasto que equivale

al 40 por 100 del PIB, muy próximo al nivel medio comunitario, se descentralizó el gasto y se desmanteló el viejo sistema tributario, para crear otro con mayor equidad, flexibilidad, suficiencia y neutralidad. En cuanto a los ingresos y gastos, el sector público español participa de los patrones continentales, y en la regulación ha cedido una parte sustantiva de su capacidad de intervención a la Unión Europea, especialmente tras la Unión Monetaria.

Lecturas recomendadas

FUENTES QUINTANA, E., «La hacienda pública de la democracia española frente al proceso de integración europea», *Papeles de Economía Española*, núm. 48 (1991).
GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.), *España, economía: ante el siglo XXI*, Espasa Calpe, Madrid, 1999 (en particular los capítulos de J. Segura, J. M. González-Páramo y E. Bandrés).
OCDE, *Regulatory reform in Spain*, París, 2000.

Conceptos básicos

- *Sector público*. Conjunto de unidades económicas controladas por los poderes públicos, entendiéndose por control el ejercicio de una influencia determinante sobre las decisiones. El sector público se compone de Administraciones Públicas y de empresas públicas. Las primeras son unidades institucionales cuya función principal es la producción de servicios no destinados a la venta o la realización de operaciones de distribución de la renta, mientras las segundas producen bienes y servicios destinados a la venta.

- *Regulación*. Conjunto de normas jurídicas, de naturaleza económica o social, mediante las que el sector público persigue objetivos económicos sin emplear recursos financieros.

- *Bienes públicos*. Aquellos cuyo consumo es no rival y en los que no es posible aplicar el principio de exclusión. Dado que los individuos no revelan su disponibilidad a pagar, la empresa no podría resarcirse del coste de producción, y, por tanto, la provisión privada es inviable.

- *Fallos del mercado*. El libre funcionamiento del mercado no siempre conduce a resultados óptimos en la asignación de recursos, lo que significa que, en ocasiones, el mercado no funciona adecuadamente. De igual modo, si una actividad genera efectos externos, la producción será insuficiente o excesiva según que dicho efecto ocasione beneficios o costes sociales. Otro fallo del mercado se origina en la existencia de rendimientos crecientes de escala, generando la aparición de monopolios que suministran una cantidad inferior con un precio superior al óptimo. Finalmente, el correcto funcionamiento del sistema de precios exige que los agentes económicos dispongan de toda la información relevante. Cuando la información es imperfecta y su adquisición costosa, el mercado se muestra incapaz de proporcionar un suministro eficiente de bienes.

CAPÍTULO 15 LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Álvaro Anchuelo Crego

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA POLÍTICA MONETARIA: 2.1. Diseño institucional. 2.2. Objetivo: la estabilidad de precios. 2.3. La estrategia de política monetaria. 3. LA POLÍTICA CAMBIARIA: 3.1. Régimen cambiario del euro. 3.2. Evolución del tipo de cambio del euro. 4. LA POLÍTICA FISCAL: 4.1. ¿Por qué limitar los déficit públicos en la Unión Monetaria Europea? 4.2. El Pacto de Estabilidad. 5. LAS POLÍTICAS DE OFERTA. 6. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Antes de la existencia del euro los distintos instrumentos de política económica estaban esencialmente en manos nacionales. Mientras España dispuso de su moneda, existió un banco central con poderes para emitirla y, por tanto, la posibilidad de realizar una política monetaria propia. La peseta tenía tipos de cambio respecto al resto de monedas, que daban la opción de alterarlos y desarrollar una política cambiaria española. Las decisiones de política fiscal correspondían a las Administraciones nacionales, sin restricciones significativas. En la misma situación estaban las políticas microeconómicas o de oferta.

El último uso que las autoridades españolas hicieron de este variado arsenal de instrumentos estuvo destinado, a mediados de la década de 1990, a cumplir los cinco criterios de convergencia o condiciones de Maastricht, que era preciso satisfacer para incorporarse a la Unión Monetaria Europea (UME). En realidad, los cinco criterios pueden resumirse en dos grandes exigencias: lograr una baja tasa de inflación y unas cuentas públicas saneadas.

Aunque la economía española estuviese inicialmente lejos de cumplir estos requisitos, los cambios en la política económica lograron modificar radicalmente el panorama en un corto espacio de tiempo. La política monetaria, dirigida por un Banco de España independiente, emitió señales claras de que se haría lo que fuese necesario para reducir la inflación a los niveles exigidos. La credibilidad obtenida ayudó a disminuir las expectativas de inflación de los agentes con celeridad, lo que permitió situar la inflación en niveles centroeuropeos. La política fiscal cumplió con sus propias tareas mediante un proceso de consolidación presupuestaria, facilitado tanto por la fase expansiva del ciclo que se atravesaba como por la bajada de los tipos de interés de la deuda pública. El resultado final del esfuerzo de convergencia nominal fue el holgado cumplimiento por la economía española en 1997, año del examen, de los cinco criterios exigidos. Esto hizo posible formar parte de la Unión Monetaria Europea desde su nacimiento, el 1 de enero de 1999.

Además de exigir cierto grado de estabilidad macroeconómica *antes* de permitir a un país la entrada en la zona del euro, el proceso de unificación monetaria incluye también un nuevo diseño para las políticas económicas, con el fin de preservar y reforzar esa «cultura de la estabilidad» *una vez dentro*. Su estudio constituye el objetivo esencial de este capítulo. Para ello, en los siguientes epígrafes se irá analizando sucesivamente la situación actual de la política monetaria, la cambiaria y la fiscal, para concluir con unos breves comentarios sobre las políticas de oferta. Cada instrumento se estudiará por separado, pero es importante no perder de vista las interrelaciones existentes, que dotan de una lógica global al diseño.

2. La política monetaria

2.1. DISEÑO INSTITUCIONAL

El Banco Central Europeo (BCE) más los trece bancos centrales nacionales de los países de la zona del euro (que han perdido su rasgo esencial de ser emisores de una moneda propia, pero siguen existiendo) forman el *Eurosistema*. Sus órganos rectores son los del BCE: el Comité Ejecutivo y el Consejo de Gobierno. El *Comité Ejecutivo* está formado por seis miembros: el presidente del BCE, el vicepresidente y otros cuatro. Todos ellos son nombrados, de común acuerdo, por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la zona del euro. Sus mandatos tienen ocho años de duración y no son renovables. El Comité Ejecutivo es el responsable de la gestión diaria del BCE: prepara los materiales para las reuniones del Consejo de Gobierno y pone en práctica las decisiones en él adoptadas, impartiendo para ello las instrucciones precisas a los bancos centrales nacionales de los países de la zona del euro.

El órgano clave es el *Consejo de Gobierno*, en el que se toman las decisiones fundamentales de la política monetaria única, que se ha convertido en un instrumento supranacional, común para toda la zona del euro. Éste se compone en la actualidad de diecinueve miembros: los seis del Comité Ejecutivo más los trece gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países integrantes de la zona. Los gobernadores son nombrados por sus respectivas autoridades nacionales para un mandato renovable de, al menos, cinco años de duración.

Las reuniones del Consejo son quincenales pero, normalmente, sólo en la primera reunión de cada mes se toman las decisiones importantes de política monetaria, las relativas a los tipos de interés. Los acuerdos se adoptan teóricamente por mayoría simple, aunque en realidad parece que suele optarse por lograr una posición de consenso que no haga necesario llegar a la votación. Cada uno de los diecinueve miembros dispone de un voto del mismo valor, puesto que no tienen el carácter de representantes nacionales; al contrario, se supone que han de tomar las decisiones adecuadas para el conjunto de la zona. Los largos mandatos de que disfrutan son uno de los mecanismos fundamentales para garantizar que la política monetaria única esté en manos de un BCE independiente, no subordinado a ninguna otra institución en su ámbito de competencias. La independencia de los bancos centrales se considera una importante garantía de que la política monetaria no sufra interferencias debidas a motivos meramente electorales.

El Consejo de Gobierno toma decisiones sobre los tipos de interés a corto plazo del mercado monetario. Ejerce, pues, su capacidad de control del mercado monetario vía precios. Los tipos fijados señalan la orientación de la política monetaria, su carácter más o menos expansivo, y sus efectos se acaban transmitiendo, con mayor o menor celeridad e intensidad, al resto de los tipos de interés a diferentes plazos, a los que marcan la tendencia.

Estas decisiones de política monetaria, que se toman de forma centralizada para el conjunto de la zona del euro, se ejecutan de forma descentralizada por los bancos centrales nacionales de los países miembros de la Unión Monetaria, coordinados por el BCE. Son ellos los que inyectan al mercado monetario la liquidez (la cantidad) que demandan los bancos comerciales al tipo (el precio) decidido. Ésta será mayor cuando se les presta a unos tipos bajos, por eso una política monetaria expansiva irá unida a bajos tipos de interés y rápidos ritmos de crecimiento de la oferta monetaria. La instrumentación descentralizada pretende aprovechar la cercanía y el mayor conocimiento que el banco central nacional tiene respecto de las instituciones financieras del propio país. No obstante, los euros, una vez emitidos, se mueven libremente dentro de la zona, por lo que su emisión incrementa la oferta monetaria del conjunto de la Unión Monetaria, independientemente del lugar en que haya sucedido.

2.2. OBJETIVO: LA ESTABILIDAD DE PRECIOS

El Banco Central Europeo tiene como único mandato legal lograr la estabilidad de precios, sin mayor concreción. Es él mismo quien ha definido lo que entiende por tal. Considera que hay estabilidad de precios si el IPC armonizado (IPCA) del conjunto de la zona del euro no sobrepasa el 2 por 100 de crecimiento anual (véase Conceptos básicos). El anuncio de un valor numérico concreto busca guiar las expectativas de los agentes. La elección del IPCA se debe a que es el índice más utilizado en los contratos y en los cálculos del poder adquisitivo, y a que permite la fácil agregación de los datos nacionales para calcular el IPCA conjunto. El objetivo se define en términos de este dato, el IPCA del conjunto de la zona, por lo que su cumplimiento es compatible con la existencia de diferenciales de inflación nacionales que lleven a determinados países a sobrepasarlo. El BCE sólo se ocupa del agregado, sobre el que puede actuar con la política monetaria común. Los diferenciales nacionales se deberán a causas locales, por lo que habrá que contrarrestarlos con los instrumentos de política económica que siguen en manos de cada país (como las políticas de oferta o la política fiscal).

LA REFORMA DEL OBJETIVO DE LA POLÍTICA MONETARIA

Desde un principio se señaló que el objetivo elegido podía resultar excesivamente estricto, ya que otros bancos centrales permiten tasas de inflación ligeramente superiores. El BCE, sin embargo, se aferró a él, en parte con el fin de lograr credibilidad en la lucha contra la inflación. La futura entrada de nuevos miembros en la zona del euro acentuará el carácter ya restrictivo del objetivo autoimpuesto. Se trata de países que, generalmente, parten de rentas bajas. A medida que se produzca el proceso de convergencia real que cabe esperar, tenderán a tener tasas de inflación más altas que las de los actuales miembros. Una primera redefinición del objetivo ya ha tenido lugar. Originalmente decía, tan solo, que la inflación no debía superar el 2 por 100. En la reforma de 8 de mayo de 2003 el BCE retocó tal afirmación, matizando que desea mantenerse cerca de este tope que no debe superar.

Reformas más sustanciales terminarán, probablemente, siendo necesarias, y no sólo en el valor numérico del objetivo. En el mandato del BCE sólo se ha precisado lo concerniente al logro de la estabilidad de precios, aparentando excluir toda otra consideración. De hecho parece comportarse, igual que la mayoría de los bancos centrales, según una regla de Taylor (véanse los Conceptos básicos), en la que las decisiones de política monetaria tienen en cuenta tanto el comportamiento de los precios como el de la actividad productiva. Cuando hay una amenaza inflacionista, aplica una política monetaria restrictiva, elevando los tipos de interés para contrarrestarla. Pero también le preocupa lo que sucede con la producción, en la medida compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios. En épocas de recesión en el conjunto de la zona del euro, mientras no haya peligro de sobrepasar el objetivo de inflación, disminuye los tipos de interés para estimular la actividad. Convendría explicitar esto, adecuando la teoría a la verdadera práctica.

2.3. LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA MONETARIA

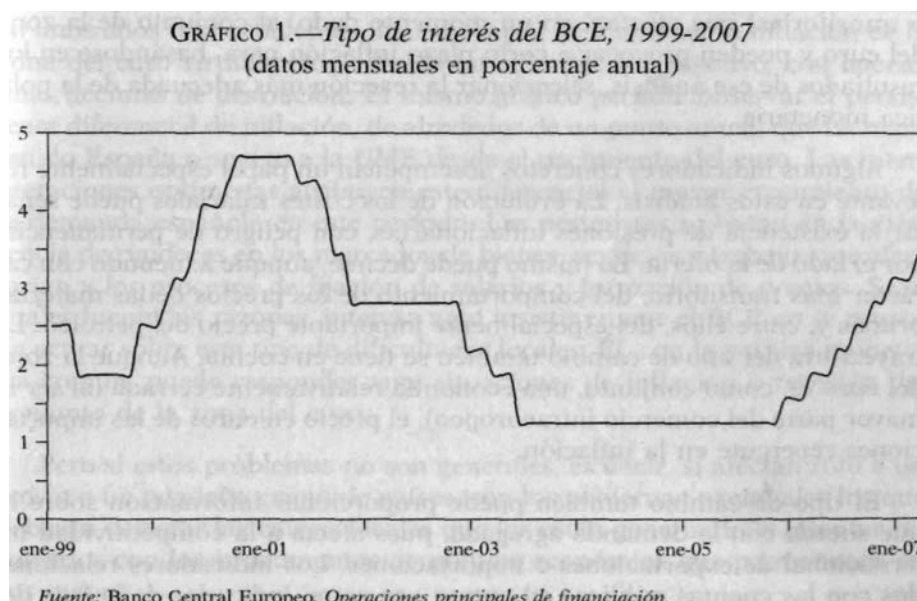
Para lograr el objetivo de inflación descrito, la estrategia de política monetaria se sustenta en dos pilares, denominados por el BCE *análisis económico* y *análisis monetario*. El primer pilar o *análisis económico*, se basa en la teoría de la inflación en el corto plazo. Según ésta, cualquier perturbación (cualquier desplazamiento) que afecte a las curvas de demanda u oferta agregadas repercutirá en el nivel general de precios y, por tanto, en la tasa de inflación. (Un breve recordatorio del modelo de oferta y demanda agregadas puede encontrarse en el capítulo 2, y versiones más extensas en cualquier libro de introducción a la macroeconomía.)

Como es sabido, la demanda agregada refleja la demanda total de bienes y servicios en una economía. Se compone del consumo (fundamentalmente de las familias), la inversión (sobre todo de las empresas), el gasto de las Administraciones Públicas y la demanda neta de los productos domésticos en el extranjero (reflejada en el saldo exterior, exportaciones menos importaciones). Cuando esta demanda se incrementa, se desplaza hacia la derecha, la producción tiende a aumentar y los precios a subir, se generan presiones inflacionistas de demanda.

El Banco Central puede actuar sobre la demanda agregada mediante los tipos de interés. Si el Banco Central sube los tipos de interés aplica una política monetaria restrictiva, los créditos se encarecen, lo que tenderá a moderar el consumo y la inversión. Esto es precisamente lo que hará el BCE ante una perturbación de demanda que ponga en peligro el cumplimiento del objetivo de inflación. Por ejemplo, en los dos primeros años de existencia del euro se produjo un escenario como el descrito, debido a la llamada «burbuja de las nuevas tecnologías», que provocó fuertes incrementos de la inversión y el consumo. Para contrarrestar sus efectos inflacionarios, el BCE respondió elevando progresivamente los tipos de interés, desde finales de 1999 hasta que concluyó el año 2000 (gráfico 1).

Por el contrario, cuando a finales de 2000 estalló la burbuja, deprimiendo la inversión y el consumo, el BCE disminuyó los tipos de interés, entre mayo de 2001 y junio de 2003. Esto demuestra que existe preocupación también por la producción y el empleo, en la medida que sea compatible con el cumplimiento del objetivo de inflación. Al no existir una amenaza inflacionaria en ese entorno recesivo, el BCE intentó suavizar la recesión. Las recientes subidas de tipos responden a la recuperación económica de las principales economías europeas, especialmente Alemania, que empujan la demanda agregada del conjunto de la zona.

Las amenazas inflacionarias también pueden generarse por causas relacionadas con la oferta agregada, por



perturbaciones de oferta. La oferta agregada refleja los costes de producción: de las materias primas, salariales... Cuando éstos se incrementan, debido, por ejemplo, a un encarecimiento del petróleo o de la mano de obra, como sucedió en la década de 1970, la oferta agregada se desplaza hacia arriba. Los precios tienden a aumentar, reflejando el encarecimiento de los factores productivos, y la inflación va en este caso unida a otro problema, la recesión. Este tipo de inflación es más peligrosa, y preocupante para un Banco Central, que la de demanda. El instrumento de que dispone para actuar sobre la economía, la política monetaria, es una política de demanda. En el caso previo, la demanda se desplazaba y la política monetaria ayudaba a devolverla hacia su posición inicial. Ahora es la oferta la que se ha desplazado, pero el Banco Central no puede actuar sobre ella. Si, fiel a su mandato, responde a la amenaza inflacionaria elevando los tipos, disminuirá la demanda agregada, desplazándola hacia la izquierda. Esto ayudará a combatir la inflación, pero agudizará todavía más la recesión. De ahí la preocupación del BCE por las tensiones que ha habido en el mercado del petróleo en los últimos años, o sus continuas llamadas a la moderación salarial.

El primer pilar de la estrategia monetaria del BCE consiste, en resumen, en la realización de análisis amplios sobre las perspectivas del comportamiento de los precios en el futuro inmediato, buscando identificar y combatir las amenazas inflacionarias a corto plazo. Se trata de identificar la naturaleza de las perturbaciones (de oferta o de demanda, permanentes o transitorias) que afectan, en un momento dado, al conjunto de la zona del euro y pueden provocar a corto plazo inflación para, basándose en los resultados de ese análisis, seleccionar la reacción más adecuada de la política monetaria.

Algunos indicadores concretos desempeñan un papel especialmente relevante en estos análisis. La evolución de los costes salariales puede señalar la existencia de presiones inflacionarias, con peligro de permanencia, por el lado de la oferta. Lo mismo puede decirse, aunque a menudo con carácter más transitorio, del comportamiento de los precios de las materias primas y, entre ellos, del especialmente importante precio del petróleo. La trayectoria del tipo de cambio también se tiene en cuenta. Aunque la zona del euro es, como conjunto, una economía relativamente cerrada (al ser la mayor parte del comercio intraeuropeo), el precio en euros de las importaciones repercute en la inflación.

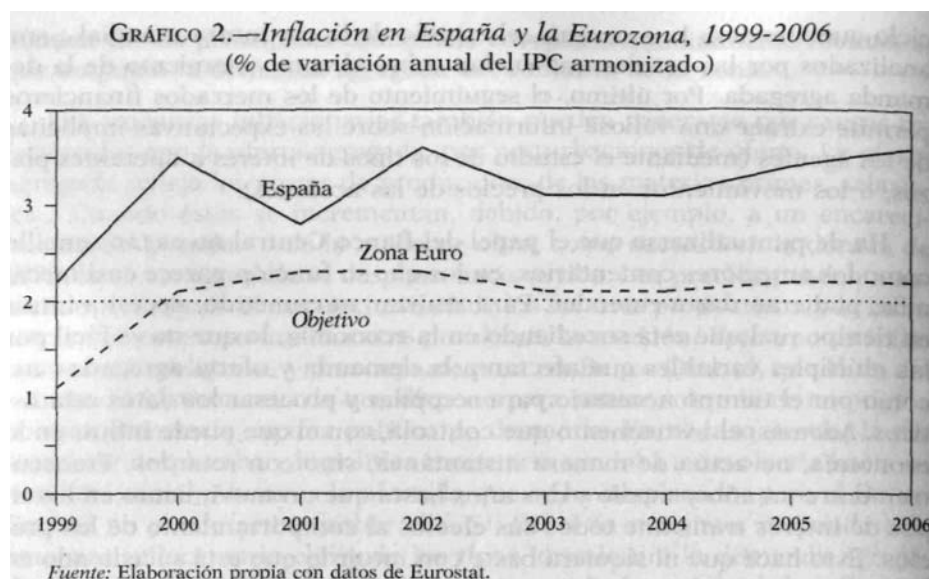
El tipo de cambio también puede proporcionar información sobre lo que sucede con la demanda agregada, pues afecta a la competitividad internacional de exportaciones e importaciones. Los indicadores relacionados con las cuentas públicas, el *output gap* como indicador de la fase del ciclo que atraviesa la economía, el estudio de la coyuntura mundial... son analizados por las señales que envían sobre el comportamiento de la demanda agregada. Por último, el seguimiento de los mercados financieros permite extraer una valiosa información sobre las expectativas implícitas de los agentes (mediante el estudio de los tipos de interés a diferentes plazos, o los movimientos en los precios de las acciones).

Ha de puntualizarse que el papel del Banco Central no es tan sencillo como los anteriores comentarios, en los que su función parece casi mecánica, pudieran dar a entender. Para realizar su cometido, necesita intuir en tiempo real qué está sucediendo en la economía, lo que no es fácil por las múltiples variables que afectan a la demanda y oferta agregadas, así como por el tiempo necesario para recopilar y procesar los datos estadísticos. Además, el

instrumento que controla, con el que puede influir en la economía, no actúa de manera instantánea, sino con retardos. Transcurren entre un año y medio y dos años hasta que un movimiento en los tipos de interés transmite todos sus efectos al comportamiento de los precios. Esto hace que ni siquiera baste con intuir lo que está sucediendo en la economía actualmente, lo que ya es difícil, sino que sea necesario prever las perturbaciones, responder a lo que se cree que va a pasar a uno o dos años vista. Ante estas dificultades, resulta prácticamente imposible mantener siempre la inflación por debajo del objetivo. En el caso de que éste se sobrepase, el BCE no se compromete a corregir las desviaciones en un período de tiempo preciso, tan sólo dice que lo hará «a medio plazo».

Puestos en este contexto, se pueden valorar más justamente los excelentes resultados hasta ahora obtenidos por el BCE. El gráfico 2 refleja cómo, en unos años tan turbulentos, ha sido capaz de mantener la inflación de la zona del euro virtualmente clavada en el ambicioso objetivo, con apenas unas décimas de desviación. El mismo gráfico permite observar el persistente diferencial de inflación, de alrededor de un punto anual, que ha mantenido España respecto a la UME desde el nacimiento del euro. Las interpretaciones optimistas atribuyen este diferencial al mayor crecimiento de la demanda española en este período. Las pesimistas se basan en la existencia de rigideces en los mercados de bienes, servicios y trabajo, que afectarían a los procesos de fijación de salarios y formación de precios. Sean cuales fueren las razones, interesa aquí insistir en que el BCE no se propone actuar sobre este tipo de dificultades locales. Él, con la política monetaria común, puede responder ante situaciones de inflación o recesión del conjunto de la zona del euro.

Pero si estos problemas no son generales, es decir, si afectan sólo a un país o a un pequeño grupo de países, son los gobiernos nacionales los que deberán detectar las causas locales que los están generando, e intentar resolverlos con los instrumentos de política económica que permanecen en sus manos.

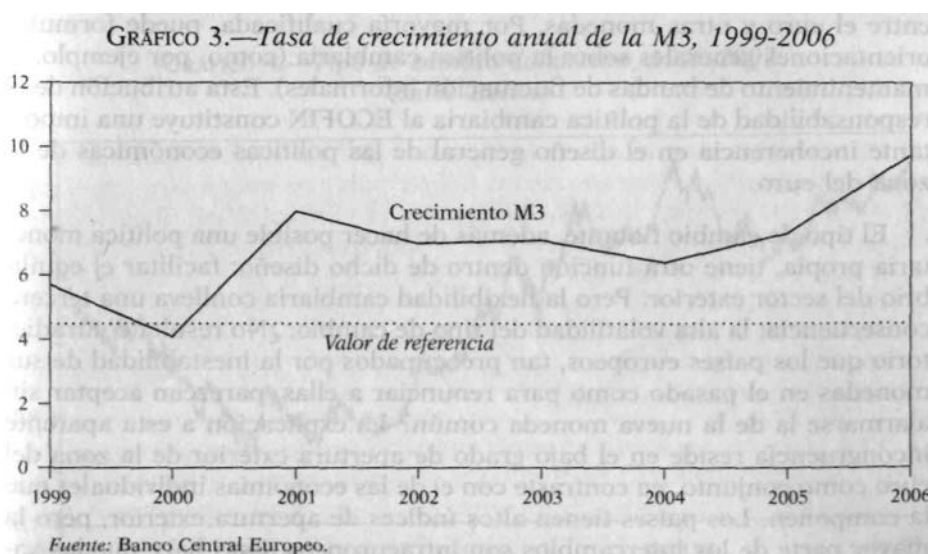


Se ha dejado para el final de este apartado el segundo pilar de la estrategia de política monetaria del BCE, el llamado *análisis monetario*, por el papel un tanto simbólico y relativamente marginal que en realidad desempeña. Este pilar se fundamenta en la teoría a largo plazo de la inflación, que la interpreta como un fenómeno monetario, al establecer la existencia de una estrecha correlación entre la cantidad de dinero que circula en la economía y el nivel general de precios. El BCE no quiere perder de vista del todo esta relación, se propone tenerla en cuenta para complementar con ella las decisiones tomadas pensando en horizontes temporales más cercanos, del primer pilar. Por eso se fija un valor de referencia al crecimiento de la oferta monetaria en la zona del euro, buscando inyectar liquidez a la economía a una tasa compatible con un crecimiento no inflacionario a largo plazo. De las diferentes definiciones posibles del dinero se elige la M3 (véase Conceptos básicos), por ser el agregado monetario que, según los estudios econométricos, mantiene en la zona del euro una relación más estable con el nivel de precios.

El valor de referencia fijado al crecimiento anual de la M3 en la zona del euro se ha mantenido siempre en el 4,5 por 100. Se puede entender de forma sencilla cómo se llega a este valor concreto, escribiendo en tasas de

variación la identidad básica de la teoría cuantitativa del dinero ($M \cdot V = P \cdot y$). Los estudios del BCE estimaron para la zona del euro una tasa de crecimiento tendencial de la producción real de entre el 2 y el 2,5 por 100 anual, y una reducción de la velocidad de circulación de la M3 de entre el 0,5 y el 1 por 100. Fijar como valor de referencia un crecimiento anual de la M3 del 4,5 por 100 implica, en consecuencia, a largo plazo, una tasa de inflación de entre el 1 y el 2 por 100, coherente con el objetivo perseguido.

Sin embargo, todo esto es más aparente que real. Aunque se considera deseable respetar, a la larga, el valor de referencia, no existe ningún compromiso de hacerlo obligatoriamente cada año, de reaccionar de forma automática frente a las posibles desviaciones. El valor es meramente indicativo, puede sobrepasarse cuando las decisiones de política monetaria que hayan de tomarse de acuerdo con el primer pilar, centradas en preocupaciones a más corto plazo, así lo requieran. De hecho, desde que existe, el valor de referencia ha sido sobrepasado con amplitud habitualmente, como puede apreciarse en el gráfico 3. En los dos primeros años de existencia del euro, cuando se mantuvieron altos los tipos de interés para contrarrestar el aumento de la demanda agregada (primer pilar), la tasa de expansión monetaria fue más moderada y se respetó casualmente, o casi. Sin embargo, cuando, de nuevo por razones relacionadas con el primer pilar, se bajan los tipos de interés, se ve ampliamente sobrepasado, sin que se haga nada por impedirlo.



Parece claro, por tanto, que es en el primer pilar donde han de buscarse los fundamentos de las decisiones de política monetaria del BCE, que se verán muy poco condicionadas por la existencia del segundo. Primero, se analizarán las perturbaciones de oferta y demanda que pueden tener consecuencias para la inflación a corto plazo, en el análisis económico, que constituye la base esencial para las decisiones sobre los tipos de interés. Después, en el análisis monetario, simplemente se reflexionará sobre los efectos a largo plazo de esas decisiones, para no perder de vista, mientras se responde a las perturbaciones, la relación también existente a la larga entre la cantidad de dinero y los precios.

3. La política cambiaria

3.1. RÉGIMEN CAMBIARIO DEL EURO

La política cambiaria, como la monetaria, también se vuelve, por su propia naturaleza, común para los países que comparten moneda. Los únicos tipos de cambio que ahora existen son los supranacionales del euro frente al resto de monedas. Se ha optado, hasta el momento, por no fijar el tipo de cambio del euro, dejándolo flotar libremente (aunque con algunas intervenciones puntuales del BCE en los mercados de divisas, lo que se denomina un régimen de *flotación sucia*). Como es sabido, la política monetaria y la cambiaria están estrechamente interrelacionadas. Es necesario que el tipo de cambio de una moneda sea flotante para que la zona que la utiliza pueda tener una política monetaria propia. Con un tipo de cambio fijo, las intervenciones del Banco Central en el mercado de divisas para sostener la paridad afectan a la oferta monetaria. Por consiguiente, si se optase por fijar el tipo de cambio del euro, la actual estrategia de política monetaria sería inaplicable. Bajo tal régimen cambiario, el BCE perdería el control real de la política monetaria, por mucho que legalmente siguiese en sus manos. El

objetivo de combatir la inflación quedaría subordinado al de mantener fijo el tipo de cambio.

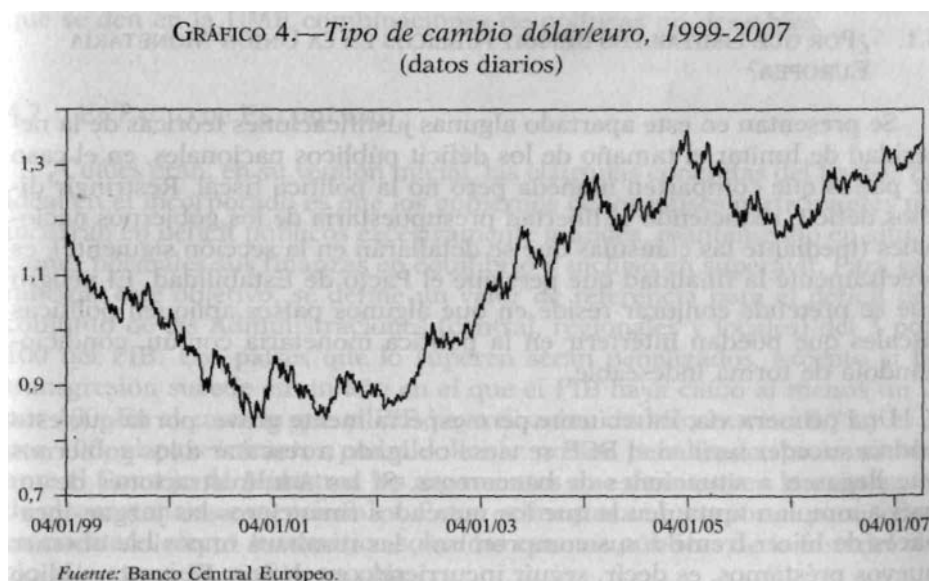
Paradójicamente, el tipo de cambio podría fijarse, y tal decisión ni siquiera depende del BCE. La responsabilidad institucional de la política cambiaria en la zona del euro se ha atribuido al ECOFIN, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas. Éste puede, por unanimidad, adoptar acuerdos cambiarios formales, por ejemplo de fijación del tipo de cambio entre el euro y otras monedas. Por mayoría cualificada, puede formular orientaciones generales sobre la política cambiaria (como, por ejemplo, el mantenimiento de bandas de fluctuación informales). Esta atribución de la responsabilidad de la política cambiaria al ECOFIN constituye una importante incoherencia en el diseño general de las políticas económicas de la zona del euro.

El tipo de cambio flotante, además de hacer posible una política monetaria propia, tiene otra función dentro de dicho diseño: facilitar el equilibrio del sector exterior. Pero la flexibilidad cambiaria conlleva una tercera consecuencia: la alta volatilidad del tipo de cambio. ¿No resulta contradictorio que los países europeos, tan preocupados por la inestabilidad de sus monedas en el pasado como para renunciar a ellas, parezcan aceptar sin alarmarse la de la nueva moneda común? La explicación a esta aparente incongruencia reside en el bajo grado de apertura exterior de la zona del euro como conjunto, en contraste con el de las economías individuales que la componen. Los países tienen altos índices de apertura exterior, pero la mayor parte de los intercambios son intraeuropeos. Esto hace que las variaciones del tipo de cambio, que afectan a la competitividad frente al exterior y, por tanto, a las exportaciones e importaciones, tengan repercusiones menos importantes ahora que cuando se producían entre las antiguas monedas nacionales.

En resumen, el papel de la política cambiaria dentro del diseño general de las políticas económicas en la zona del euro hace recomendable la libre flotación. Esta le permitirá realizar las funciones que tiene asignadas, que se corresponden con dos conocidos efectos de los tipos de cambio flotantes: equilibrar el sector exterior y permitir la existencia de una política monetaria propia (que tiene como objetivo, en el caso de la eurozona, la estabilidad de precios). La volatilidad cambiaria inherente a este régimen resulta más aceptable en la moneda común que en las antiguas monedas nacionales, por el tamaño relativamente pequeño de los intercambios entre la zona del euro y el exterior.

3.2. EVOLUCIÓN DEL TIPO DE CAMBIO DEL EURO

El gráfico 4 recoge la cotización diaria del euro frente al dólar desde el 1 de enero de 1999. Inicialmente, para sorpresa de los analistas, la nueva moneda sufrió una fuerte depreciación, que continuó hasta finales del año 2000. El BCE intervino en el mercado de divisas para frenar la caída, en septiembre de 2000 de forma concertada con la Reserva Federal de Estados Unidos y otros bancos centrales, y en noviembre de ese mismo año de forma individual. Durante 2001 se produjeron dos repuntes poco duraderos, y desde principios de 2002 la tendencia a la apreciación se impone con fuerza, perdurando hasta la actualidad. Un bosquejo de las causas económicas de esta evolución ha de ligar la depreciación inicial del euro a las salidas de capitales europeos hacia Estados Unidos, deseos de participar en las subidas bursátiles ligadas a las nuevas tecnologías.



Las bruscas caídas en el precio de esas acciones, a finales de 2000, señalan el fin de ese episodio. A partir de entonces, lo que parece centrar la atención del mercado es el enorme tamaño del déficit corriente norteamericano y las posibles dificultades de financiarlo.

Respecto a los efectos sobre la economía española de estas fuertes oscilaciones cambiarias, el carácter intraeuropeo de la mayor parte de los intercambios hace que, sin ser desdeñables, tengan menos importancia para la competitividad internacional de España que el diferencial de inflación con los países de la Unión Monetaria.

4. La política fiscal

Las políticas fiscales, que no son comunes sino que siguen estando en manos nacionales, han de desempeñar, dentro del diseño general de políticas en la zona del euro, un doble papel. Por un lado, ha de evitarse que políticas fiscales irresponsables de algunos países puedan dificultar el funcionamiento de la política monetaria, que comparten todos los socios. Con este fin, se limita la libertad nacional para usar este instrumento, mediante el Pacto de Estabilidad. Por otro, las políticas fiscales son una importante herramienta para hacer frente, actuando sobre la demanda agregada nacional, a los problemas recesivos o inflacionarios que afecten solamente a algunos de los países de la UME, sin llegar a tener un carácter generalizado. En consecuencia, las restricciones que se imponen a su uso no han de ser tan severas que impidan la realización de este segundo cometido, más activo.

4.1. ¿POR QUÉ LIMITAR LOS DÉFICIT PÚBLICOS EN LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA?

Se presentan en este apartado algunas justificaciones teóricas de la necesidad de limitar el tamaño de los déficit públicos nacionales, en el caso de países que comparten moneda pero no la política fiscal. Restringir dichos déficit, reduciendo la libertad presupuestaria de los gobiernos nacionales (mediante las cláusulas que se detallarán en la sección siguiente), es precisamente la finalidad que persigue el Pacto de Estabilidad. El peligro que se pretende conjurar reside en que algunos países apliquen políticas fiscales que puedan interferir en la política monetaria común, condicionándola de forma indeseable.

Una primera vía, infrecuente pero especialmente grave, por la que esto podría suceder sería si el BCE se viese obligado a rescatar a los gobiernos que llegasen a situaciones de bancarrota. Si las Administraciones de un país acumulan tanta deuda que los mercados financieros las juzgan incapaces de hacer frente a sus compromisos, les resultará imposible obtener nuevos préstamos, es decir, seguir incurriendo en déficit. El gasto público se verá obligado, en consecuencia, a ajustarse bruscamente a los ingresos. La súbita disminución del gasto (en sanidad, educación, jubilaciones, desempleo) provocará fuertes tensiones sociales. Además, el precio de la deuda pública en circulación se hundirá. Como los bancos comerciales son importantes tenedores de tales títulos, la crisis puede empeorar aún más si se desencadena un pánico bancario entre los depositantes.

La gravedad de la situación, aumentada por el peligro de contagio a los mercados de deuda pública y a los sistemas bancarios de otros países de la Unión Monetaria, generaría una fuerte presión social a favor de que el BCE interviniese. La independencia del BCE y la cláusula de «no rescate» del Tratado de Maastricht (que le prohíbe la compra de deuda pública en el mercado primario) podrían, en un contexto como el descrito, resultar barreras insuficientes para impedir la intervención. Esta consistiría, básicamente, en comprar la deuda rechazada por los mercados y en proporcionar liquidez al sistema bancario, con las consiguientes repercusiones sobre la oferta monetaria.

Existen otras amenazas de interferencia menos dramáticas, pero más frecuentes. Si las Administraciones Públicas de algunos países acumulasen un elevado volumen de deuda pública, existiría el riesgo de generar un sesgo inflacionario en la política monetaria común. El BCE podría ser reticente a elevar los tipos de interés, aunque se tratase de la medida adecuada para combatir la inflación, con el fin de evitar que las mayores cargas por intereses de la deuda aumentasen las dificultades de las Administraciones en apuros. Incluso, aunque esto sea poco probable en la eurozona, una deuda pública elevada podría provocar la tentación de disminuir su valor real mediante la inflación imprevista. Por último, la falta de coordinación entre las políticas fiscales y la monetaria puede tener como consecuencia que se den en la UME combinaciones de políticas no deseables.

4.2. EL PACTO DE ESTABILIDAD

¿Cuáles eran, en su versión inicial, las cláusulas concretas del Pacto? El ideal en él incorporado es que los gobiernos de los países participantes no incurran en déficit públicos excesivamente grandes, manteniendo en situaciones normales sus finanzas en equilibrio o incluso en superávit. Para garantizar este objetivo, se define un valor de referencia para el déficit del conjunto de las Administraciones (central, regionales y locales) del 3 por 100 del

PIB. Los países que lo superen serán penalizados, excepto si la transgresión sucede en un año en el que el PIB haya caído al menos un 2 por 100. En el caso de que el PIB haya disminuido sólo entre el 0,75 y el 2 por 100, el país infractor podrá solicitar no ser penalizado, presentando ante el Consejo de Ministros los argumentos que demuestren la existencia de circunstancias excepcionales. Estos eximentes se incorporan para tener en cuenta el efecto automático sobre las cuentas públicas de la fase del ciclo que atraviesa una economía.

Si el déficit público supera el 3 por 100 del PIB sin eximentes, la multa tendrá un componente fijo del 0,2 por 100 del PIB, que será su cuantía mínima. Existirá, además, un componente variable del 0,1 por 100 del PIB por cada punto en que el déficit supere el valor de referencia. No obstante, la cuantía de la multa no crecerá indefinidamente, pues se le ha fijado un máximo equivalente al 0,5 por 100 del PIB (para déficit públicos del 6 por 100 o superiores). Las cantidades ingresadas mediante multas se repartirán entre los países miembros sin déficit excesivo, en proporción a su PIB.

A primera vista, se trata de un Pacto extraordinariamente riguroso. La evidencia retrospectiva muestra que, entre 1955 y 1996, los países de la OCDE registraron déficit públicos superiores al 3 por 100 del PIB en 241 ocasiones, de las que sólo 7 coincidieron con descensos del PIB mayores del 2 por 100, y únicamente 28 con retrocesos mayores del 0,75 por 100. De cara al futuro cabe esperar, por tanto, que raramente las violaciones del valor de referencia estén exentas de penalizaciones.

Sin embargo, ya desde su nacimiento los expertos predijeron que era probable que el funcionamiento del Pacto, en la práctica, fuese altamente flexible. Los dos rasgos principales que lo flexibilizan son: la existencia de plazos largos entre el incumplimiento y la penalización y la falta de automatismo en el procedimiento sancionador. Respecto a los plazos, la sanción no sigue de forma inmediata al incumplimiento. Una vez detectada la violación del Pacto, al infractor se le hacen recomendaciones para subsanarla. Si, transcurrido alrededor de un año, el incumplimiento persiste se le exige que realice un depósito (sin intereses) con la cuantía de la posible multa. Sólo en el caso de que, dos años después del depósito, siga sin corregir el déficit público excesivo, acabará perdiendo la propiedad de la cantidad depositada, que se convertirá en multa. Hay, por tanto, alrededor de tres años de plazo para reconducir la situación de las finanzas públicas y no ser penalizado, pese a haber superado reiteradamente el valor de referencia.

Respecto al procedimiento sancionador, es iniciado por la Comisión Europea, pero los pasos siguientes no se dan de forma automática, sino que dependen de decisiones por mayoría del Consejo de Ministros. Esta falta de automatismo se presta al comportamiento estratégico y a la negociación política.

El funcionamiento del Pacto de Estabilidad ha puesto de manifiesto lo que los expertos vaticinaban. Cuando Alemania y Francia incumplieron el valor de referencia, las presiones que ejercieron sobre los demás socios lograron detener los procedimientos sancionadores. Seguidamente, esos mismos países incumplidores patrocinaron una reforma del Pacto, aprobada el 22 de marzo de 2005 por el Consejo Europeo reunido en Bruselas, cuyo sentido último es hacerlo todavía más flexible (*RECUADRO 3*).

RECUADRO 3

LA REFORMA DEL PACTO DE ESTABILIDAD

Cualquier tasa negativa de crecimiento de la producción bastará como eximente, sin necesidad de que la caída supere el 2 por 100. También eximirán del cumplimiento del Pacto los periodos prolongados de crecimiento «muy pequeño».

La Comisión Europea sigue poniendo en marcha el procedimiento sancionador pero de forma menos automática que antes, pues deberá tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país, en forma de «factores relevantes» que pueden justificar que se supere el valor de referencia del 3 por 100. La ambigüedad de la lista de «factores relevantes», que esencialmente son partidas de gasto público que se descontarán al calcular (a efectos del Pacto) el déficit, la convierte en potencialmente amplia. Tienen cabida en ella los gastos en investigación y desarrollo, así como los ligados a la realización de reformas estructurales en la economía. Se incluyen, además, las contribuciones a la solidaridad internacional, en forma de ayuda al desarrollo o de apoyo a operaciones bajo mandato de la ONU. Se citan también los gastos que ayuden a lograr los objetivos de las políticas europeas, y en particular la unificación de Europa. En este último apartado entrarían desde las contribuciones al presupuesto de la Unión Europea hasta el coste de la reunificación de las dos Alemanias (que equivale anualmente al 4 por 100 del PIB alemán).

Los plazos concedidos a los incumplidores para corregir el desequilibrio, antes de ser multados, se amplían desde los aproximadamente tres años actuales hasta cerca de cinco. Podrán ser finalmente incluso más largos, pues se permite detener el procedimiento, repitiendo pasos, si se considera que el país infractor ha hecho lo que ha podido para aplicar las medidas correctoras propuestas, aunque éstas no hayan logrado los resultados apetecidos.

Por último, a los países con una deuda pública pequeña en términos del PIB y alto potencial de crecimiento de la producción, se les podrá permitir que tengan como objetivo un déficit público de hasta el 1 por 100 del PIB, en vez del equilibrio presupuestario, en épocas de bonanza.

La principal objeción al Pacto de Estabilidad reside en que dificulta la utilización de las políticas fiscales nacionales, precisamente cuando éstas se han vuelto más necesarias. Ante problemas de carácter local, que no afecten a toda la zona del euro, el BCE no intervendrá. Los gobiernos nacionales, que habrán de afrontarlos, han perdido importantes instrumentos de política económica, como la política monetaria y la cambiaria. La política fiscal, actúe con carácter automático o discrecional, es la principal política de demanda de la que ahora disponen para hacer frente a las recesiones o a la inflación que sólo a ellos les afecten.

La objeción tiene un fundamento indudable. No obstante, el Pacto está pensado para mantener las cuentas públicas en equilibrio, o incluso con superávit, durante las épocas de bonanza. De cumplirse, esto dejaría un margen de maniobra, de unos 3 ó 4 puntos del PIB, que permitiría actuar a la política fiscal ante recesiones nacionales, sin necesidad de sobrepasar el valor de referencia. Además, como se ha señalado antes, el Pacto permite que, en el caso de recesiones especialmente graves, el valor de referencia sea rebasado, e incluye otros elementos de flexibilidad, acentuados tras su reforma. Por otro lado, en circunstancias en que lo que se requiera sea una política fiscal restrictiva, la existencia del Pacto no impondrá limitaciones de ningún tipo.

¿Cómo encaja el caso español en estas reflexiones generales? Mientras la zona del euro se ha mantenido en la atonía productiva y sin amenazas inflacionarias entre finales del 2000 y mediados del 2005, la situación en España ha sido radicalmente distinta. La producción ha estado creciendo a ritmos del 3-4 por 100, y ha existido un diferencial de inflación, de cerca de un punto anual, respecto al conjunto de la zona. La política fiscal ha respondido a esta situación especial, rompiendo una propensión al déficit público y al aumento de la deuda que se mantenía desde el comienzo del actual régimen democrático. Las cuentas públicas han estado en equilibrio o presentado ligeros superávits. Se puede argumentar, incluso, que esta política fiscal no ha sido lo bastante restrictiva. En cualquier caso, deja un margen de actuación para hacer frente a posibles recesiones que afecten particularmente a nuestro país.

5. Las políticas de oferta

Las políticas anteriormente analizadas (monetaria, cambiaria y fiscal) se limitan, lo que no es poco, a proporcionar un entorno de estabilidad macroeconómica a la zona del euro. En efecto, se proponen lograr una baja inflación, unas cuentas públicas saneadas y la suavización de las fluctuaciones cíclicas, tengan éstas un carácter generalizado o meramente local. Pero, dentro de este marco, los distintos países podrán conseguir un mayor o menor aprovechamiento, en términos del crecimiento a largo plazo de su producción. Según ha

demostrado la teoría económica moderna, este crecimiento a largo plazo de las economías va ligado al aumento de la productividad, que a su vez depende, principalmente, del progreso técnico y de las mejoras del capital humano. Son las políticas de oferta, de corte microeconómico, consistentes en reformas estructurales que afectan a los procesos productivos, las que inciden sobre estas variables; de ahí su enorme importancia.

A esta clase de políticas pertenecen la mejora del sistema educativo, el fomento de la investigación y la innovación, la difusión de las TIC, el aumento de la competencia en los mercados de bienes y servicios o la reforma laboral. En los países de la zona del euro, constituyen el principal instrumento de actuación económica que les queda a las autoridades nacionales, al ser el que menos se ha visto afectado por la unificación monetaria, pues continúa en sus manos sin apenas limitaciones. En el plano supranacional, se ejerce algún poder en este ámbito (relacionado con aspectos de las políticas de defensa de la competencia y con el desarrollo del Mercado Único). Sin embargo, desde esas instancias, lo que fundamentalmente se hace es incentivar las actuaciones nacionales. Es el caso de la Agenda de Lisboa, aprobada en marzo de 2000, que pretende impulsar la competitividad, la innovación y la economía basada en el conocimiento en la Unión Europea, con el horizonte del año 2010. Son los países, siguiendo las orientaciones generales de la Agenda, los que han de elaborar y aplicar sus respectivos Programas Nacionales de Reformas.

6. Recapitulación

Mientras España tuvo su propia moneda, los diferentes instrumentos de política económica estuvieron esencialmente en manos nacionales. Existía un banco central con poderes para emitirla y, por tanto, la posibilidad de realizar una política monetaria propia. Existían tipos de cambio entre la peseta y el resto de monedas, que daban la opción de desarrollar una política cambiaria propia. Las decisiones de política fiscal correspondían a las Administraciones nacionales, sin restricciones significativas. En la misma situación estaban las políticas de oferta.

El nacimiento de la Unión Monetaria Europea da paso a un nuevo diseño, más complejo. La política monetaria pasa a ser necesariamente común, como la nueva moneda. Se deja en manos de instituciones supranacionales e independientes, y se le asigna el objetivo de lograr una baja inflación en el conjunto de la zona del euro, que se intentará alcanzar con los menores costes posibles en términos de producción. La política cambiaria también ha de ser inevitablemente común. El papel que se le ha asignado hace recomendable la libre flotación del euro. Ésta permitirá equilibrar el relativamente pequeño sector exterior de la zona, sin impedir la aplicación de una política monetaria que tenga como objetivo la estabilidad de precios. La política fiscal sigue en manos nacionales, pero sujeta a las restricciones que impone el Pacto de Estabilidad para que no interfiera en la política monetaria única. No obstante, dichas restricciones deben dejar margen, si se mantiene el equilibrio presupuestario en las épocas de bonanza, para que pueda seguir actuando frente a las recesiones. Esto será especialmente importante en el caso de las recesiones que no afecten de manera general a la zona del euro. Si la recesión es general, la política monetaria puede ayudar a superarla, en la medida en que ello sea compatible con la estabilidad de precios. En el caso de una recesión individual, habrá de ser la política fiscal nacional el instrumento clave para combatirla.

Dentro del marco de estabilidad macroeconómica proporcionado por las políticas anteriores, las diferencias de crecimiento a largo plazo de la producción entre los países dependerán de las políticas de oferta. Éstas siguen esencialmente bajo el control de las autoridades españolas, igual que antes de la Unión Monetaria.

Lecturas recomendadas

DE GRAUWE, P., *Economics of Monetary Union*, 7.ª edición, Oxford University Press, Oxford, 2007. BANCO CENTRAL EUROPEO, *La política monetaria del BCE*, 2.ª edición, 2004, <http://www.bde.es/informes/bce/polmon/pm2004.pdf> BANCO CENTRAL EUROPEO, «La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» (<http://www.bde.es/informes/bce/mobu/bm0508.pdf>), *Bol. mensual*, 8/2005.

Conceptos básicos

- *Índice de precios al consumo armonizado (IPCA)*. Elaborado por Eurostat, mide el coste de una cesta representativa del consumo de una familia media, muy adecuado para calcular el poder adquisitivo. El índice se desagrega en componentes con objeto de distinguir los diferentes factores económicos que influyen en su comportamiento. La evolución del componente energético, por ejemplo, está muy relacionada con la de los precios

del petróleo. Los alimentos, por su parte, se dividen en elaborados y no elaborados, porque los precios de estos últimos se ven más influidos por las condiciones climáticas y por pautas estacionales. Los precios de los servicios se subdividen, a su vez, en cinco componentes (vivienda, transporte, comunicaciones, recreativos y varios) cuya evolución, causada por distintos determinantes, suele ser diferente. Las medidas de armonización, entre otras cosas, se refieren a los procedimientos para efectuar ajustes por la calidad, al tratamiento de los nuevos bienes y servicios, a la revisión de las ponderaciones y a la clasificación de los subíndices.

- *Regla de Taylor.* Regla de política monetaria desarrollada en 1993 por el economista John Taylor, que propone que el banco central ajuste sus tipos de interés a corto plazo en respuesta tanto a las desviaciones de la inflación respecto del objetivo como a las de la producción respecto de su nivel potencial. En concreto, el banco central debería disminuir los tipos de interés ante tasas de inflación por debajo del objetivo o niveles de producción inferiores al potencial, y viceversa. La regla, que se diseñó como una recomendación normativa, ha mostrado un sorprendente poder para explicar el comportamiento de la mayoría de los bancos centrales en la realidad, independientemente de que reconozcan regirse por ella o no.

- *M3.* Puesto que muchos activos financieros son sustituibles y presentan un elevado grado de liquidez, no siempre resulta evidente cuáles han de incluirse en la definición del dinero. Por eso, los bancos centrales suelen definir y analizar diversos agregados monetarios. De acuerdo con la práctica internacional, el BCE ha definido un agregado estrecho (M1), uno intermedio (M2) y uno amplio (M3), que difieren, de más a menos, respecto al grado de liquidez de los activos que incluyen. La M1 comprende el efectivo en circulación, es decir, los billetes y las monedas, más los depósitos a la vista, que pueden convertirse inmediatamente en dinero o utilizarse para pagos que no se hacen en efectivo. La M2 incluye la M1 y, además, los depósitos a plazo hasta dos años y los depósitos disponibles con preaviso de hasta tres meses. La M3 comprende la M2 más las cesiones temporales, las participaciones en fondos del mercado monetario y los valores distintos de acciones emitidos hasta dos años. El agregado monetario amplio se ve menos afectado por la sustitución entre las distintas categorías de activos líquidos y es, en consecuencia, más estable que las definiciones estrechas de dinero.

CAPITULO 16 DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL Y PERSONAL DE LA RENTA

Juan Ignacio Palacio

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL: EL REPARTO DE LA RENTA ENTRE LOS FACTORES PRODUCTIVOS. 3. DETERMINACIÓN DE LAS RENTAS INTRAFCTORIALES. 4. DISTRIBUCIÓN PERSONAL O FAMILIAR: RENTA FINAL DISPONIBLE. 5. DESIGUALDADES DE RENTA Y POLÍTICAS DE REDISTRIBUCIÓN. 6. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Hasta la Revolución industrial la distribución de la renta tiende a modificarse con lentitud. Los intercambios en los mercados son muy limitados y el modo de subsistencia de la mayor parte de la población depende de su nivel de riqueza. Las rentas aparecen asociadas a la propiedad o dominio sobre el territorio (la tierra) y al tipo de vinculación existente con los amos o señores que detentan dicha propiedad. Con las desamortizaciones o desvinculaciones de la tierra del dominio señorial y con el desarrollo de la industria comienzan a ampliarse los intercambios de mercado. La generalización de dichos intercambios, incluyendo los referentes a los factores productivos (fuerza de trabajo y capital), determina un profundo cambio. Las rentas de la mayor parte de las familias proceden, sobre todo, de su participación como oferentes de trabajo y/o de capital en el proceso productivo, en vez de depender de las riquezas estancas («manos muertas»).

Precisamente, la remuneración de esos factores productivos (trabajo y capital) es lo que origina lo que se denomina la *distribución primaria o funcional* de la renta. En contraste con la riqueza, que es un fondo, algo acumulado que se mide en un instante dado, la renta es un flujo. El *valor añadido* es el flujo que nace de la aportación que realizan los distintos factores productivos a la obtención de bienes y servicios durante un determinado período de tiempo, generalmente un año. Una parte corresponde al pago de los trabajadores, la remuneración de los asalariados. La otra, a la retribución del capital y al esfuerzo incorporado a la producción de los no asalariados, que se plasma en el excedente de explotación y las rentas mixtas.

El reparto del valor añadido entre la remuneración del trabajo asalariado y la que incumbe al capital y al trabajo no asalariado es el objeto del primer epígrafe tras esta introducción. Inmediatamente después, en un nuevo epígrafe, se examina con más detalle la composición y distribución de cada uno de esos dos grandes agregados.

La distribución final de la renta entre personas o familias es la consecuencia de los cambios que sobre esa distribución inicial o primaria imponen los gobiernos mediante diferentes exacciones y transferencias de renta. En economías abiertas también influyen los desplazamientos de rentas entre distintos países. Así, del valor añadido o producto interior, que conforma la distribución primaria de la renta, se pasa a la *renta nacional*. A su vez, la renta nacional se modifica por el efecto de las transferencias de renta, tanto de las realizadas entre particulares como de las fijadas por el Estado con los impuestos y las cotizaciones sociales, de un lado, y las prestaciones sociales, de otro.

El resultado último de ese proceso redistributivo es la *renta nacional disponible* o conjunto de rentas del que se dispone libremente para el gasto. El examen del reparto de dicha renta entre los miembros del conjunto de la población, individuos o familias es lo que se designa como *distribución personal o familiar* de la renta. El análisis de esa distribución personal se estructura en dos epígrafes: el primero se centra en el grado de desigualdad, y el segundo examina cómo el Estado ha tratado de paliar dicha desigualdad y de eliminar las situaciones extremas de pobreza.

2. Distribución funcional: el reparto de la renta entre los factores productivos

Los dos grandes agregados que componen el valor añadido, ya se ha señalado, son: la *remuneración de los asalariados* o retribución del trabajo por cuenta ajena y el *excedente de explotación* más *las rentas mixtas* o contraprestaciones por las aportaciones de capital y de trabajo por cuenta propia. Este último agregado tiene en realidad un sentido residual, ya que es el conjunto de rentas de muy distinto tipo que queda tras descontar del valor añadido las rentas salariales propiamente dichas. El reparto del valor añadido entre esos dos componentes básicos

depende, fundamentalmente, de la intensidad en el uso y el rendimiento de cada uno de dichos factores (véase el *RECUADRO 1*).

En el quinquenio 2000-2005 se ha invertido la tendencia al alza en el peso de la remuneración de los asalariados en el PIB a coste de los factores de España, que era característica de las décadas anteriores. También ha descendido en ese período la participación de las rentas salariales en el PIB en el conjunto de la Unión Europea (cuadro 1). Dado que la tasa de asalarización ha aumentado tanto en la UE-25 como en España, la razón no es otra que la reducción del coste laboral unitario. En ambos casos, pero más aún en el caso español, la productividad ha crecido por encima de la remuneración por asalariado.

Téngase en cuenta que al partir del **PIB** al coste de los factores se toman necesariamente magnitudes monetarias, también para el cálculo de la productividad. Al pasar a términos reales, el hecho de que el incremento

CUADRO 1.—Participación de la remuneración de los asalariados en el PIBcf en la Unión Europea y España, 2000-2005
(porcentajes)

Indicador	Área	2000	2005
A. Remuneración asalariados/PIB ($A = B \cdot C/100$)	España	55,0	52,8
	UE-25	57,2	56,1
B. Tasa de asalarización	España	84,2	85,4
	UE-25	84,1	84,3
C. Coste laboral unitario	España	65,3	61,9
	UE-25	68,0	66,5

Fuente: Eurostat, Cuentas Nacionales.

de los precios (deflactor implícito del **PIB**) en España sea muy superior al de la Unión Europea, determina que la productividad española crezca por debajo de la media europea. El **PIB** español a precios constantes ha aumentado, en el citado período, casi el doble que la media europea, pero el número de ocupados se ha incrementado casi cinco veces más en España que en la Unión Europea.

El proceso de globalización ha favorecido la moderación en el incremento de los salarios al intensificarse los procesos migratorios en la Unión Europea y muy particularmente en España, incorporándose fuerza de trabajo dispuesta a trabajar con remuneraciones relativamente reducidas y propiciando la deslocalización de ciertas actividades productivas hacia otras áreas del mundo con costes laborales más bajos.

Aunque sea brevemente, interesa examinar con más detalle los componentes que conforman el valor añadido bruto de los residentes o renta nacional bruta a precios de mercado (cuadro 2). Con ello se completa el análisis de la distribución funcional de la renta, incorporando las rentas de los residentes que proceden del exterior y restando las que van a parar a no residentes, a la vez que se distingue también la parte que se destina a impuestos y cotizaciones sociales y la que corresponde al consumo de capital fijo.

El descenso en el peso de la remuneración de los asalariados se debe, íntegramente, a la moderación de los sueldos y salarios. El otro componente de la remuneración de los asalariados, las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores, se mantiene constante. Por su parte, la proporción del excedente de explotación neto en la renta nacional también desciende, casi en la misma proporción que aumenta la renta mixta neta. Esto se asocia a que los hogares, trabajadores autónomos y otros empresarios sin asalariados aumentan su participación productiva en mayor proporción que las empresas con asalariados.

LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL. PRINCIPALES IDENTIDADES

La distribución funcional analiza cómo se distribuye el valor añadido entre los principales factores productivos, el trabajo y el capital. En realidad, se distingue entre lo que corresponde al trabajo por cuenta ajena, que se denomina remuneración de los asalariados, y lo que se asigna al resto de los factores participantes en el proceso de producción (capital, trabajo por cuenta propia, capacidad empresarial), que se agrupa en el excedente bruto de explotación y las rentas mixtas brutas.

Si denominamos Y al valor añadido total, W a la remuneración de los asalariados y R al resto de las retribuciones correspondientes al excedente de explotación más las rentas mixtas brutas, el valor añadido aparece como la suma de esos dos componentes:

$$Y = W + R$$

Para ver qué elementos condicionan ese reparto se calcula la proporción que representa cada uno de los dos componentes sobre el valor añadido total:

$$\frac{W}{Y} + \frac{R}{Y} = 1$$

La proporción del valor añadido que corresponde a la remuneración de los asalariados, que es complementaria —como puede constatarse— de la asignada al otro componente, puede expresarse en función del número de asalariados (denominando A al total de asalariados y O al total de ocupados):

$$\frac{W}{Y} = \frac{W/A}{Y/A}$$

Este cociente entre el coste laboral por asalariado y la producción por asalariado (productividad aparente del trabajo) se denomina coste laboral unitario. Sin embargo, es evidente que el valor añadido total no se genera exclusivamente por los trabajadores por cuenta ajena o asalariados, sino también por los trabajadores por cuenta propia y empleadores. De ahí que convenga transformar la fórmula anterior para expresar la participación de los asalariados en función de la producción por ocupado en vez de la producción por asalariado:

$$\frac{W}{Y} = \frac{W/A}{Y/O} \times \frac{A}{O} = \frac{w}{y} a$$

De lo anterior se deduce que la participación de la remuneración de los asalariados en el valor añadido (W/Y), y derivadamente la del otro componente (R/Y), dependen en primera instancia de la remuneración por trabajador asalariado ($w = W/A$), de la productividad aparente ($y = Y/O$) y de la tasa de asalarización $a = (A/O)$.

Por tanto, la participación de la remuneración de los asalariados en el valor añadido tenderá a ser mayor cuanto más elevada sea la remuneración o coste laboral por trabajador en relación con la productividad aparente, > más alta sea la tasa de asalarización. Esto no hace sino indicar que el reparto a escala agregada del valor añadido, entre el trabajo por cuenta ajena y los demás factores que colaboran en el proceso productivo, depende de la proporción de la mejora de la productividad que se asigna a las remuneraciones de los asalariados y del peso relativo de los asalariados sobre el total de ocupados.

CUADRO 2.—*Distribución de la renta nacional bruta en España, 2000-2005*
(porcentajes)

Concepto	2000	2005
Sueldos y salarios	39,5	37,2
Cotizaciones sociales.	10,4	10,4
Excedente de explotación neto	13,1	11,9
Renta mixta neta	14,0	15,3
Consumo de capital fijo	13,8	15,5
Impuestos indirectos netos de subvenciones	10,3	11,3
Rentas de la propiedad netas relacion. con resto del mundo	-1,1	-1,6
Total	100,0	100,0

Fuente: INE, CNE.

El incremento en el peso del consumo de capital fijo indica que la intensificación en el uso del capital requiere reservar una parte cada vez mayor para su reposición (amortización). Igualmente crece la cuota correspondiente a impuestos (netos de subvenciones). La mejora de infraestructuras y de la política social implica desviar una porción creciente del valor añadido o renta nacional al pago de impuestos y cotizaciones sociales. El saldo de las rentas de la propiedad recibidas y pagadas al resto del mundo se hace aún más negativo, lo que detrae una parte adicional del valor añadido que va a parar a no residentes.

3. Determinación de las rentas intrafactoriales

Del reparto del valor añadido en el plano agregado se pueden deducir valores medios del coste laboral y el salario por trabajador o por hora trabajada. Basta con dividir la remuneración de los asalariados y los sueldos y salarios por el número de asalariados ocupados o las horas trabajadas por éstos. Más difícil resulta calcular una tasa de beneficio media a partir del excedente de explotación y la renta mixta. No existe una medida estándar del capital implicado en la producción para toda la economía que permita estimar su rentabilidad con el dato del excedente de explotación. En el caso de las rentas mixtas es imposible establecer una tasa media de remuneración, simplemente porque por su propia definición no cabe distinguir lo que corresponde a la aportación de cada uno de los factores (trabajo, capital y capacidad empresarial).

En cualquier caso, esos valores medios serían poco significativos. Es un hecho conocido que existen importantes diferencias en los salarios percibidos por cada trabajador y en las tasas de beneficio de las empresas. Las distintas características del trabajo y del capital implicado en la producción, así como la dispar capacidad de gestión empresarial, se traducen en fuertes desigualdades de productividad entre empresas y sectores. Más aún, la productividad se ve también influida por situaciones de falta de competencia en los mercados.

Mención aparte merece el tema del *salario mínimo*. La fijación por ley de un salario mínimo garantizado determina el salario legal de reserva o límite inferior de renta al que los trabajadores de baja o nula cualificación pueden incorporarse al mercado de trabajo. En la medida en que el límite legal está por encima del salario efectivo de reserva, al que los trabajadores están dispuestos a aceptar un empleo, se favorece la aparición de la contratación ilegal (economía sumergida) o se restringe el empleo.

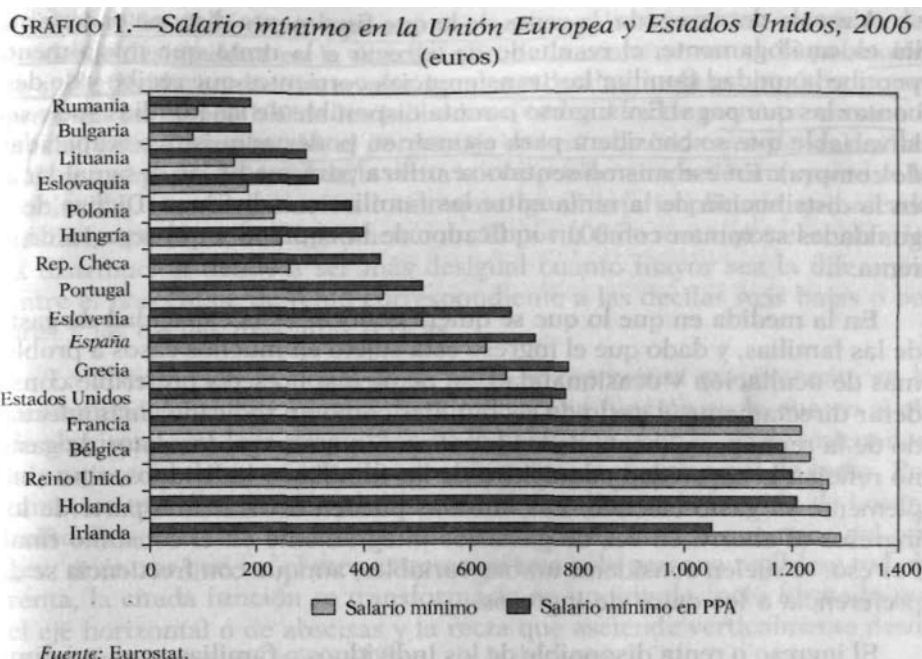
En España el salario mínimo ha crecido normalmente por debajo del salario medio y de los incrementos del índice de precios al consumo. Sin embargo, mientras que en la década de 1985 a 1995 hubo una cierta tendencia a que el salario efectivo de reserva se elevase y se acercase al salario mínimo legal, y a que, por tanto, emergiese una buena parte del empleo oculto (contrataciones ilegales), en la última década tiende a ocurrir lo contrario. Como consecuencia, fundamentalmente, de la intensificación de los procesos migratorios provenientes de territorios con niveles de ingresos notablemente inferiores a los de España, el salario de reserva efectivo (ingresos derivados del autoempleo o rentas alternativas al salario) ha tendido a caer, y eso arrastra a la baja a la mayor parte de las rentas salariales (gráfico 1 y cuadro 3).

El salario mínimo afecta directamente a los trabajadores menos cualificados, pero indirectamente incide sobre los niveles de remuneración de toda la jerarquía salarial y sirve para fijar otras rentas sustitutivas o complementarias de los salarios como las bases de cotización a la Seguridad Social y las prestaciones por desempleo, influyendo también lógicamente sobre los costes de despido. En los países de la Unión Europea con salario mínimo (20 de los 27), éste tiene un nivel relativamente alto respecto al salario medio en Irlanda y Holanda; un nivel medio en España, Reino Unido, Portugal o Hungría; y un nivel bajo, cercano al de Estados Unidos, que es la referencia inferior, en Eslovaquia, Rumania, o Polonia. En todo caso, el porcentaje de trabajadores que cobra el

salario mínimo en España es casi despreciable, inferior incluso al que tienen Estados Unidos y el Reino Unido.

4. Distribución personal o familiar: renta final disponible

La renta nacional, o renta de los residentes derivada de sus aportaciones a la actividad productiva, no es la renta que realmente pueden gastar. Para calcular la renta nacional disponible es preciso añadir las transferencias corrientes de renta netas, es decir, los impuestos directos, cotizaciones sociales, prestaciones sociales, donaciones y otras transferencias corrientes de renta que se reciben de los no residentes) menos la cuantía que por esos mismos conceptos se destina a los no residentes}



CUADRO 3.—Alcance del salario mínimo en distintos países, 2004
(porcentajes)

Países	Salario mínimo en relación con salario medio bruto en la industria y los servicios	Asalariados a tiempo completo con salario mínimo
Luxemburgo	49,6	18,0
Irlanda	50,0	3,1
Holanda	46,1	2,1
Portugal	40,7	5,5
Hungría	40,7	8,0
Reino Unido	37,9	1,4
España	37,7	0,8
Polonia	35,1	4,5
Rumania	34,4	12,0
Eslovaquia	34,1	1,9
Estados Unidos	32,9	1,4
Francia	s.d.	15,6

Fuente: Eurostat.

A escala desagregada, la renta de la que finalmente dispone cada familia es, análogamente, el resultado de agregar a la renta que inicialmente percibe la unidad familiar las transferencias corrientes que recibe y de descontar las que paga. Ese ingreso o renta disponible de las familias suele ser la variable que se considera para estimar su poder adquisitivo (capacidad de compra). En ese mismo sentido se utiliza para medir las desigualdades en la distribución de la renta entre las familias o individuos. Dichas desigualdades se toman como un indicador de la equidad en el reparto de la renta.

En la medida en que lo que se quiere conocer es la capacidad de gasto de las familias, y dado que el ingreso está sujeto en muchos casos a problemas de ocultación y ocasionalidad, se plantea si no sería preferible considerar directamente el gasto de las familias como un indicador más adecuado de la renta permanente de las familias. Sin embargo, los datos de gasto no reflejan la capacidad adquisitiva de las familias o individuos, sino simplemente su gasto efectivo. Las familias pueden dedicar una parte de los ingresos al ahorro en vez de gastarlos íntegramente en el consumo final. Por eso, se suelen considerar ambas variables, aunque con frecuencia se da preferencia a los datos de ingresos.

El ingreso o renta disponible de los individuos o familias, que se estima en las Encuestas de Presupuestos Familiares, no es equivalente al concepto de renta nacional disponible que utiliza la Contabilidad Nacional. Mientras que esta última incluye las transferencias corrientes tanto en dinero como en especie, el concepto procedente de las Encuestas es el de *renta monetaria disponible*. Excluye, por tanto, las rentas no monetarias (alquileres imputados, autoconsumo, salarios y prestaciones sociales en especie).

Aunque lo que se pretende medir, normalmente, es la distribución personal de la renta, el hecho es que la mayor parte de la información sobre la renta se refiere al conjunto del hogar. Muchas de las rentas se ponen en común y son el resultado de la actividad o apoyo mutuo de todos los miembros que componen un hogar. En consecuencia, el ingreso o renta monetaria disponible de las familias u hogares es la variable que se toma como referencia inicial. El hecho de que algunos servicios fundamentales (educación y sanidad) sean gratuitos o semigratuitos, y el que no se tengan en cuenta los salarios y prestaciones en especie, determina que la distribución personal de la renta monetaria no refleje bien la capacidad adquisitiva real de los distintos individuos o familias ni el grado de desigualdad.

Para estimar la *distribución personal de la renta* se pondera la renta familiar por el número de individuos del hogar, teniendo además en cuenta las economías de escala y las diferentes edades o características sociodemográficas de sus miembros. A tal fin se establecen *escalas de equivalencia*. En la Unión Europea se ha generalizado el uso de la escala OCDE corregida, que asigna al primer adulto el valor de la unidad, 0,5 al resto de los adultos y 0,3 a los niños (hasta 14 años).

Con el fin de hacer comparaciones que permitan formarse una idea del grado de desigualdad en la distribución de la renta personal, la población se suele dividir en diez intervalos iguales o decilas: cada grupo o tramo representa un 10 por 100 de los individuos, ordenados de menor a mayor nivel de renta. De ese modo, el porcentaje de renta de cada una de las decilas indica qué parte del total de la renta corresponde a cada décima parte de la población. Una distribución totalmente igualitaria implicaría que a cada decila le corresponde exactamente un 10 por 100 de renta; por el contrario, la distribución tiende a ser más desigual cuanto mayor sea la diferencia entre el porcentaje de renta correspondiente a las decilas más bajas o pobres y las decilas más altas o ricas.

La distribución personal de la renta se representa gráficamente en la denominada curva de Lorenz. Ésta refleja una función en la que en el eje de abscisas se mide la proporción de la población, y en el eje de ordenadas, la proporción de renta, clasificados de menor a mayor nivel de renta. Por tanto, en una distribución absolutamente igualitaria, la función de Lorenz coincidiría con una bisectriz o línea recta de 45 grados que nace del origen; mientras que, en el otro extremo, si una sola persona recibiese toda la renta, la citada función se transformaría en un ángulo recto formado por el eje horizontal o de abscisas y la recta que asciende verticalmente desde el final de dicho eje hasta el final de la bisectriz.

De dicha función de Lorenz se puede derivar un índice de desigualdad como el coeficiente de Gini, que tomará un valor cero para el caso de la distribución perfectamente igualitaria y un valor 1 para el caso de máxima desigualdad. Junto al coeficiente de Gini se suelen utilizar otros indicadores de desigualdad que introducen factores correctores.

Las medidas de desigualdad se van haciendo más complejas para introducir diferentes ponderaciones (índices de Theil y otras), pero la mayoría de ellas se limitan a una sola variable. Para superar esa restricción se han definido índices que combinan distintas variables. El más difundido es el índice de desarrollo humano (IDH) de las Naciones Unidas, que combina, con diferentes ponderaciones, las siguientes variables: la esperanza de vida al nacer; el nivel de educación de la población como un índice compuesto de la tasa de alfabetización y de

matriculación en los distintos niveles de enseñanza; y el nivel de ingresos medido por el **PIB** per cápita en términos de paridad de poder adquisitivo.

5. Desigualdades de renta y políticas de redistribución

El grado de desigualdad en el reparto de la renta disponible de los hogares no tiene una interpretación unívoca. Por un lado, es un reflejo de la disparidad de oportunidades y esfuerzos de las familias para conseguir dichas rentas. Por otro, la evaluación sobre su significado y alcance depende de valores sociales como la aversión al riesgo o a la desigualdad, y de apreciaciones subjetivas sobre el esfuerzo, la riqueza, la solidaridad y otros factores análogos. En todo caso, es un índice de comparación relativa, y así hay que considerarlo.

Los diferentes indicadores de desigualdad muestran diferencias relativas respecto a una renta o un patrón medio de gasto de consumo. Cuando las comparaciones se amplían a escala internacional, los problemas de homogeneidad en los cálculos y de elección del patrón o nivel de referencia se complican. Al confrontar indicadores de desigualdad entre países, éstos se ordenan de acuerdo con el grado de desigualdad interna de cada país, pero no respecto a las desigualdades de renta entre países.

En ese mismo sentido hay que interpretar el concepto comúnmente utilizado de pobreza. Ésta se fija como un cierto nivel respecto a la renta media de cada país. En la Unión Europea se ha impuesto el criterio de utilizar el 60 por 100 de la mediana de la distribución de ingresos por unidad de consumo (hogar). No cabe, por tanto, concluir que la pobreza, medida por el porcentaje de población por debajo de dicho umbral (tasa de pobreza), tenga el mismo significado y alcance en un país con una renta media por habitante elevada, que en otro con un nivel de renta media reducida. Sin embargo, es verdad que cada uno tiende a compararse, principalmente, con aquellos que lo rodean o estima como sus iguales por diferentes razones.

Entre 1980 y 1990, los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares indicaban que en España había disminuido la desigualdad en la distribución de la renta personal. Para la década de 1990 la aparición de una nueva Encuesta de Presupuestos Familiares en 1998 y del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) aportaron más información, pero más difícilmente interpretable por las rupturas metodológicas con las fuentes anteriores. En cualquier caso, todo indicaba un cierto cambio de tendencia, achacable, sobre todo, a la menor renta acumulada en las decilas intermedias a favor de las más ricas y las más pobres.

En el período 2000-2005 (cuadro 4) la desigualdad en la distribución de la renta en España parece haberse estabilizado. Así lo indica la constancia en el índice de Gini y en la diferencia relativa entre el quintil más rico y el más pobre, aunque la tasa de pobreza ha aumentado. Por el contrario, en el conjunto de la Unión Europea el nivel de pobreza permanece invariable mientras se incrementa la desigualdad. España mantiene, por tanto, niveles de desigualdad y pobreza superiores a la media europea, pero se acerca a dicha media en cuanto a desigualdad y se aleja en lo que se refiere a grado de pobreza.

En el contexto internacional, España aparece como un país de alta renta per cápita y alto índice de desarrollo humano, y con un patrón de distribución interna de la renta situado en valores medios (cuadro 5). Ocupa el puesto veintiuno en cuanto a renta per cápita e índice de desarrollo humano, con un nivel de desigualdad interna superior al de los países nórdicos, pero inferior al de los países anglosajones y muy alejado del correspondiente a los países menos desarrollados.

CUADRO 4.—Desigualdad y pobreza en España y la Unión Europea, 2000-2005

Área	Año	Índice de Gini	Ratio 20% más rico/20% más pobre	Tasa de pobreza ^a
España	2000	32	5,4	18
	2005	32	5,4	20
UE-25	2000	29	4,5	16
	2005	31	4,9	16

Nota: (a) La tasa de pobreza equivale al porcentaje de población con renta inferior al 60 por 100 de la mediana de la distribución de ingresos.

Fuente: Eurostat.

CUADRO 5.—*Renta per cápita y grado de desigualdad en la distribución de la renta en España y en algunos países seleccionados, 2004*

País	Puesto según IDH	Renta per cápita 2003 (dólares) PPS	Índice de Gini	10% más rico respecto del 10% más pobre	Tasa de pobreza ^a
Noruega	1	37.670	0,258	6,1	6,4
Australia	3	29.632	0,352	12,5	14,3
Canadá.	5	30.677	0,331	10,1	12,8
Estados Unidos	10	37.562	0,408	15,9	17,0
Alemania	20	27.756	0,283	6,9	8,3
España	21	22.391	0,325	9,0	10,1
Nigeria.	158	1.050	0,506	24,9	34,1

Nota: (a) La tasa de pobreza se calcula aquí a partir de una fuente distinta que la de Eurostat.

Fuentes: Banco Mundial, *Indicadores económicos del mundo 2005*, y Naciones Unidas, *Informe sobre desarrollo humano 2005*.

En general, se constata que las desigualdades tienen causas profundas cuyos efectos se palian por las políticas redistributivas, pero no se corrigen. Es evidente, y todos los estudios empíricos lo han corroborado, que la distribución personal de la renta es más igualitaria después de considerar el resultado de las transferencias e impuestos corrientes. A pesar de ello subsisten diferencias que no pueden ni, en muchos casos, deben ser eliminadas por la acción redistributiva del Estado. Las consecuencias que tienen las restricciones a la competencia existentes en los mercados sobre la distribución personal inicial de la renta (antes de impuestos y demás transferencias corrientes) pueden mitigarse mediante la política fiscal y de gasto social. No deben, sin embargo, sustituir en ningún caso a las políticas de defensa y fomento de la competencia, que condicionan la distribución primaria de la renta.

En todo caso, la redistribución de renta no ha dejado de intensificarse. Las transferencias corrientes recibidas por las familias suponen alrededor de un tercio de su renta disponible ajustada neta (cuadro 6), mientras las pagadas se quedan algo por debajo del 30 por 100. En el período 2000-2005, el peso de las transferencias corrientes, tanto recibidas como pagadas por las familias, aumentó ligeramente, incrementándose el efecto redistributivo en cuatro décimas hasta alcanzar el 4,5 por 100 de su renta disponible ajustada neta.

CUADRO 6.—*Redistribución de la renta: transferencias corrientes que afectan a los hogares en porcentaje de su renta disponible ajustada neta en España, 2000-2005*

Transferencias corrientes	2000	2005
Prestaciones sociales en efectivo recibidas por los hogares . . .	18,1	18,1
Transferencias sociales en especie	14,7	14,9
Otras transferencias corrientes netas	0,5	1,4
Impuestos sobre la renta pagados por los hogares	-9,6	-9,8
Cotizaciones sociales pagadas por los hogares	-19,6	-20,1
Saldo final	4,1	4,5

Nota: Las cifras de 2005 son estimadas.

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España* (base 2000).

En ese mismo período se mantiene el nivel de las prestaciones sociales en efectivo y aumenta el de las transferencias sociales en especie (servicios públicos individualizables como la sanidad o la educación y medicamentos, principalmente) y las otras transferencias corrientes. También se incrementa la presión fiscal (impuestos corrientes) y el pago de cotizaciones sociales.

6. Recapitulación

La renta de la que finalmente disponen las familias o individuos, lo que se denomina *distribución personal de la renta*, viene determinada en primera instancia por las rentas que obtienen los miembros de las familias por sus aportaciones de capital y trabajo al proceso productivo. Es lo que se conoce como *distribución funcional de la renta*. Esa distribución primaria de la renta se corrige mediante la política fiscal y de gasto público, que generalmente palia las desigualdades de renta inicialmente existentes. Aunque los cambios en la estructura de la distribución de la renta suelen ser lentos y deben ser observados a largo plazo, pueden deducirse algunas tendencias.

En el reparto del producto o valor añadido entre las rentas factoriales, la remuneración de los asalariados en España, en el quinquenio 2000-2005, ha perdido peso relativo frente a las rentas mixtas y al excedente de explotación. Se consolida así el cambio de tendencia que se inició en la década de 1990. Las cotizaciones sociales y el consumo de capital fijo acaparan una parte creciente de la renta, en detrimento, respectivamente, de los sueldos y salarios, y del excedente de explotación y las rentas mixtas en términos netos. En cuanto al reparto intrafactorial de la renta, tanto en las rentas salariales como de los demás tipos de renta, se aprecian importantes desigualdades, que muestran una tendencia a aumentar.

Las desigualdades en la distribución primaria de la renta se corrigen por la acción redistributiva del Estado, que se ha acentuado en el período 2000-2005. Esto explica que en esos años el grado de desigualdad en la distribución personal de la renta haya permanecido constante, tras el descenso en la desigualdad en la década de 1980 y la ligera regresión en la década siguiente. España se sitúa, en cualquier caso, en el grupo de países de mayor nivel de vida, con un grado de desigualdad medio en el reparto de la renta. La mayor parte de los países del mundo tienen niveles de renta per cápita muy alejados del de España, con distribuciones internas de la renta mucho más desiguales que en el caso español.

Lecturas recomendadas

ÁLVAREZ, C., AYALA, L., IRIONDO, I., MARTÍNEZ, R., PALACIO, J. I. y RUIZ-HUERTA, J., *La distribución funcional y personal de la renta. Un análisis de sus relaciones*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1996.

RUIZ-HUERTA, J. (ed.), *Políticas públicas y distribución de la renta*, Fundación BBVA, Bilbao, 2005.

MALINOVIC, B., *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Editorial Sistema, Madrid, 2006.

Conceptos básicos

- *Distribución funcional o factorial de la renta*. Muestra la proporción de la renta que recibe cada uno de los factores que intervienen en el proceso de producción: trabajo por cuenta ajena (remuneración de los asalariados), capital y capacidad empresarial (excedente de explotación) y la mezcla de todos esos factores (rentas mixtas).

- *Distribución personal o familiar de la renta*. Expresa cómo se reparte la renta disponible entre los individuos o familias de un país. Se mide a través del ingreso o del gasto de las familias, prorrateando el total de ingresos o gastos por el número de miembros que componen la familia mediante una escala de corrección que trata de tener en cuenta las economías de escala familiares.

- *Indicadores de desigualdad y pobreza*. El índice de Gini, u otros análogos, miden la distancia de la renta de cada individuo o grupo de individuos respecto a la renta media del conjunto. La tasa de pobreza se define como el porcentaje de la población que está por debajo de un determinado umbral de renta (el 60 por 100 de la mediana de la distribución de la renta de cada país en el ámbito de la Unión Europea). Para las comparaciones internacionales se establecen indicadores semejantes, aunque con frecuencia se utiliza el porcentaje de población que vive por debajo de un determinado nivel de renta medida en términos de paridad de poder adquisitivo.

CAPÍTULO 17 DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RENTA

Martí Parellada

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO-, UNA PERSPECTIVA REGIONAL. 3. EJES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ESPAÑOL. 4. SITUACIÓN RELATIVA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN EL MARCO EUROPEO. 5. POLÍTICA ECONÓMICA Y DESIGUALDADES TERRITORIALES. 6. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

El crecimiento económico, desde la perspectiva territorial, ha tendido históricamente a distribuirse de una manera desigual y acaso cada vez más compleja. Sea cual fuere la óptica utilizada, la realidad de nuestro tiempo revela la existencia de territorios en situaciones de pobreza o riqueza, así como procesos de declive o mejora en términos relativos.

Cuando la atención se centra en un mercado nacional integrado, caracterizado por una amplia movilidad de los factores productivos y un mismo entorno institucional, se comprueba siempre la existencia de un doble proceso: de convergencia en términos de renta per cápita, por un lado, ya sea entre regiones o entre provincias, creciendo las economías con niveles de renta per cápita inferiores más deprisa que las economías con niveles superiores, y de divergencia en términos de producción, por otro, acentuándose los fenómenos de polarización espacial.

La expectativa de una convergencia en las rentas per cápita entre regiones se basa en el supuesto de rendimientos decrecientes del capital que caracteriza al modelo neoclásico de crecimiento económico. Siguiendo éste, las regiones con renta per cápita relativamente más baja poseen una mayor productividad del capital y una menor productividad del trabajo, de tal manera que tenderán a atraer flujos de capital procedentes de las regiones con renta per cápita relativamente elevadas y, al mismo tiempo, a enviar flujos de población hacia éstas. Ambos factores productivos se desplazarán, así, hacia las regiones donde su productividad y remuneración es más alta, favoreciendo que ambos aspectos tiendan a igualarse entre regiones, que es lo que se entiende por convergencia, y que el crecimiento se distribuya uniformemente en todo el territorio.

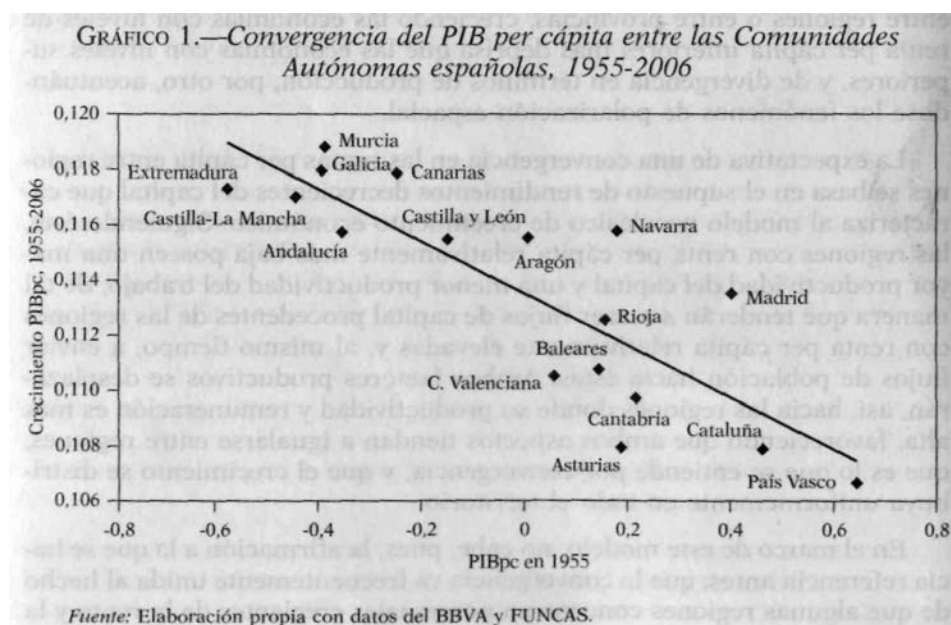
En el marco de este modelo, no cabe, pues, la afirmación a la que se hacía referencia antes: que la convergencia va frecuentemente unida al hecho de que algunas regiones concentran porcentajes crecientes de la renta y la población de una nación. Para poder explicar este hecho es necesario cuestionar ese marco analítico, o, en el mejor de los casos, completarlo, introduciendo diferencias entre los territorios, tanto en sus características físicas, como en la naturaleza y capacidad emprendedora de sus individuos, así como en su organización económica y social, de forma que algunos territorios gozan de ventajas comparativas frente a otros, no siendo la geografía algo indiferente para el crecimiento, como bien ha señalado Paul KRUGMAN.

Partiendo de estas breves consideraciones, que tienen por objeto enmarcar el tema, en los apartados siguientes se analiza sucesivamente el proceso de convergencia regional en España, la existencia de regiones especialmente dinámicas en el crecimiento económico español y la situación relativa de las regiones españolas en el marco europeo, para concluir haciendo referencia al papel de la política regional en la corrección de las desigualdades territoriales.

2. Crecimiento económico: una perspectiva regional

La existencia de un proceso de convergencia en términos de renta per cápita y de divergencia en términos de producción se observa de forma nítida en el caso de España para el periodo comprendido entre 1955 (primer año del que se dispone de datos) y 2006: los mayores índices de PIB per cápita regional en el año 1955 aparecen asociados de manera significativa con menores tasas de crecimiento a lo largo del periodo mencionado (gráfico 1).

Si en lugar de considerar el crecimiento del PIB per cápita se considera, simplemente, el del PIB, la relación deja



de ser significativa, lo que sugiere que el crecimiento del PIB per cápita de las regiones de menor nivel de renta no se produce tanto por un aumento de su peso económico como por una pérdida de población. La convergencia tiene lugar, pues, fundamentalmente, porque la integración de las distintas regiones en un mismo mercado ha conducido, de modo inexorable, a un desplazamiento neto de los factores productivos hacia las zonas de mayor nivel de renta. En otras palabras, se puede afirmar que, de la misma manera que es posible constatar un proceso de convergencia en términos de renta per cápita, se observa, por el contrario, un proceso de divergencia regional en términos de renta total y de población (véase el *RECUADRO 1*).

Profundizando más en esta idea, las Comunidades Autónomas (CC.AA.) que poseían un nivel de PIB per cápita inferior o igual a la media española en el año 1955, han mostrado un crecimiento mayor que la media en el periodo 1955-2006 (Andalucía, Castilla y León, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia, Extremadura y Galicia). Pero el aumento del PIB per cápita en estas Comunidades se ha debido en todos los casos, menos en los de Canarias y Murcia, a un avance del PIB y de la población inferior a la media española, aunque, lógicamente, más reducido en términos de población que en cuanto a producción (cuadro 1).

CUADRO 1.—Diferencial de crecimiento del PIB, la población y del PIB per cápita en las Comunidades Autónomas españolas, 1955-2006
(diferencial respecto a la media en tasa de crecimiento anual acumulativa)

Comunidades Autónomas	PIB	Población	PIB per cápita
<i>País Vasco</i>	-0,47	0,27	-0,76
<i>Cataluña</i>	-0,08	0,54	-0,67
<i>Asturias</i>	-1,20	-0,59	-0,55
<i>Baleares</i>	0,50	0,83	-0,42
<i>Comunidad Valenciana</i>	0,20	0,55	-0,41
<i>Cantabria</i>	-0,69	-0,25	-0,40
<i>Madrid</i>	1,12	1,18	-0,18
<i>La Rioja</i>	-0,43	-0,28	-0,12
<i>Navarra</i>	0,15	-0,02	0,17
<i>Andalucía</i>	-0,04	-0,20	0,19
<i>Aragón</i>	-0,40	-0,55	0,21
<i>Castilla y León</i>	-0,97	-1,11	0,27
<i>Canarias</i>	1,22	0,85	0,28
<i>Castilla-La Mancha</i>	-0,63	-0,93	0,40
<i>Murcia</i>	0,75	0,28	0,44
<i>Extremadura</i>	-0,99	-1,31	0,47
<i>Galicia</i>	-0,36	-0,75	0,48

Nota: Las Comunidades Autónomas que partían de una posición inicial de nivel de renta per cápita por encima de la media se han señalado en cursiva.

Fuente: Elaboración propia con datos del BBVA y FUNCAS.

RECUADRO I

DIFERENTES CONCEPTOS DE CONVERGENCIA: LA BETA-CONVERGENCIA Y LA SIGMA-CONVERGENCIA

Existen dos conceptos bien conocidos de convergencia: la convergencia tipo beta y la convergencia tipo sigma (también llamadas beta-convergencia y sigma-convergencia).

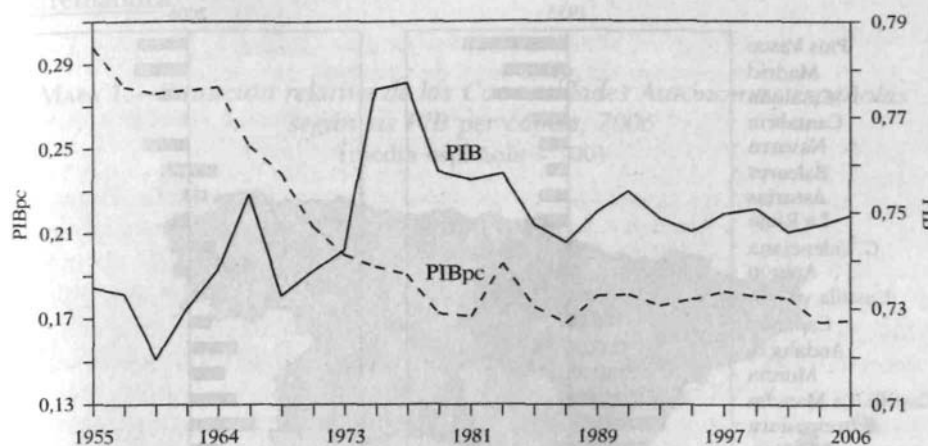
Si se considera, como se hace en el presente capítulo, la magnitud del PIB per cápita para diferentes Comunidades y un periodo de tiempo suficientemente amplio para que se considere el largo plazo, se dice que existe convergencia beta (Beta-convergencia) en dicho periodo si existe una relación inversa entre el crecimiento del PIB per cápita y el nivel inicial de éste al inicio del periodo. Dicho de otro modo, existirá convergencia de tipo beta si las regiones más atrasadas crecen en promedio más que las más avanzadas (en términos de PIB per cápita) durante el periodo que se tiene en cuenta. En el gráfico 1 del capítulo se expresa la convergencia tipo beta en el PIB per cápita de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, se dice que existe convergencia sigma (o sigma-convergencia) si durante el periodo analizado se reducen las diferencias relativas (el grado de dispersión) en el PIB per cápita entre regiones, y se calcula a partir de la desviación estándar de los logaritmos de los PIB per cápita regionales. Para que haya convergencia de tipo sigma tiene que haber obligatoriamente beta-convergencia. En el gráfico 2 se expresa la convergencia tipo sigma en PIB y PIB per cápita entre las Comunidades.

En sentido contrario, las regiones con un nivel de PIB per cápita superior a la media española en el año 1955 han registrado unas tasas de crecimiento en el periodo inferiores a la media, con la excepción de Navarra y Aragón. En unos casos —Comunidad Valenciana, Madrid y Baleares— porque, aunque los aumentos de la población y del PIB en el periodo han sido mayores que la media, la población ha crecido más que la producción; en otros —Asturias, Cantabria y La Rioja— porque, a pesar de mantener crecimientos del PIB y de la población por debajo de la media, han sido menores los del PIB que los de la población. Finalmente, en el País Vasco y en Cataluña ha coincidido un crecimiento del PIB menor que la media con un crecimiento de la población mayor.

El proceso de convergencia en términos de renta per cápita y de divergencia en términos de producción no ha evolucionado de manera uniforme a lo largo de todo el periodo considerado. El gráfico 2 permite observar el perfil temporal de las dispersiones del PIB y del PIB per cápita de las regiones españolas a través del coeficiente de variación. En él puede apreciarse la existencia de dos subperiodos relativamente marcados: mientras que entre 1955 y 1979 se produjo una clara reducción de la desigualdad en términos del PIB per cápita y un aumento en términos del PIB, entre 1979 y 2006 los cambios fueron mucho más moderados y, en consecuencia, sin capacidad para neutralizar los del primer subperiodo.

GRÁFICO 2.—Dispersión del PIB y del PIB per cápita en las Comunidades Autónomas españolas, 1955-2006
(coeficientes de variación)

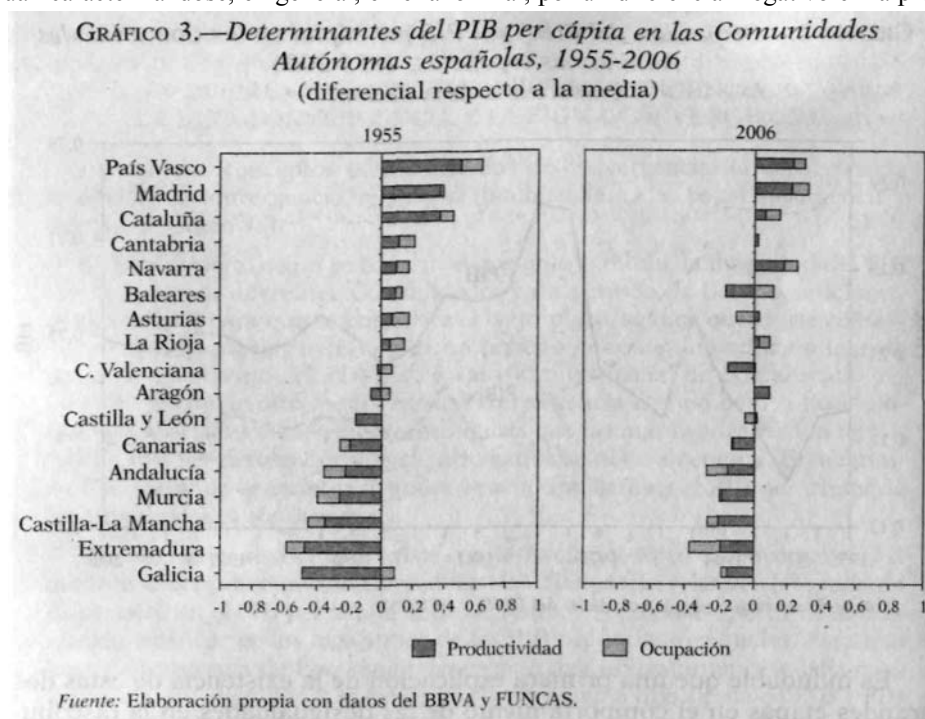


Fuente: Elaboración propia con datos del BBVA y FUNCAS.

Es indudable que una primera explicación de la existencia de estas dos grandes etapas en el comportamiento de las desigualdades en la distribución del PIB y del PIB per cápita entre las regiones españolas se encuentra en el cambio en las pautas de la evolución demográfica, que alcanza su máxima expresión en la significativa reducción de los elevados flujos migratorios que habían tenido lugar en los decenios de 1960 y 1970.

Se puede realizar un acercamiento más detallado a este tema descomponiendo el PIB per cápita entre la productividad aparente del trabajo y la tasa de ocupación (gráfico 3). Pues bien, todas las regiones que en 1955 presentaban un índice de PIB per cápita por debajo de la media española, muestran también un diferencial negativo en la productividad, aspecto que se ve agravado, en mayor o menor grado, por una tasa de ocupación también inferior a la media. De estas regiones, únicamente en Galicia se observa un diferencial positivo en la tasa de ocupación. En cambio, las regiones con un PIB per cápita relativamente más alto poseen (con la excepción de la Comunidad Valenciana y Aragón) un diferencial positivo de productividad, especialmente elevado en el caso del País Vasco, Cataluña y Madrid. Para el conjunto de regiones puede concluirse que los diferenciales en la productividad del trabajo son el factor determinante que condiciona su renta relativa.

La comparación de estos datos con los del año 2006 permite apreciar que las diferencias de PIB per cápita se basan ahora, en mayor medida que en 1955, en las diferencias en las tasas de ocupación, siendo menor relativamente el papel jugado por la productividad. Pese a ello, las regiones con un PIB per cápita inferior a la media española en el año 1955 —que eran Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia, Andalucía, Canarias y Castilla y León—, continúan caracterizándose, en general, en el año final, por un diferencial negativo en la productividad del trabajo



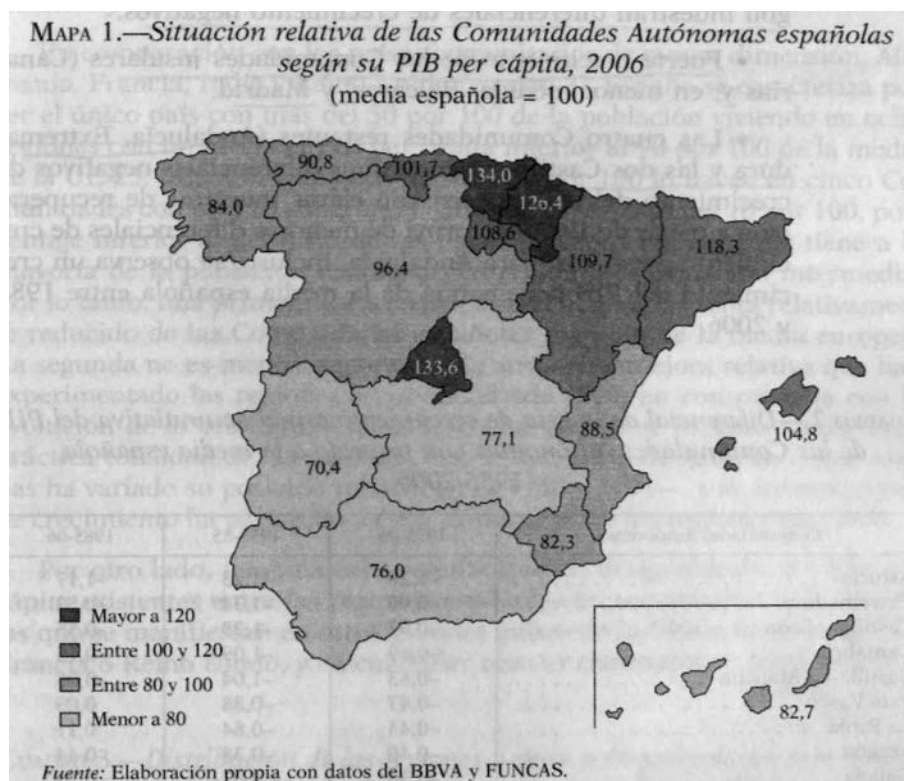
respecto a la media española, constituyendo la excepción la región castellano-leonesa (diferencial levemente positivo).

3. Ejes del crecimiento económico español

El análisis de convergencia realizado en el epígrafe anterior no permite identificar con claridad la posición de cada una de las regiones en el crecimiento económico español, por lo que se prestará ahora atención a ese aspecto (mapa 1). Igualando el PIB per cápita español a 100, en el año 2006, ocho de las diecisiete Comunidades se sitúan por encima de la media. Se trata de Madrid, Navarra y País Vasco (índice superior a 120), Aragón, La Rioja y Cataluña (entre 105 y 120) y Baleares y Cantabria, que están levemente por encima de la media (índice entre 100 y 105).

En el extremo inferior, es decir, el formado por las regiones con un PIB per cápita inferior a la media española, y también para 2006, pueden distinguirse, a su vez, otros tres grupos. El primero está formado por las Comunidades

que tienen un **PIB** per cápita inferior a la media española en menos del 15 por 100: Castilla y León, Comunidad Valenciana y Asturias; el segundo lo componen Galicia, Canarias y Murcia, con un PIB per cápita entre un 15 y un 20 por 100 inferior a la media española, y finalmente, con un índice por debajo del 80 por 100 están Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura.



La evolución de la situación relativa de las distintas Comunidades Autónomas, durante el período 1955-2006, confirma lo descrito en el apartado anterior. Las que tenían un índice de PIB per cápita menor que la media en 1955 han mejorado su situación relativa. Por el contrario, las que tenían un índice mayor han empeorado, con excepción de Navarra y Aragón.

Los resultados en términos del PIB per cápita se contraponen con los del análisis en términos de PIB, de modo que desde esta óptica se manifiesta una mayor polarización espacial de la producción (cuadro 2, que recoge para el período 1955-2006 las diferencias en la tasa de crecimiento anual acumulativa del PIB de cada una de las regiones respecto a la media española). Siguiendo el avance de su PIB, la situación de las diversas regiones puede sintetizarse como sigue:

- Fuerte declive relativo de las Comunidades de la cornisa cantábrica: Asturias, Cantabria, el País Vasco y Galicia.
- Expansión de algunas Comunidades del arco mediterráneo (la Comunidad Valenciana y, especialmente, Murcia) y del eje del Ebro (Navarra). Mientras que Cataluña, La Rioja y Aragón muestran diferenciales de crecimiento negativos.
- Fuerte crecimiento de las Comunidades insulares (Canarias y, en menor medida Baleares) y Madrid.
- Las cuatro Comunidades restantes (Andalucía, Extremadura y las dos Castillas) tienen unos diferenciales negativos de crecimiento del PIB, si bien con claras muestras de recuperación a partir de 1985, en forma de menores diferenciales de crecimiento negativos; para Andalucía, incluso, se observa un crecimiento del PIB por encima de la media española entre 1985 y 2006.

4. Situación relativa de las regiones españolas en el marco europeo

CUADRO 2.—*Diferencial de la tasa de crecimiento anual acumulativa del PIB de las Comunidades Autónomas con respecto a la media española, 1955-2006*

Comunidades Autónomas	1955-06	1955-85	1985-06
Asturias	-1,20	-1,23	-1,17
Extremadura	-0,99	-1,34	-0,52
Castilla y León	-0,97	-1,28	-0,55
Cantabria	-0,69	-1,09	-0,15
Castilla-La Mancha	-0,63	-1,04	-0,08
País Vasco	-0,47	-0,88	0,09
La Rioja	-0,43	-0,84	0,11
Aragón	-0,40	-0,38	-0,44
Galicia	-0,36	-0,07	-0,75
Cataluña	-0,08	0,01	-0,18
Andalucía	-0,04	-0,30	0,32
Navarra	0,15	-0,34	0,82
Comunidad Valenciana	0,20	0,63	-0,39
Baleares	0,50	1,62	-0,99
Murcia	0,75	0,75	0,75
Madrid	1,12	1,43	0,72
Canarias	1,22	1,66	0,63

Fuente: Elaboración propia con datos del BBVA y FUNCAS.

Conviene ahora preguntarse por la posición que ocupa cada una de las regiones españolas respecto a la UE-25. En el año 2004, el PIB per cápita español en paridad de poder de compra equivalía al 96,6 por 100 del comunitario. Siete comunidades españolas superaban la media: Madrid, Navarra, País Vasco, Cataluña, Baleares, La Rioja y Aragón, por este orden. Mientras que, en sentido contrario, en cuatro regiones su PIB no alcanzaba el 80 por 100 del de la UE-25: Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia.

En comparación con los países comunitarios de mayor dimensión, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido (cuadro 3), España se caracteriza por ser el único país con más del 50 por 100 de la población viviendo en ocho regiones con un nivel del PIB per cápita inferior al 90 por 100 de la media de la UE-25. Mientras que poco más del 35 por 100 lo hacen en cinco Comunidades con un PIB superior al comunitario en más del 10 por 100, porcentaje inferior al del resto de los países, excepto Francia, que tiene a la mayoría de la población residiendo en regiones de situación intermedia. Por lo tanto, una primera característica sería el nivel de renta relativamente reducido de las Comunidades españolas respecto de la media europea. La segunda no es menos importante: la sustancial mejora relativa que han experimentado las regiones españolas desde 1980, en consonancia con la evolución de la economía española. Dicha mejora se ha constatado en la práctica totalidad de las regiones, con la excepción de Asturias —que apenas ha variado su posición relativa entre 1980 y 2004—, y su intenso ritmo de crecimiento ha permitido a éstas destacar entre las regiones europeas.

Por otro lado, también cabe reseñar que las desigualdades del PIB per cápita existentes entre las regiones españolas no son mucho mayores que las que se manifiestan en otros grandes países de la Unión Europea, como Francia o Reino Unido, y en cualquier caso es claramente inferior a la que se manifiesta en Italia, que se encuentra polarizada entre el norte, con mayor poder adquisitivo, y el sur, más pobre; o, incluso en Alemania, donde ha crecido mucho la disparidad regional a raíz de la incorporación, a principios de la década de 1990, de los territorios del Este, con un relativamente menor poder adquisitivo.

CUADRO 3.—*Distribución de las regiones y de la población de los principales países de la Unión Europea por niveles de renta, 2004*^a
(media UE-25 = 100)

Países	Total país		Número de regiones comprendidas en cada nivel de renta			% de la población total del país según nivel de renta regional		
	Núm. de regiones ^b	PIBpc	< 90	90-110	> 110	< 90	90-110	> 110
Alemania	41	111,6	11	15	15	18,4	35,8	45,8
Reino Unido . .	37	118,8	6	17	14	9,9	45,7	44,4
Francia	22	108,1	7	14	1	22,1	59,2	18,7
Italia	21	103,2	8	3	10	35,6	6,8	57,6
España	17	96,5	8	4	5	51,5	10,7	37,8

Notas: (a) PIBpc expresado en paridades de poder de compra. (b) NUTS-II, de acuerdo con la terminología comunitaria (NUTS = Nomenclature Units Territorial Statistics), que en España equivale a Comunidades Autónomas. En Francia no se consideran los departamentos de ultramar: Guadalupe, Martinica, Guyana, Reunión, y en España no se incluyen Ceuta y Melilla.

Fuente: Eurostat, *Statistics in Focus*, 2007.

5. Política económica y desigualdades territoriales

La existencia de desigualdades territoriales y la convicción de que el mercado por sí solo no es suficiente para atenuarlas ha impulsado el establecimiento de políticas regionales.

En primer lugar cabe destacar la política regional europea, cuyo pilares principales son los fondos estructurales, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975, que tiene como fin la reducción de las diferencias de desarrollo entre las regiones de la Unión; o el Fondo Social Europeo (FSE), creado en 1958 para mejorar el acceso al empleo. A estos fondos se añade, desde 1993, el Fondo de Cohesión, que financia infraestructuras de transporte y medio ambiente en los Estados miembros cuyo PIB per cápita se encuentre por debajo del 90 por 100 del de la Unión Europea.

La política regional europea para el período 2007-2013 establece tres prioridades. La primera, que absorbe la parte más relevante de los recursos comunitarios, es la de *convergencia*, que afectaría a las regiones con un PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. Tomando como base el período 2000-2002, las regiones españolas que cumplían esta prerrogativa, y que por tanto se beneficiarán de las ayudas, son: Extremadura, Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha. Las regiones que salen de este ámbito por el llamado «efecto estadístico», esto es, que dicho porcentaje supere la media de la UE-25, pero no la de la UE-15, por la incorporación de los nuevos miembros, de nivel económico inferior, recibirán también una ayuda temporal. En España serán, además de Ceuta y Melilla, las Comunidades Autónomas de Murcia y Asturias. Los programas enmarcados en este objetivo se financiarán básicamente con recursos del FEDER y del FSE, y los ámbitos de intervención son, sobre todo, la innovación y la economía basada en el conocimiento, el medio ambiente y la prevención de riesgos, y la facilidad a accesos y servicios de interés económico general. También España recibirá una ayuda transitoria del Fondo de Cohesión a pesar de estar por encima del 90 por 100 del PIB comunitario, por causa del «efecto estadístico».

La segunda prioridad es la *competitividad* y el *empleo*, con un doble enfoque: programas regionales, financiados por el FEDER, para ayudar a las regiones a adaptarse a los cambios económicos y reforzar su competitividad, y programas nacionales, financiados por el FSE, para ayudar a las personas a adaptarse a los cambios económicos, mediante el apoyo a políticas de ocupación, productividad e integración social. Las regiones españolas que podrán beneficiarse son las no mencionadas en el párrafo anterior. Añádase a esto las ayudas transitorias previstas para las regiones que recibieron subvenciones por el objetivo convergencia en el período 2000-2006, y que gracias a su propio crecimiento superan ya el 75 por 100 del PIB y salen de dicha prioridad en el 2007-2013: Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias.

Finalmente, la tercera prioridad sería la de *cooperación territorial* europea, financiada por el FEDER, que consistiría en promover la integración de la Unión, en una vertiente transfronteriza, transnacional e interregional. Las acciones relativas a esta prioridad se concentrarían en programas integrados gestionados por una única autoridad nueva, dotada de capacidad jurídica, la AECT o agrupación europea de cooperación transfronteriza.

Se prevé que España reciba en el período 2007-2013 aproximadamente la mitad de lo que recibió en el período

anterior 2000-2006, cuando aún no se habían incorporado los nuevos miembros del Este de Europa, relativamente más pobres; aunque, detrás de Polonia, continuará siendo el país de la Unión que más ayudas reciba en política regional europea, en términos absolutos.

Complementariamente a los procedimientos establecidos por la Unión Europea, la actual configuración de la política regional española incluye el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y el sistema de incentivos regionales. En lo que se refiere al primero, las disposiciones legales más recientes lo configuran como un fondo de recursos incorporados en el Presupuesto del Estado destinado a financiar proyectos de inversión pública y a efectuar transferencias de capital a las Comunidades menos desarrolladas. Por otro lado, el sistema de incentivos regionales tiene como objetivo promover la localización de la inversión empresarial en las regiones menos desarrolladas.

Estos tres instrumentos —los fondos europeos estructurales y de cohesión, el FCI e incentivos regionales— no son los únicos que utiliza la política regional española, pero son los fundamentales por las dotaciones presupuestarias que absorben. En cualquier caso, la actuación redistributiva del Estado, en términos territoriales, no se reduce a los instrumentos de política regional. En la medida en que la repercusión territorial de la imposición tributaria no coincide con la distribución territorial del gasto público, debido sobre todo al carácter progresivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que conlleva que los individuos que viven en las regiones más ricas pagan, como media, mayores impuestos, el Estado, a través del saldo fiscal interregional que provoca, practica también una política redistributiva regional, aun cuando ésta no se deriva de objetivos regionales.

6. Recapitulación

Desde la perspectiva territorial, España ha registrado en los últimos decenios un proceso de convergencia regional en términos del PIB per cápita. Así, los territorios con una renta per cápita inferior a la media española en el año 1955 han crecido más que aquellos otros que disponían de una renta per cápita superior, lo cual se ha debido básicamente a un proceso de desplazamiento neto de los factores productivos hacia las zonas de mayor nivel de renta, y que explicaría también que haya habido un proceso divergente en términos de producción.

En términos del PIB y para todo el período 1955-2006, se acusa un declive de la posición relativa de las CC.AA. de la cornisa cantábrica; declive que también registran las dos Castillas y Extremadura. Por el contrario, mejoran su situación los archipiélagos balear y canario y Madrid, como también algunas de las Comunidades del arco mediterráneo —Comunidad Valenciana y Murcia.

En términos de **PIB** per cápita sobresalen, por un lado, Madrid, Navarra y el País Vasco, con una renta por encima del 120 por 100 de la renta media de la Unión Europea; por otro, Extremadura y Andalucía, que se sitúan por debajo del 75 por 100 de la media comunitaria.

Lecturas recomendadas

ALCAIDE, J., *Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX*, Fundación BBVA, Madrid, 2003.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, Monográfico dedicado al tema «Convergencia regional europea», núm 107 (2006).

MANCHA, T. y GARRIDO, R. «El difícil camino para una política regional y de cohesión en la Unión Europea, 2007-2013», en *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, núm. 11 (2006).

Conceptos básicos

- *Convergencia regional*. Proceso por el cual las regiones acercan sus niveles de renta per cápita. (Para más detalle, véase el recuadro del capítulo.)

- *Renta regional bruta*. Ingresos de los que se dispone en una región determinada para destinar a operaciones de consumo o de ahorro. Equivale al PIB regional a precios de mercado más el saldo neto de rentas y transferencias con el exterior.

- *Renta familiar disponible regional*. Aquella de la que disponen las familias residentes en una región determinada, una vez que se han satisfecho los impuestos que recaen sobre ella e incorporadas las transferencias sociales que el Estado concede a las familias. El efecto redistribuidor del sector público hace que las disparidades regionales sean menores cuando se estiman a partir de la renta familiar disponible que cuando se utiliza como indicador el PIB o la renta regional.

- *Saldo fiscal interregional*. Diferencia entre el gasto que el sector público central destina a cada una de las

regiones y los ingresos impositivos que obtiene de ellas. Las Comunidades con mayores niveles de renta tenderán a presentar flujos fiscales negativos (el gasto que el sector público central destina a estas regiones es inferior a los ingresos impositivos que obtiene de ellas) y, en cambio, las regiones con menores niveles de renta podrían verse beneficiadas por la existencia de flujos fiscales positivos (el sector público central destina más recursos a estas zonas que lo que recibe de ellas).

PARTE VI

SECTOR EXTERIOR

Por contraste con la pretendida autarquía de épocas anteriores, la apertura al exterior característica de los decenios más recientes ha permitido a la economía española beneficiarse de la división internacional del trabajo y especializarse así en aquellas producciones en las que disponía de ventajas comparativas, facilitando, al tiempo, la entrada de capitales extranjeros que han fomentado en estos años, como ya lo hicieron en otros pasajes históricos, su potencialidad productiva.

La apertura exterior, concretada de un modo más que simbólico en la integración en el seno de la Unión Europea, junto con el compromiso de avanzar, dentro de ésta, en la construcción de la Unión Económica y Monetaria, han modificado sustancialmente el marco institucional de la economía española, alentando un profundo cambio estructural —según ha quedado expuesto en las partes anteriores de la obra— con el fin de conseguir un mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas. Lo que ocurre es que estas ventajas no son algo estático, que dependa sólo de la dotación de factores, sino dinámico, condicionado por la capacidad de cada país para desarrollar nuevos productos y procesos más adaptados a la satisfacción de las necesidades humanas. De ahí que la competencia exterior constituya un estímulo crucial para la asignación más eficiente de los recursos y, por tanto, para el crecimiento económico.

El primer capítulo de esta parte integra los aspectos básicos relativos al sector exterior, a partir de la Balanza de Pagos de España; el siguiente capítulo se centra en la balanza por cuenta corriente, con particular atención a la vertiente comercial de los intercambios de bienes y servicios; la parte se cierra con un capítulo dedicado a una rúbrica de la cuenta financiera de gran importancia en la trayectoria reciente de la economía española y su internacionalización: la inversión directa extranjera, y tanto la que fluye hacia la economía española como la que desde aquí, en estos últimos años, se ha dirigido con intensidad hacia otros países.

CAPITULO 18 BALANZA DE PAGOS Y EQUILIBRIO EXTERIOR

Vicente Donoso

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EVOLUCIÓN GENERAL DEL SECTOR EXTERIOR: 2.1. Operaciones corrientes y de capital. 2.2. Operaciones financieras. 3. POLÍTICAS DE AJUSTE DEL SECTOR EXTERIOR: 3.1. Desviación del gasto. 3.2. Contención del gasto. 4. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Las relaciones económicas exteriores de un determinado país están compuestas por un conjunto muy amplio y diverso de actividades. Para exponerlas ordenadamente resulta útil seguir la estructura de la *balanza de pagos*, cuyos registros, para facilitar las comparaciones entre países, se realizan según las normas internacionales que proporciona el *Manual de Balanza de Pagos* del Fondo Monetario Internacional (FMI), vigente en su 5.^a edición desde 1993. Como es sabido, en el citado documento se recogen tres grandes tipos de operaciones: las corrientes, las de capital y las financieras, que dan origen respectivamente a las cuentas corriente, de capital y financiera (*RECUADRO I*).

El presente capítulo tiene por objeto exponer las relaciones económicas exteriores de España. Para ello utiliza como guía principal la estructura de la balanza de pagos, que es la que proporciona la ordenación de la materia que se va a comentar. El punto de vista adoptado es agregado, pues se circunscribe al análisis de las principales características generales de las operaciones y al signo de los saldos, reservando la profundización de los aspectos comerciales y de inversión exterior a los dos capítulos siguientes.

2. Evolución general del sector exterior

2.1. OPERACIONES CORRIENTES Y DE CAPITAL

La *cuenta corriente* agrupa cuatro tipos de operaciones: comercio de bienes o mercancías, comercio de servicios, rentas internacionales del capital y del trabajo y transferencias corrientes internacionales. La consolidación de estas cuatro rúbricas proporciona el *saldo de la cuenta corriente*. Si a este saldo se le suma el correspondiente a la *cuenta de capital*, que incluye a las transferencias netas de capital más los ingresos netos obtenidos por la venta de activos inmateriales no producidos, no financieros, se obtiene un saldo conjunto (corriente y de capital) que tiene gran relevancia económica. Si dicho saldo es positivo, el país en cuestión dispone de *capacidad de financiación* con respecto al exterior, y si es negativo, el país tiene *necesidad de financiación*, que debe recibir desde el exterior.

Notas: (a) Tanto la Variación neta de activos (VNA) como la Variación neta de pasivos (VNP) deben entenderse netas de sus correspondientes amortizaciones. (b) Incluye principalmente préstamos, cesiones/adquisiciones temporales y depósitos.

Convención contable:

Cuenta financiera, excluido Banco de España: VNA: Un signo positivo (negativo) supone un aumento (disminución) de los activos y, por tanto, una salida (entrada) de capital. VNP: Un signo positivo (negativo) supone un aumento (disminución) de los pasivos y, por tanto, una entrada (salida) de capital. VNP-VNA: Un signo positivo (negativo) supone una entrada (salida) de capital. Banco de España: Un signo positivo (negativo) supone una disminución (aumento) de los activos del BE frente al exterior. Errores y omisiones: Un signo positivo (negativo) supone un ingreso (pago) no contabilizado en otra rúbrica de la Balanza.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España, *Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España 2005*. En la presentación se han respetado los desajustes decimales por redondeo de la publicación original.

RECUDRO I			
BALANZA DE PAGOS DE ESPAÑA, 2005			
Cuentas (en millones de euros)	Ingresos	Pagos	Saldo
A) CUENTA CORRIENTE	279.493,7	346.120,8	-66.627,1
1. Balanza comercial	15.6374,6	225.343,9	-68.969,3
2. Balanza de servicios	75.410,1	52.775,6	22.634,5
Turismo y viajes	38.404,7	12.125,2	26.279,5

Pues bien, entre 1985 y 2006, el saldo de la cuenta corriente más el saldo de la de capital de España ha sido negativo en quince de los veintidós años de referencia; es decir, que la economía española es más proclive a tener necesidad que capacidad de financiación exterior, y, dado que estos déficit exteriores no pueden sostenerse indefinidamente, deben conducir, más pronto o más tarde, a políticas económicas que recuperen el equilibrio de las operaciones exteriores.

El *saldo comercial* se obtiene como diferencia entre los ingresos por exportaciones de mercancías y los pagos por importaciones de mercancías. Según se ha comentado en la introducción, el contenido detallado de estas operaciones se analizará en el siguiente capítulo, por lo que aquí bastará con señalar que el aspecto más sobresaliente del saldo comercial español es que resulta negativo en todos los años del período que se está analizando, lo que constituye uno de los rasgos distintivos más permanentes de la economía española. En cuanto a su evolución temporal, se aprecia en la información estadística que, hasta el año 2000, su proporción con respecto al PIB marca una cierta tendencia a la disminución, aunque, a partir del año citado, ha experimentado un repunte preocupante (cuadro 1).

Al igual que el saldo comercial, el *saldo de rentas internacionales* (del capital y del trabajo) ha sido siempre negativo, como corresponde a un país que es mayoritariamente receptor de capitales extranjeros, y que, por tanto, debe pagar dividendos e intereses al exterior. Es más, la tendencia al crecimiento de este déficit es clara a medida que han ido liberalizándose los movimientos financieros. Por lo que, en la actualidad, los pagos netos por este concepto están en torno al 2,2 por 100 del PIB. Este saldo negativo es consecuencia, casi en su totalidad, de los pagos por rentas de inversiones y otras operaciones financieras, siendo en términos relativos poco importante la parte atribuible a la remuneración internacional del factor trabajo.

Dentro de la balanza por cuenta corriente, existen otras rúbricas cuya contribución es positiva y que sirven para compensar, en todo o en parte, según los años, el efecto adverso de las operaciones comerciales y de las rentas factoriales. Se trata de los servicios y de las transferencias corrientes internacionales.

CUADRO 1.—Saldos de la balanza corriente y de capital de España,
1985-2006
(en porcentaje del PIB corriente)

Años	Bienes (Aduanas)	Bienes (Banco de España)	Servicios (Turismo)	Rentas ^b	Transferencias corrientes y de capital	Saldo corriente y de capital
1985	-3,4	-2,7	4,3 (4,1)	—	0,6	2,3
1990	-6,3	-5,7	2,3 (2,8)	-0,7	0,8	-3,2
1995	-3,9	-3,1	3,2 (3,6)	-0,7	1,8	1,2
2000	-7,2	-6,0	3,8 (4,1)	-1,2	1,1	-2,3
2005	-8,6	-7,7	2,3 (2,9)	-1,6	0,7	-6,3
2006 ^a	-9,1	-8,9	2,2 (3,3)	-2,2	0,1	-8,8

Notas: (a) Provisional. (b) Las rentas del trabajo y de la inversión están incluidas en servicios hasta 1990.

Fuentes: Elaborado con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales y del Banco de España, *Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España* (varios años).

La *balanza de servicios* ha presentado, en los años de referencia (1985-2006), un saldo positivo bastante estable, en torno al 3 por 100 del PIB, si se excluyen las rentas factoriales que hasta 1993 estaban integradas en ella (cuadro 1). Esta tendencia se produce a pesar del empeoramiento del saldo de *otros servicios* (transportes, cultura y ocio, servicios a empresas, royalties), que ha sido compensado por la buena marcha de los ingresos *netos del turismo*. Es sabido que España tiene en los ingresos por turismo la actividad más sólida para compensar el déficit del comercio y de las rentas internacionales. A lo largo de las dos últimas décadas, esa capacidad de financiación ha fluctuado en torno al 3,5 por 100 del PIB —si se exceptúan los años 1990-1994, influidos por la crisis general de la economía española—, aunque con tendencia a irse debilitando en tiempos muy recientes. Estos síntomas hacen que la opinión de los expertos sea cauta en relación con el futuro del sector, que debería afrontar una importante remodelación para solucionar problemas como la caída del gasto por turista, el recorte de márgenes de las empresas que prestan los servicios, la competencia de nuevos países del norte de África y de Europa del Este, o la excesiva masificación y especialización en servicios turísticos de bajo valor añadido.

Aunque a distancia del turismo, las *transferencias* (corrientes y de capital) son la segunda partida cuyo saldo es siempre positivo. Aproximadamente hasta 1986, los principales ingresos por Transferencias corrientes eran las remesas de los emigrantes españoles, sobre todo en Europa. A partir de esa fecha, con la entrada en la Unión Europea, hay que resaltar dos novedades: la principal fuente de ingresos se va desplazando hacia los recursos comunitarios procedentes del Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEOGA-Garantía) y del Fondo Social Europeo (FSE); y las salidas por remesas de emigrantes superan, a medida que España se ha ido convirtiendo en país de inmigración, lo que se ha traducido en un saldo negativo en años recientes.

El segundo gran bloque de la balanza de pagos es la *cuenta de capital*, que incluye los ingresos y pagos por transferencias internacionales de capital más los procedentes de la compra o venta de activos intangibles (marcas, patentes, derechos de autor). De ambos componentes, el más importante con gran diferencia (en torno al 90 por 100 de los ingresos) es el de las *transferencias de capital*, compuestas por las aportaciones de los fondos comunitarios (Fondo de Cohesión y, en menor medida, FEOGA-Orientación y Fondo Europeo de Desarrollo Regional). En conjunto, el saldo de la cuenta de capital ha sido, a lo largo de los catorce años para los que se dispone de información desglosada, siempre positivo por una cantidad en torno al 1 por 100 del PIB español. Sin embargo, las recientes ampliaciones hacia países de inferior nivel de renta que España han recortado notablemente los fondos comunitarios recibidos por ésta, y es previsible que lo hagan aún más en el futuro.

2.2. OPERACIONES FINANCIERAS

El tercer gran bloque de la balanza es la *cuenta financiera* donde se recogen las variaciones netas de los activos y pasivos de España con el exterior (*RECUADRO 1*). En términos netos, el saldo de la cuenta financiera (más los «errores y omisiones» si los hubiere) debe ser igual —pero con signo contrario— a la capacidad o necesidad de financiación del país; esto es, al saldo de la cuenta corriente más la de capital.

En la cuenta financiera se distinguen dos apartados, denominados en la balanza: «Excluido el Banco de España» y «Banco de España»; una distinción conveniente desde la incorporación de España al euro, a fin de poder registrar más adecuadamente la variación de activos de la autoridad monetaria frente a los residentes y no residentes de la Eurozona.

En el *primer apartado* —excluido el Banco de España— se recogen las entradas y salidas netas de capital según las diversas modalidades de inversión (directa, de cartera, otras inversiones y derivados). Desde los años ochenta del pasado siglo, en que el proceso de apertura financiera al exterior se hizo más amplio e intenso, hay dos notas a destacar en los flujos financieros: la primera es el notable y continuo incremento de las entradas y salidas en relación al PIB, hasta alcanzar en años recientes valores en torno al 12 por 100 cada uno de dichos movimientos; la otra característica ha sido la progresiva equiparación del monto de las salidas con el de las entradas, lo que ha convertido a España en un emisor neto de algunos flujos tan destacados como las inversiones directas.

El *segundo apartado* —Banco de España— recoge las variaciones netas de los activos del Banco de España frente a los sectores residentes y no residentes en la Eurozona. Para ello distingue la variación de *reservas internacionales*, constituidas por los activos líquidos en moneda extranjera frente a los no residentes en la Eurozona; los activos frente al Eurosistema, nominados en euros o en moneda extranjera, mantenidos con los residentes de países del Eurosistema, y *otros activos netos*, como las inversiones de cartera que el Banco de España comenzó a realizar en diciembre de 2002.

El análisis de las operaciones financieras internacionales transmite cierta tranquilidad con respecto a la capacidad de la economía española para cubrir su necesidad de financiación, que ha experimentado un apreciable incremento desde el año 2000. Sin embargo, la *calidad* de esa financiación no parece asegurada, a la vista de la alta variabilidad de la estructura por instrumentos, donde la inversión directa —sin duda la más deseable— se turna en el liderazgo con inversiones de cartera y, más preocupante aún, con otras inversiones, de fuerte componente de depósitos a corto plazo, e incluso, con años de notable pérdida de activos de reserva para cubrir la insuficiencia de las entradas netas de otros recursos.

3. Políticas de ajuste del sector exterior

De lo que se lleva expuesto, cabe deducir que el comercio exterior es el eslabón más débil de las relaciones económicas exteriores de España. Ayudar a mejorar sus resultados o, cuando menos, ayudar a corregirlos, es una importante tarea de la política económica de cualquier país. Se pueden distinguir dos tipos de actuaciones: las de corto plazo, que surten efecto en tiempo relativamente breve y que se destinan a corregir desequilibrios exteriores transitorios; las de largo plazo, que requieren más tiempo para mostrar su eficacia y que tienen por fin enderezar

problemas estructurales de la balanza de pagos.

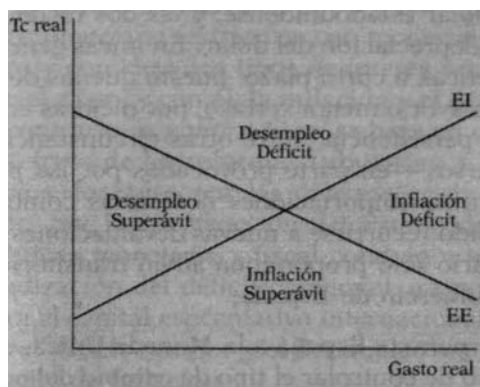
Entre las *políticas de corto plazo* se pueden distinguir aquellas que tienden a *desviar el gasto* desde las importaciones a la producción nacional, cuyos instrumentos son los aranceles o medidas equivalentes y el manejo del tipo de cambio de la moneda; y políticas destinadas a *contener el gasto*, que se sirven de actuaciones tales como el aumento de impuestos y la disminución del gasto público, y medidas monetarias que restringen la cantidad de dinero y elevan los tipos de interés, para encarecer los créditos a empresas y familias. Ambas vertientes de la política, es decir, el manejo del tipo de cambio y del gasto interno, deben combinarse a fin de obtener una situación de equilibrio o cercana a él (*RECUADRO 2*).

3.1. DESVIACIÓN DEL GASTO

A) La utilización del *arancel a la importación* ha sido uno de los instrumentos más comunes dentro y fuera de España para desviar el consumo desde los productos foráneos a los nacionales que compiten con ellos. España ha sido un país con un amplio historial proteccionista en diversos momentos de su historia. Desde 1960 en que se introduce un arancel menos protector se ha recorrido un amplio camino. En los momentos actuales, en torno al 70 por 100 del comercio exterior, que se realiza con la Unión Europea, está libre de protección arancelaria, y el 30 por 100 restante, que tiene lugar con países de fuera de la Unión, soporta en promedio una arancel que está en torno al 4 por 100. Este dato general indica que el arancel es hoy día un instrumento de escasa importancia en la regulación de los flujos comerciales exteriores y, seguramente, seguirá perdiendo importancia en la medida en que progresen las pautas liberalizadoras y desprotectoras negociadas en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas afirmaciones valen aún con mayor fuerza para otro tipo de medidas no arancelarias (prohibiciones, contingentes, restricciones voluntarias), aunque no debe olvidarse la complicada regulación de los mercados agrarios comunitarios, cuyas variadas medidas son objeto de polémica, puesto que pueden contravenir los principios multilaterales de la OMC.

EQUILIBRIO INTERNO Y EXTERNO

Una presentación de los equilibrios/desequilibrios interno y externo se contiene en el gráfico adjunto, cuyo significado es el siguiente:



El eje de ordenadas mide el tipo de cambio real de la peseta {hay que recordar que, siguiendo al Banco Central Europeo, el tipo de cambio se ha definido como cantidad de moneda extranjera por euro}, y el de abscisas, el gasto o absorción interna de la economía española en términos reales. La recta EI (equilibrio interno) está compuesta por todos aquellos pares de valores de tipo de cambio real y de gasto real para los que la economía está en equilibrio interno, entendido como pleno empleo con estabilidad de precios. Su pendiente es positiva, porque, a medida que se aprecia la moneda en términos reales, se incrementan las importaciones y disminuyen las exportaciones; por lo que la demanda interna debe aumentar para elevar el producto y mantener el pleno empleo.

Por su parte, la recta EE (equilibrio externo) representa todos aquellos pares de valores de tipo de cambio real y de gasto real para los que existe equilibrio exterior, entendido como equilibrio en la cuenta corriente. Su pendiente es negativa, porque, a medida que se incrementa el gasto, y con él las importaciones, habrá que deprecia la moneda en términos reales para fomentar las exportaciones, si se quiere mantener el equilibrio de la cuenta corriente.

Cada uno de los cuadrantes del citado gráfico representa una situación de desequilibrio interior/exterior, cuya corrección adecuada, en el corto plazo, requiere el concurso de políticas de tipo de cambio real y de gasto real. Así, suponiendo que la situación de la economía esté bien descrita por una combinación de inflación con déficit (cuadrante 2), recuperar el equilibrio exige reducir el tipo de cambio real para conseguir equilibrar el déficit exterior, y reducir el gasto interno para frenar la inflación.

B) El otro instrumento tradicionalmente empleado para corregir los déficit del comercio exterior ha sido la *devaluación de la peseta*. España ha recurrido con periodicidad a devaluar su moneda como forma de recuperar la competitividad de sus exportaciones y de disminuir la de sus importaciones. Así, entre 1959 y 1995 se efectuaron once modificaciones de la paridad nominal de la peseta, nueve de las cuales fueron devaluaciones frente a la

principal moneda, el dólar estadounidense; y las dos restantes fueron revaluaciones debidas a la depreciación del dólar. En líneas generales, esta política se ha mostrado eficaz a corto plazo, puesto que las devaluaciones han sido seguidas, con mayor o menor retraso, por mejoras en el saldo comercial. Sin embargo, la persistencia, entre otras circunstancias, de diferenciales de inflación adversos —en parte provocados por las propias devaluaciones, al encarecer unas importaciones necesarias como la maquinaria o el petróleo— ha debido recurrirse a nuevas devaluaciones, lo que indica que el remedio cambiario sólo proporciona alivio transitorio a los problemas estructurales del comercio de España.

C) En cualquier caso, al incorporarse España a la Moneda Única, el 1 de enero de 1999, pierde la facultad de controlar el tipo de cambio del euro que pasa a depender del ECOFIN (Consejo de Ministros de Economía y Finanzas), en colaboración con el Banco Central Europeo, por lo que deja de ser un medio nacional para recuperar la competitividad. A partir de ese año, las pérdidas de competitividad internacional, debidas a una menor productividad relativa o a una mayor inflación, tendrán que compensarse por otras vías diferentes de la devaluación de la peseta, como, por ejemplo, incrementos de capitalización de las empresas, progreso técnico, aumento de capital humano o mejores estrategias de marketing internacional; en caso contrario, se acabará provocando desempleo y deflación de precios, como forma de lograr el ajuste.

3.2. CONTENCIÓN DEL GASTO

La otra gran vertiente de las políticas de equilibrio del sector exterior es el *control del gasto interno*. Puesto que, en términos contables, el déficit corriente más el de capital con el exterior equivale a la diferencia entre la renta nacional disponible y el gasto en consumo e inversión, una forma de aminorarlo consiste en reducir el gasto nacional. Sin embargo, si España quiere alcanzar los niveles de renta por habitante de los países de su entorno europeo y seguir creando empleo, deberá crecer más deprisa que ellos, lo que implica expandir el gasto. Esta política tiene el riesgo de acelerar la inflación de demanda y agravar el déficit exterior mediante el aumento de importaciones. Estos problemas forzarán, en mayor o menor plazo, a detener el crecimiento para equilibrar las cuentas exteriores, puesto que un endeudamiento exterior permanente es insostenible.

La economía española ha recurrido, bajo distintas modalidades y con diversos instrumentos, a políticas de moderación del gasto y del crecimiento como forma de conseguir, entre otros objetivos, disminuir el déficit comercial. A este fin, los instrumentos monetarios y fiscales son los mejor perfilados en las propuestas de política económica. En las dos últimas décadas, cabe distinguir, a grandes rasgos, tres períodos según el contenido de las medidas:

El primero llega hasta 1992, y en él puede decirse que predomina la *política monetaria* restrictiva, con moderado crecimiento de la cantidad de dinero y con elevados tipos de interés nominal como instrumento para frenar el gasto, y con él, la inflación y el déficit comercial con el exterior. Por el contrario, la *política fiscal* se basa en un rápido incremento de los ingresos, fruto de las reformas tributarias, y en un aumento aún mayor de los gastos, forzados por las diversas crisis económicas del período y, sobre todo, por la construcción del Estado de Bienestar. Esta combinación de políticas monetaria y fiscal condujo a una peseta sobrevaluada, a la profundización del déficit comercial, a tipos de interés elevados —atractivos para el capital especulativo internacional— y, como resultado, a incrementar el déficit exterior y el desempleo sin reducir significativamente el diferencial de inflación.

El segundo período se extiende desde 1993 hasta 1997. En efecto, ya desde 1993, se advierte la voluntad del gobierno de cambiar la anterior combinación, invirtiendo la prioridad otorgada a cada uno de sus componentes. Así, se busca con mayor decisión contener el gasto público y la presión fiscal —obligados por los criterios de convergencia impuestos en Maastricht para poder acceder a la moneda única— y, en contrapartida, se diseña una política de dinero moderadamente más abundante, que impulse la bajada de los tipos de interés, facilite la devaluación de la peseta hasta niveles más ventajosos para la competitividad exterior, y frene la inflación más por el control del gasto público que por la rigidez monetaria. Este nuevo enfoque consiguió una estimable creación de empleo, una notable caída de la inflación, buenos resultados comerciales y superávit en la cuenta corriente durante el cuatrienio 1995-1998.

A partir de 1998 se entra en una tercera fase, caracterizada por una mayor sincronía de las políticas económicas de los países de la Unión Europea en los aspectos monetarios y fiscales. En cuanto a los aspectos monetarios, los estatutos del Banco Central Europeo le asignan como fin de su actividad el mantenimiento de la estabilidad de precios (véase el capítulo 15). Este mandato justifica que el citado Banco practique una política monetaria prudente, cuando no rigurosa, puesto que la variable monetaria es la única que controla directamente en relación con su objetivo de estabilidad de precios. En cuanto a los aspectos fiscales, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo Europeo de Amsterdam, en junio de 1997, con su insistencia en el presupuesto equilibrado a medio plazo, restringe el margen de actuación del gasto público. De hecho, España ha conseguido en años recientes

alcanzar equilibrio, e incluso superávit, presupuestario.

4. Recapitulación

España es un país que en una mayoría de años tiene necesidad de financiación exterior. La responsabilidad de los déficit recae, sobre todo, en el comportamiento muy desfavorable del saldo comercial, sólo en parte compensado por el saldo positivo del turismo.

Tradicionalmente, se han utilizado políticas como la protección arancelaria o la devaluación de la moneda, acompañadas de medidas fiscales y monetarias que frenaran el crecimiento, a fin de recuperar el equilibrio exterior. Pero, debido a la pertenencia a la Unión Monetaria y a la moneda única y a los compromisos en la OMC, las más importantes de estas políticas tradicionales no están disponibles para los gobiernos nacionales. Por tanto, se debe recurrir a actuaciones que incrementen la productividad, y a otros instrumentos, como el marketing internacional, para ganar competitividad exterior.

Lecturas recomendadas

ALONSO, J. A. y DONOSO, V., «Sector Exterior: apertura económica y líneas de especialización», cap. 9, en J. L. García Delgado (director), *España, Economía: ante el siglo XXI*, Espasa Calpe, Madrid, 1999.
ALONSO, J. A. y MAESO, F., «Balanza de Pagos, equilibrio externo y tipo de cambio», en J. A. ALONSO (dir.), *Lecciones sobre Economía Mundial*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2005.
BANCO DE ESPAÑA, *Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional de España 2005*, Banco de España, Madrid, 2006. Especialmente, págs. 15 a 19.

Conceptos básicos

- *Balanza de pagos*. Documento contable en el que se registran sistemáticamente las transacciones reales y financieras, realizadas durante un período determinado, entre los residentes en el país que elabora la balanza y los no residentes. Su método de elaboración es de partida doble, por lo que, contablemente, el total de la balanza siempre está en equilibrio.

- *Cuentas de la balanza de pagos*. La actual estructura de la balanza de pagos está integrada por tres grandes cuentas:

- a) La *Cuenta corriente*: en la que se registran las operaciones de diverso tipo (bienes, servicios, rentas internacionales, transferencias corrientes) que afectan a la renta disponible del país que elabora la balanza.

- b) La *Cuenta de capital*: donde se registran los ingresos y los pagos derivados de la compra/venta de activos no producidos, no financieros; fundamentalmente, intangibles del tipo de patentes, marcas comerciales/derechos de autor. Y, la parte más importante en España, las entradas y salidas por transferencias de capital.

- c) La *Cuenta financiera*: donde se recogen las variaciones de activos y pasivos del país como consecuencia de las entradas y salidas de inversiones directas, de cartera, otras inversiones (préstamos, depósitos, operaciones temporales) y derivados; y las variaciones de activos del Banco de España (reservas internacionales, activos frente al Eurosistema, otros activos).

Saldos principales. Desde un punto de vista económico, es importante la suma del saldo de la cuenta corriente más el de la de capital, cuya cuantía indica la capacidad (+) o necesidad (-) de financiación frente al exterior que tiene el país, y se corresponde con el saldo de la cuenta financiera aunque con signo contrario.

- *Tipo de cambio nominal del euro*. La cantidad de unidades de moneda extranjera que hay que dar a cambio de un euro. Por ejemplo, 1,35 dólares de Estados Unidos por 1 euro. Así definido, una subida del tipo de cambio implica una apreciación del euro en relación con el dólar, y una bajada del tipo de cambio, una depreciación del euro.

-

- *Tipo de cambio real de una moneda*. Es el tipo de cambio nominal de esa moneda (dólares por euro) corregido por un índice de precios relativos, por ejemplo, de España con los Estados Unidos. Una forma de definirlo algebraicamente es la siguiente:

$$TR = (P \times TN) / P^*$$

donde P es el índice de precios correspondiente a España, por ejemplo, de sus exportaciones; P^* es el índice de precios correspondiente a los Estados Unidos, por ejemplo, de sus productos que compiten con las exportaciones de España; y TN es el tipo de cambio nominal del euro frente al dólar. De este modo, una subida del TR significa un encarecimiento relativo de las exportaciones españolas en dólares, y por tanto una pérdida de competitividad-precio frente a los productos competidores de los Estados Unidos; en tanto que una caída del TR debe interpretarse de modo contrario.

- *Tipo de cambio efectivo de una moneda.* Es una media geométrica ponderada de los tipos de cambio de mercado de la citada moneda con un conjunto de monedas. La ponderación se realiza de acuerdo con la participación de cada una de las monedas en las transacciones del país que elabora el indicador. Si este indicador se pondera por los correspondientes precios relativos, se obtiene el *tipo de cambio efectivo real*.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO. 3. LIBERALIZACIÓN COMERCIAL E INTEGRACIÓN COMUNITARIA. 3.1. Liberalización comercial. 3.2. Cambios en la orientación del comercio. 3.3. Balance de la integración. 4. ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL: 4.1. Bases de la ventaja comercial. 4.2. Ventajas comerciales reveladas. 4.3. Especialización intraindustrial. 6. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

Desde los clásicos, la teoría económica ha puesto especial atención en las ventajas que proporciona el comercio como motor del desarrollo. El intercambio comercial permite que los países se especialicen en aquellas actividades en las que son comparativamente más eficientes, y proporciona a las empresas la posibilidad de disfrutar de las economías de escala. En el primer caso se trata de sacar provecho de la diversidad, rentabilizando las diferencias en gustos, dotación de factores o capacidades tecnológicas; en el segundo, de beneficiarse de las ventajas que se derivan de la concentración de la producción y del acceso a mercados más amplios. En ambos casos, el comercio internacional mejora la situación de los países implicados al aumentar los niveles de eficiencia de su producción y ampliar la gama de bienes y servicios disponibles.

A lo largo del presente capítulo se estudiarán los rasgos básicos del comercio exterior español. Se inicia con un epígrafe dedicado al análisis de la evolución de los flujos de comercio, tratando de analizar su comportamiento dinámico en el tiempo. Uno de los factores que lo explican tiene relación con el proceso de liberalización comercial e integración comunitaria vivido por la economía española, que ha provocado cambios relevantes en la orientación de los flujos. El siguiente epígrafe se orienta al análisis de la especialización comercial de la economía española. El capítulo termina con un epígrafe de recapitulación de los principales argumentos manejados.

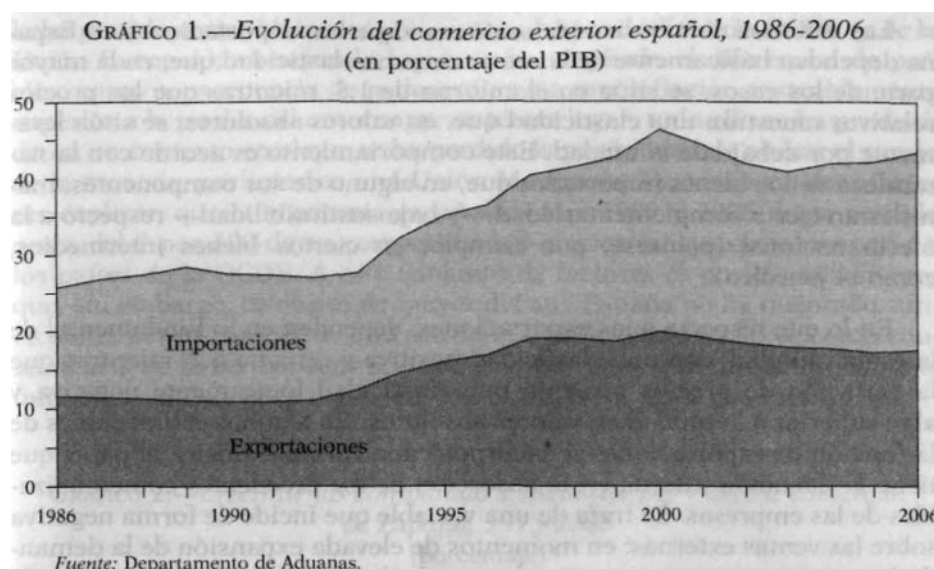
2. Evolución del comercio

Desde comienzos de la década de 1960, el proceso de crecimiento de la economía española se benefició, en generosa medida, de los efectos dinámicos del comercio internacional. Con gran frecuencia, tanto las exportaciones como las importaciones crecieron a mayores ritmos que el PIB, lo que produjo como consecuencia un aumento en el grado de apertura de la economía española. Este proceso fue compatible con una tendencia, a veces interrumpida, de mejora de los grados de cobertura del comercio, al crecer las exportaciones en mayor medida que las importaciones. No obstante, ese proceso atravesó por diversos periodos críticos, sea como fruto del impulso importador generado por el crecimiento de la demanda interna, sea como consecuencia de algún *shock* externo (encarecimiento del petróleo, por ejemplo). En la actualidad la economía española está atravesando por un nuevo período crítico, que la sitúa como la economía de la OCDE con un mayor déficit comercial, tras Estados Unidos. Bueno será, por tanto, que veamos ese problema en perspectiva, tomando como punto de partida el año de la plena integración comunitaria.

Pues bien, el análisis de la evolución de los flujos de comercio, medidos en proporción del PIB (gráfico 1), confirma alguno de los juicios anteriormente señalados. Entre 1986 y 2006 la cuota correspondiente a las exportaciones mantuvo una senda creciente en el tiempo, pasando de suponer el 11,5 al 18 por 100 del PIB. No obstante, el crecimiento más intenso de esta cuota se produjo a comienzos de la década de los noventa (entre 1992 y 1997), como resultado de las ganancias de competitividad asociadas a las devaluaciones de la peseta habidas en ese período. Y, al revés, en los últimos años se aprecia una contención en el crecimiento de la cuota que suponen las exportaciones sobre el PIB, lo que se asocia, entre otros factores, con una pérdida del progreso competitivo de la economía. Por su parte, la cuota correspondiente a las importaciones siguió una tendencia de igual modo creciente, que se revela especialmente intensa en la segunda mitad de los años noventa: pasa del 14 al 26 por 100 del PIB, aproximadamente, entre 1986 y 2006. La diferencia entre ambas cuotas expresa la dimensión del déficit comercial: un déficit que, en 2006, supera la tasa del 8 por 100 del PIB (cerca de 80 mil millones de euros), lo que supone la cota más elevada de las últimas cinco décadas, superando incluso el registrado tras la traumática crisis energética de los años setenta.

Un comportamiento como el señalado tuvo tres consecuencias de importancia que, tomadas en conjunto, pueden contribuir a un primer balance agregado del comercio exterior español:

- En primer lugar, debido al dinamismo de las exportaciones, se produjo un *aumento en la cuota de las ventas españolas en los mercados internacionales*. Así, las exportaciones españolas pasaron de suponer el 1,2 al 2,1 por 100 del total mundial entre 1985 y 2005. Conviene señalar, en todo caso, que desde 1998 apenas ha habido crecimiento alguno en esta cuota, lo que constituye un exponente más de la pérdida de aliento competitivo de la economía española en los últimos años.



- En segundo lugar, se experimenta en el período un *notable proceso de apertura de la economía española*, de forma que los flujos de comercio —exportaciones más importaciones— que alcanzaban el 26 por 100 del PIB en 1986, suponen el 43,5 por 100 en 2006. Se trata de un coeficiente de apertura comparable (e incluso superior) al de algunos países europeos de similar tamaño al de España. Dado que se partía de niveles de aislamiento económico muy superiores, los datos evidencian la intensidad de la apertura vivida por España en el período.

- En tercer lugar, se constata que, más allá de coyunturas adversas, *la brecha comercial se ha mantenido a un nivel relativamente aceptable*. Pues si bien es cierto que la balanza comercial española no ha abandonado su signo tradicionalmente deficitario, las exportaciones han logrado financiar, como promedio, algo más de las tres cuartas partes de las importaciones. No obstante, en los últimos años se aprecia un deterioro agudo de la tasa de cobertura, que desciende al 66 por 100 en 2006.

Dado el papel crucial asignado al comercio, no es extraño que se haya tratado de explicar la evolución de sus cifras agregadas. Una forma de hacerlo es modelizando las exportaciones e importaciones como funciones de demanda. En concreto, se considera que el volumen de exportaciones de un país depende, positivamente, de la renta de los consumidores (que es el resto del mundo) e, inversamente, de los precios relativos, corregidos por el tipo de cambio; y, de modo simétrico, el volumen de importaciones depende de la renta del país comprador y de los precios relativos, corregidos por el tipo de cambio.

Las estimaciones realizadas confirman que las importaciones en España dependen básicamente de la renta, con una elasticidad que, en la mayor parte de los casos, se sitúa en el entorno de 1,8, mientras que los precios relativos muestran una elasticidad que, en valores absolutos, se sitúa levemente por debajo de la unidad. Este comportamiento es acorde con la naturaleza de los bienes importados que, en alguno de sus componentes, manifiestan cierta complementariedad —y baja sustituibilidad— respecto a la oferta nacional (piénsese, por ejemplo, en ciertos bienes intermedios, como el petróleo).

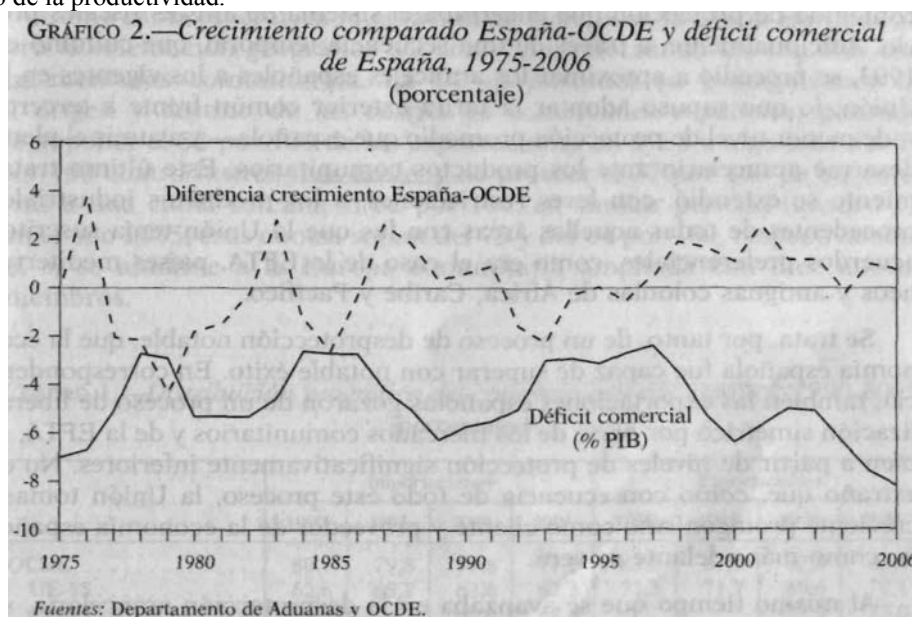
En lo que respecta a las exportaciones, dependen en lo fundamental de la renta mundial, con una elasticidad positiva y cercana a 2, mientras que la variación de precios presenta una elasticidad lógicamente negativa y algo superior a la unidad en valores absolutos. En algunas estimaciones de la función de exportaciones se incorporó una variable alusiva al papel que tiene la demanda interna en la absorción de los excedentes comercializables de las empresas. Se trata de una variable que incide de forma negativa sobre las ventas externas: en momentos de elevada

expansión de la demanda las empresas agotan sus excedentes en el mercado doméstico, dejando una parte menor para nutrir la corriente exportadora. Pues bien, aunque los resultados no son unánimes, hay estimaciones que apuntan a la significación de esta variable.

De los resultados obtenidos en las estimaciones de las funciones de comercio se deriva una conclusión relevante: en el supuesto de que los precios relativos y el tipo de cambio sean invariantes, la economía sufrirá una tendencia al deterioro del saldo comercial cada vez que intente crecer sostenidamente por encima del entorno. La razón es sencilla: el progreso de las exportaciones dependerá del crecimiento de la renta de los países clientes (PIB de la OCDE, por ejemplo) y la expansión de las importaciones dependerá del crecimiento del PIB español. Si este último evoluciona a mayores ritmos que el primero, la consecuencia será una tendencia a empeorar los resultados comerciales. Esto es lo que refleja el gráfico 2, en el que se observa la evolución contrastada del déficit comercial español y de la diferencia entre las tasas de crecimiento de España y de la OCDE.

Ahora bien, hay dos vías para corregir esa tendencia. Una primera, mejorando la competitividad-precios de la economía, a través bien de la reducción del diferencial de inflación respecto a los competidores, bien de la depreciación de la moneda. Cualquiera de estas tendencias conduce a un abaratamiento relativo de los productos propios respecto a los ajenos. La segunda vía es mejorando la composición y calidad técnica de la oferta exportadora, para hacerla más apetecible: es lo que se denomina mejorar la competitividad estructural.

El planteamiento precedente ofrece algunos indicios para interpretar el abultado déficit comercial español de estos años. Tres factores emergen como potenciales causas: en primer lugar, desde 1997 la economía española ha crecido sostenidamente por encima del promedio de la OCDE (y de la Unión Europea); en segundo lugar, se ha ampliado el diferencial de precios, como consecuencia de padecer España una inflación sostenidamente superior a la media del entorno; y, en tercer lugar, todo ello se ha producido en un contexto en el que se ha perdido la posibilidad de alterar el precio de la moneda, por estar en una Unión Monetaria. Estos dos últimos factores explican que la economía española, entre 1999 y 2005, haya perdido cerca del 9 por 100 de su competitividad-precios (al consumo) respecto a los países de la OCDE. A este conjunto de factores es posible añadir otro que, sin embargo, es objeto de mayor debate: España no ha mejorado suficientemente su competitividad estructural en los últimos años, como consecuencia de haber concentrado su acción inversora en un sector, como el inmobiliario, con poca conexión con el progreso de la productividad.



3. Liberalización comercial e integración comunitaria

3.1. LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Uno de los rasgos más distintivos de la historia reciente de la economía española es su liberalización comercial. Desde un punto de vista estricto, se entiende por liberalización aquel proceso que tiende a aminorar el efecto de discriminación que la política comercial genera entre los mercados doméstico y exterior. El objetivo de la liberalización es, por tanto, acercar la relación de precios interiores a la que rige en los mercados internacionales.

Con anterioridad a 1959, España constituía un excepcional ejemplo de economía cerrada a la competencia internacional en el ámbito comercial; en la actualidad, sin embargo, su sistema de regulación es el propio del área euro, una de las regiones más abiertas a la competencia internacional. Entremedias se ha verificado, por tanto, un innegable proceso de liberalización comercial; un proceso que se desarrolla de manera gradual, pero efectiva, a lo largo de las últimas cuatro décadas del siglo XX.

Aunque el proceso tuvo su origen en los primeros años del decenio de 1960, la liberalización comercial más intensa y definitiva se vive como consecuencia del proceso de integración de España en la Unión Europea. En el mismo año en que comenzó el período transitorio, 1986, se suprimieron los regímenes administrados de comercio en beneficio del régimen liberalizado que rige —con algunas excepciones— en la Unión, y se sustituyó la imposición en frontera previa por la aplicación del IVA, suprimiendo el contenido de protección que encerraba el sistema de ajustes fiscales previo. Adicionalmente, a través de una secuencia temporal, que culminó en 1993, se procedió a aproximar los aranceles españoles a los vigentes en la Unión, lo que supuso adoptar la tarifa exterior común frente a terceros —de menor nivel de protección promedio que española— y asumir el pleno desarme arancelario ante los productos comunitarios. Este último tratamiento se extendió, con leves restricciones, a los productos industriales procedentes de todas aquellas áreas con las que la Unión tenía suscritos acuerdos preferenciales, como era el caso de la EFTA, países mediterráneos y antiguas colonias de África, Caribe y Pacífico.

Se trata, por tanto, de un proceso de desprotección notable, que la economía española fue capaz de superar con notable éxito. En correspondencia, también las exportaciones españolas gozaron de un proceso de liberalización simétrico por parte de los mercados comunitarios y de la EFTA, si bien a partir de niveles de protección significativamente inferiores. No es extraño que, como consecuencia de todo este proceso, la Unión tomase creciente protagonismo como cliente y proveedor de la economía española, como más adelante se verá.

Al mismo tiempo que se avanzaba en la desprotección arancelaria, se fue erigiendo un complejo sistema de promoción de las exportaciones. Por una parte, se mantuvo un generoso régimen de apoyo financiero a las ventas externas (crédito y seguro de crédito a la exportación) con el que se trataban de evitar los problemas de financiación asociados a este tipo de operaciones económicas. Al tiempo que se articuló una política más activa de promoción exportadora, a través del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), reforzando las tareas de formación, asesoramiento y respaldo a la acción internacional de la empresa.

3.2. CAMBIOS EN LA ORIENTACIÓN DEL COMERCIO

Incluso con antelación a que se suscribiese el Tratado de Adhesión, en 1985, podía decirse que la economía española se encontraba ya comercialmente integrada en los mercados comunitarios. Hacia aquellos países se dirigía algo más de la mitad de las exportaciones y provenía cerca de un tercio de las importaciones. El resto de los países de la OCDE tenía una cuota menor en el comercio español. De entre las regiones en desarrollo, el comercio español revelaba una inclinación relativa hacia América Latina, con la que se habían mantenido relaciones privilegiadas. Por último, merced al papel básico que tenían en el abastecimiento energético de la economía española, los países de la OPEP habían logrado alcanzar un notable peso en las importaciones, especialmente en el período de mayor carestía del petróleo.

Como cabía esperar, la integración de España en la Unión Europea alteró la orientación geográfica del comercio, reforzando los vínculos con los mercados comunitarios. La UE-15 aumentó su protagonismo en el origen y destino de las corrientes comerciales españolas, pasando de suponer el 52 por 100 de las exportaciones en 1985 a algo más del 70 por 100 cuatro lustros más tarde; y de proveer el 37 por 100 de las compras a una cuota cercana al 62 por 100, en similar período (cuadro 1). En el año 2005, esas cuotas serían del 73 y del 64 por 100, respectivamente, si se aludiese a la Europa comunitaria ampliada con diez nuevos miembros.

Dentro de los países comunitarios destacan como clientes más relevantes Francia, Alemania, Portugal, Reino Unido e Italia. Fuera de los países comunitarios, destaca América Latina como punto de destino de las ventas; y, al contrario, sobresale el limitado peso que todavía tienen los mercados asiáticos, como Japón y China.

Por lo que se refiere a las importaciones, la dispersión de mercados es mayor, lo que revela las plurales necesidades de abastecimiento de la economía española. En todo caso, son también los países de la Unión Europea los principales abastecedores. Entre el resto de las áreas, la que adquiere un mayor peso relativo es la OPEP, responsable de algo más del 6 por 100 de las importaciones españolas, lo que está en consonancia con la relevancia (y carestía) de las compras petroleras.

CUADRO 1.—Distribución geográfica del comercio exterior español, 1990-2005
(porcentajes)

Áreas	Importaciones				Exportaciones			
	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005
OCDE	80,1	79,5	77,8	77,2	83,3	81,1	82,8	83,4
UE-15	62,6	65,7	63,6	62,3	71,5	71,7	69,6	70,1
UE-25			65,0	64,6			72,2	73,0
Área Euro	53,2	55,8	54,3	54,2	60,9	62,2	59,7	59,4
Alemania	16,5	15,3	14,8	16,1	13,5	15,2	12,3	11,7
Francia	14,7	17,2	17,1	15,2	20,6	20,5	19,4	19,4
Italia	10,2	9,3	8,9	9,1	10,7	9,1	8,7	9,0
Portugal	2,5	3,0	2,7	3,3	6,1	8,3	9,5	9,7
Reino Unido	6,8	7,9	7,1	6,1	9,1	7,9	8,2	9,0
Estados Unidos	8,4	6,4	5,2	3,6	5,9	4,1	4,9	4,0
Japón	4,5	3,3	2,9	2,8	1,1	1,4	1,0	0,8
OPEP	7,3	5,5	8,2	6,2	3,4	2,9	2,4	2,6
CEI			0,2	0,5			0,1	0,2
China			3,0	3,8			0,8	0,8
Latinoamérica	2,8	3,2	3,7	3,6	2,6	4,8	5,6	4,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento de Aduanas.

Una forma adicional de analizar la orientación de comercio exterior español es considerar la cuota que suponen las exportaciones españolas en el total de las compras exteriores que realiza el país en cuestión. El cuadro 2 ofrece una imagen de este aspecto, referido a algunos países significativos. Pues bien, España alcanza su mayor significación como proveedor en el caso de Portugal, al que llega a aportar más del 30 por 100 de sus compras externas. Le siguen Marruecos y Francia, con cuotas del 15 y 8 por 100, respectivamente. En el resto de los países comunitarios la aportación española es menor, situándose la cuota entre el 2 y el 4 por 100; de hecho, la cuota correspondiente a España en el total de la UE-25 alcanza el 3,2 por 100.

CUADRO 2.—Los quince países donde mayor es la cuota de las exportaciones españolas, 1995-2004

País	1995	2004
Portugal	23,2	30,5
Marruecos	8,1	15,8
Francia	7,0	7,9
Túnez	4,7	5,7
Argelia	10,9	5,5
Italia	4,4	4,8
Grecia	3,7	4,4
Turquía	1,9	4,1
Reino Unido	2,7	3,9
Egipto	1,9	3,8
Venezuela	2,2	3,2
Alemania	3,1	3,0
Argentina	5,1	2,7
Eslovenia	2,2	2,6
Chile	3,2	2,5
Total mundial	1,8	2,1

Fuente: SG Análisis, Estrategia y Evaluación (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).

3.3. BALANCE DE LA INTEGRACIÓN

Como se ha visto en los epígrafes anteriores, la integración en una unión aduanera genera cambios en la orientación de sus flujos comerciales. Los efectos económicos, de naturaleza estática, que se derivan de estos cambios suelen ser agrupados por la doctrina en torno a dos grandes categorías: la creación y la desviación de comercio. Se entiende como *creación de comercio* la sustitución de producción doméstica menos eficiente por importaciones generadas por un proveedor más competitivo; y se considera como *desviación de comercio* la sustitución de las compras realizadas a un proveedor internacional más eficiente por el recurso a la producción de un país socio, menos eficiente. Mientras el primero de los efectos mejora los niveles de eficiencia de la economía, el segundo los empeora. El balance resulta, por tanto, ambiguo, dependiendo muy crucialmente de las dimensiones que tengan estos efectos en cada caso concreto.

Desde el punto de vista empírico, el análisis de estos efectos es complejo, aunque puede aproximarse a partir de los cambios en la cuota que en el consumo tengan la producción doméstica, las importaciones que aportan los socios

y las que provienen del resto del mundo. Una reducción de la participación de la producción doméstica en el consumo, acompañada de un aumento relativo de las importaciones, es un signo de creación de comercio. Si este crecimiento de las importaciones proviene de los países socios será creación interna de comercio, mientras que si proviene de terceros países, se hablará de creación externa. Cuando el aumento de la participación de las importaciones originarias de los países socios está acompañado de una disminución relativa de las importaciones procedentes del resto del mundo, se está ante una desviación de comercio. Por último, bajo condiciones poco frecuentes puede aparecer también un fenómeno de supresión de comercio, cuando el establecimiento de una unión aduanera implique un ascenso de la protección a determinados productos.

En el caso de España, la integración europea ha generado una intensa creación de comercio en el período 1985-1995, junto con una pequeña desviación de comercio. En concreto, en los diez años considerados el peso en el consumo nacional de la producción doméstica cayó del 82 al 69 por 100; y también retrocedió, aunque levemente, la cuota correspondiente a las importaciones extracomunitarias, que pasó del 11 al 9 por 100. Por el contrario, la importaciones de procedencia comunitaria aumentaron su peso relativo, pasando de abastecer el 6 al 21 por 100 del consumo nacional. La recomposición geográfica analizada en el cuadro 2 es expresiva de estos mismos cambios.

4. Especialización comercial

La teoría del comercio ha dedicado buena parte de sus esfuerzos a explicar el patrón comercial de los países; es decir, el tipo de productos en los que se espera que el país tenga ventaja comercial. No obstante, en los últimos tiempos se ha advertido que una parte del comercio internacional se produce a través del intercambio de variedades distintas de un mismo producto. A este tipo de comercio se le denominó comercio *intraindustrial*, reservando para el más tradicional (intercambio de productos distintos) la denominación de comercio *interindustrial*.

4.1. BASES DE LA VENTAJA COMERCIAL

Los economistas suecos HECKSCHER y OHLIN (en adelante H-O) asociaron la ventajas comparativas en el comercio con las desiguales dotaciones de factores de los países. La presentación del núcleo argumental de la explicación de H-O puede hacerse a través de cuatro proposiciones accesibles a la intuición económica. Para ello, supóngase un mundo compuesto por dos países que son productores de dos bienes, en cuya producción se utilizan dos factores productivos, capital y trabajo, según una tecnología que está disponible para ambas economías.

- Se parte del supuesto de que los países disponen de una dotación relativa de factores dispar, de modo que, al realizarse la comparación, uno aparecerá relativamente mejor dotado en capital y el otro, necesariamente, mejor dotado en trabajo.
- Se considera que en la producción de los bienes se utilizan proporciones distintas de los dos factores, siendo uno relativamente intensivo en trabajo y el otro, de nuevo por comparación, intensivo en capital.
- Se supone que la disímil estructura de dotaciones entre países es origen de diferencias en las remuneraciones respectivas, siendo en cada país comparativamente más barato el factor que es relativamente abundante.
- Y, por último, se supone que esta diferencia en la retribución de los factores transmite a los costes de producción de los bienes, de acuerdo con la intensidad relativa con que los factores son utilizados en su producción, generando un perfil contrastado de ventajas comparativas entre los países.

Así pues, expresado en forma enunciativa, cada país tenderá a especializarse en el bien relativamente intensivo en la utilización de aquel factor —capital o trabajo— en el que dicho país está relativamente mejor dotado. La formalización y demostración del modelo exige una serie de supuestos restrictivos: inmovilidad internacional de factores y movilidad plena en el interior del país, competencia perfecta en los mercados de bienes y de factores, libre disponibilidad de tecnología e idénticas preferencias de los consumidores. El grado de exigencia de semejantes supuestos ha dificultado la contrastación empírica del modelo y limitado su capacidad explicativa, como más adelante se verá. No obstante, el modelo ofrece una interpretación razonable de una parte del comercio mundial explicando por qué países como China o India, con abundante mano de obra, se especializan en bienes intensivos en mano de obra (como textil y juguetes), mientras países como Estados Unidos, Alemania o Francia, con mayor dotación relativa de capital comercian bienes manufacturados más complejos.

4.2. VENTAJAS COMERCIALES REVELADAS

Dada la dificultad que encierra el estudio de los costes en las condiciones que demanda la teoría, suele recurrirse a procedimientos alternativos para determinar el perfil sectorial de las ventajas comerciales de un país. Uno de los métodos más habituales consiste en acudir a un indicador *ex-post*: aun cuando resulte un tanto simplificador, se considera que las exportaciones revelan capacidades competitivas de la economía y las importaciones expresan debilidades o limitaciones relativas, de tal modo que la diferencia entre ambas corrientes expresa la posición internacional relativa. Tal es el fundamento de los indicadores de ventaja comercial revelada (RECUADRO 1).

En este caso, se ha optado por dos indicadores de resultados próximos (aunque no coincidentes): el saldo relativo y el índice de contribución al saldo (cuadro 3). Ambos parten de la misma variable, el saldo comercial del sector, para expresarlo como proporción del comercio total del sector, en un caso, o como desviación respecto al saldo medio de la economía, en el otro.

Pues bien, lo primero que cabe destacar es que la estructura sectorial del comercio español revela una notable estabilidad a lo largo de la última década. El grueso de las exportaciones está compuesto por bienes intermedios (particularmente la industria) y bienes de consumo (tanto derivados de la agricultura como de carácter duradero, con especial peso del automóvil). Es bajo, sin embargo, el peso de las exportaciones de bienes de equipo, que presentan una tendencia descendente. Por lo que se refiere a las importaciones, también los bienes intermedios aportan la cuota máxima.

La aplicación de los dos indicadores de ventaja comercial revelada permite identificar de forma más precisa el perfil de la ventaja comercial española. En ambos casos las ventajas descansan muy centralmente sobre algunos sectores productores de bienes de consumo, particularmente los derivados de la agricultura y los bienes de carácter duradero (incluido el automóvil). También presenta ventaja revelada la economía española en los sectores productores de medios de transporte terrestre, ferroviario y naval (no así en el aéreo). En el otro extremo, las principales desventajas se presentan en los sectores productores de bienes intermedios (especialmente los de carácter energético) y en bienes de equipo (maquinaria y otros bienes de capital).

ÍNDICES DE VENTAJA COMERCIAL REVELADA Y DE COMERCIO INTRAININDUSTRIAL

A) Especialización interindustrial

Los indicadores de ventaja comercial revelada se suelen construir a través de alguna transformación del saldo relativo. Dos de los indicadores más utilizados son:

$$\begin{aligned} &\text{Saldo comercial relativo} \\ &\text{SCR}_i = \frac{X_i - M_i}{X_i + M_i} \times 100 \\ &\text{Índice de contribución al saldo} \\ &\text{ICS}_i = \left(\frac{X_i - M_i}{X_i + M_i} - \frac{\sum X_i - \sum M_i}{\sum X_i + \sum M_i} \right) \left(\frac{X_i + M_i}{\frac{\sum (X_i + M_i)}{2}} \right) \times 100 \end{aligned}$$

donde X representa la exportación, M la importación y el subíndice i expresa el producto o sector considerado. De acuerdo con su construcción, el valor de ambos índices oscila entre +100 y -100. Entre 0 y +100 se hablará de un sector con ventaja comercial, y entre 0 y -100, de un sector con desventaja comercial.

De los dos indicadores expuestos, el índice de contribución al saldo tiene la ventaja de incluir en su estimación el comportamiento comercial agregado del país, evaluando la participación ponderada que cada sector tiene, en magnitud y signo, en el saldo agregado de la economía. De este modo, se evitan situaciones tan paradójicas como la que resultaría de una economía deficitaria en la que todos sus sectores presenten saldos relativos negativos.

B) Especialización intraindustrial

Por su parte, para estimar el comercio intraindustrial lo relevante no es medir la diferencia entre los flujos de exportación e importación, sino el grado de solapamiento existente entre ellos. Por este motivo, el indicador que se suele utilizar para medir este fenómeno se expresa del siguiente modo:

$$\begin{aligned} &\text{Índice de Grubel y Lloyd} \\ &\text{ICI}_i = \frac{X_i + M_i - |X_i - M_i|}{X_i + M_i} \times 100 \end{aligned}$$

El índice oscila entre 0, cuando no existe comercio intraindustrial, y 100, cuando todo el intercambio es cruzado.

CUADRO 3.—Especialización interindustrial del comercio español, 1992-2005

Sectores	Exportaciones (%)		Importaciones (%)		Saldo relativo		Contribución al saldo	
	1992	2005	1992	2005	1992	2005	1992	2005
BIENES DE CONSUMO	41,1	38,8	28,0	29,0	-2,1	-5,8	12,5	8,3
— Alimentos, bebidas y tabaco .	12,5	12,2	7,6	6,1	3,3	14,2	4,6	5,5
— Bienes de consumo duradero .	20,4	17,3	11,4	13,4	7,9	-7,4	8,4	3,1
Automóviles	16,7	12,6	6,7	8,0	23,5	2,3	9,5	3,9
Otros	3,7	4,7	4,7	5,4	-30,9	-26,1	-0,8	-0,4
— Otros bienes cons. duradero .	8,2	9,3	9,0	9,5	-25,3	-21,3	-0,7	-0,2
BIENES DE CAPITAL	14,2	9,7	18,0	11,8	-32,1	-29,5	-3,6	-2,1
— Maq. y bienes de equipo . . .	8,4	4,1	12,5	6,9	-39,3	-43,7	-3,9	-3,3
— Material de transporte	4,6	4,9	3,0	3,3	0,7	-0,2	1,5	1,2
— Otros bienes de capital	1,2	0,7	2,5	1,6	-52,1	-56,6	-1,2	-0,8
BIENES INTERMEDIOS	44,7	51,5	54,0	59,2	-29,9	-26,8	-8,9	-6,2
— Productos agricultura	1,9	0,5	2,9	1,9	-39,7	-72,3	-0,9	-1,2
— Productos energético	2,6	3,5	9,8	13,8	-70,5	-71,5	-6,9	-6,5
— Productos industriales	40,2	47,6	41,3	43,6	-22,3	-15,9	-1,0	3,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	-21,0	-20,2		
ENERGÉTICOS	2,9	4,1	10,0	13,9	-67,9	-67,2	-6,7	-6,2
NO ENERGÉTICOS	97,1	86,1	90,0	86,1	-17,4	-15,0	6,6	8,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	-21,0	-20,2		

Fuente: Banco de España.

Este perfil de especialización comercial de la economía española admite dos interpretaciones preocupantes. En primer lugar, son los sectores más intensivos en consumos tecnológicos (ciertos bienes intermedios y algunos bienes de equipo) aquellos en los que más manifiesta resulta la des-ventaja comercial española. Una conclusión que apunta hacia la necesidad de redoblar los esfuerzos en materia de promoción de las capacidades tecnológicas si se quiere revertir esa situación. En segundo lugar, la desventaja comercial se acumula en aquellos sectores —productos industriales intermedios— que más sensibles resultan al dinamismo de la economía española. No es extraño, por tanto, que en los períodos de expansión se registre un intenso crecimiento de las importaciones, dada la elevada dependencia que España presenta en su abastecimiento de productos inter-medios y de bienes de equipo.

4.3. ESPECIALIZACIÓN INTRAINDUSTRIAL

A pesar de su capacidad explicativa, el modelo H-O tiene ciertas dificultades para hacer compatible sus predicciones con ciertos rasgos del comercio internacional. En concreto, resulta contradictorio con el hecho de que una parte de las transacciones comerciales entre los países desarrollados adopte la forma de comercio intraindustrial, esto es, de intercambio de variedades distintas de un mismo producto. Conforme a las previsiones del modelo H-O, los sectores exportadores y los sustitutivos de importaciones deben diferir significativamente entre sí, otorgando un perfil contrastado a las ventajas comparadas de un país. Semejante previsión no se cumple cuando un país está simultáneamente exportando e importando variedades de un mismo producto.

El esfuerzo por dar explicación a este tipo de intercambios condujo, a comienzos de la década de 1980, a una renovación importante en la teoría del comercio, al integrar en las modelizaciones supuestos propios de la competencia imperfecta, como la existencia de economías de escala y de diferenciación de variedades. En concreto, de acuerdo con una exposición sencilla de estas aportaciones, la presencia de comercio intraindustrial se considera que es el resultado de la existencia simultánea de rendimientos crecientes, de empresas con capacidad para diferenciar sus productos sin incurrir en costes adicionales y de consumidores con gustos diversos. Las economías de escala promueven la concentración de la producción, siempre que los costes de transportes no sean muy elevados, dando origen a intercambios comerciales intensos al tratar de abastecer amplias demandas. A su vez, cada empresa tratará de diferenciar su producto respecto a los rivales con objeto de segmentar la demanda y mantener un cierto monopolio sobre su variedad. Los consumidores, por su parte, percibirán las variedades ofrecidas como bienes no perfectamente sustitutivos, definiendo sus preferencias respecto a las opciones presentes en el mercado.

En unas condiciones como las descritas, es fácil justificar la existencia de comercio cruzado de variedades de un mismo producto, aun cuando los países implicados tengan idéntica tecnología y dotación de factores. Para ello, basta con suponer que no haya plena coincidencia en cada país entre las preferencias de sus consumidores y las variedades ofertadas por sus productores nacionales.

Pues bien, para captar este tipo de comercio suele recurrirse a un indicador que expresa el nivel de solapamiento de los flujos comerciales —de exportación e importación— en un mismo producto (véase de nuevo el *RECUADRO 1*). De su aplicación al caso español se infiere una caracterización relativamente similar en sus pautas a la de otros países europeos de parecido tamaño. De tal modo que si el índice de comercio intraindustrial se situaba en 1970 en niveles (46 por 100) notablemente inferiores a la media de los trece países mayores de la OCDE, en la segunda mitad de la década de 1980, la tasa correspondiente a España (62 por 100) había alcanzado ya cotas similares al entorno de comparación. A finales de la década siguiente, el índice de comercio intraindustrial, siguiendo similares procedimientos de cálculo, aumentó algunos puntos más, situándose en entornos cercanos al 70 por 100.

Pese a esta aproximación a los niveles medios de la OCDE, todavía se aprecian ciertas diferencias. De hecho, de acuerdo con las intensidades medias de comercio intraindustrial, cabría escindir la Unión Europea en dos grupos de países: uno primero, compuesto por las economías centrales del espacio económico comunitario (Alemania, Francia, Holanda, Bélgica-Luxemburgo y Reino Unido), con altos índices de comercio intraindustrial bilateral; y un segundo grupo compuesto por las economías periféricas (Irlanda, Italia, España, Portugal, Grecia y Dinamarca), con índices inferiores. Dentro de este grupo, España presenta un índice de comercio intraindustrial relativamente elevado, semejante al de Italia.

A la hora de explicar la intensidad del comercio intraindustrial aparecen como factores nacionales relevantes, en un sentido positivo, el nivel de renta, la proximidad geográfica, la ausencia de obstáculos al comercio y la semejanza en los niveles de desarrollo relativo de los países que promueven el intercambio. Esto explicaría por qué el comercio entre los países comunitarios presenta elevados niveles de comercio intraindustrial. A su vez, desde el punto de vista sectorial, los factores que aparecen asociados a este tipo de intercambios están relacionados con la presencia simultánea de economías de escala, prácticas complejas de diferenciación de los bienes y procesos de innovación de producto.

5. Recapitulación

A lo largo del presente capítulo se ha pasado revista al comercio exterior español, tratando de analizar su evolución, los cambios en su sistema de regulación, su orientación geográfica y composición. En el análisis de la evolución del comercio sobresale el aceptable dinamismo que revelan los flujos de comercio en la historia más reciente de la economía española, aun cuando no faltan episodios —como el que actualmente se atraviesa— de importantes saldos deficitarios. El recurso a las funciones de comercio revela que es la renta la variable de mayor capacidad explicativa tiene en la evolución del comercio, especialmente en el caso de las importaciones.

Pese a esta constatación, es indudable que factores de oferta debieron impulsar también la mayor capacidad competitiva de la economía española. Como parte de esos factores debe destacarse el proceso de liberalización comercial vivido por la economía española, que si bien comienza con los primeros años sesenta del pasado siglo, encuentra su período más intenso como consecuencia de la integración comunitaria. La descripción de este proceso pone de relieve el importante esfuerzo de desprotección realizado, lo que sin duda tuvo que repercutir sobre las condiciones de competencia y de costes de los mercados domésticos. La integración comunitaria provocó, además, un importante cambio en la orientación geográfica del comercio español. Semejante cambio permite una primera aproximación al estudio de los efectos de creación y desviación de comercio. En las estimaciones realizadas se constata en el caso español el predominio de las ganancias de eficiencia —creación de comercio— sobre las desviaciones de comercio generadas por la integración.

Finalmente, el último epígrafe está dedicado al análisis de la especialización comercial. En un primer paso se analiza la especialización interindustrial, discutiendo sus bases económicas y su concreción en el caso español. En este ámbito es relevante el análisis del perfil de especialización del comercio español, para identificar sus carencias y debilidades. Finalmente, se considera la especialización intraindustrial, estudiando sus bases teóricas y su medición en el caso español.

Lecturas recomendadas

ALONSO, J. A., «Funciones de comercio: una nueva estimación», *Información Comercial Española*, núm. 765, 1997.
SERRANO SANZ, J. M., «La política de apertura exterior», en J. L. García Delgado (dir.), *España, Economía: ante el siglo XXI*, Espasa Calpe, Madrid, 1999.
ALONSO, J. A. y DONOSO, V., «Sector exterior: apertura económica y líneas de especialización», en J. L. García Delgado (dir.), *España, Economía: ante el siglo XXI*, Espasa Calpe, Madrid, 1999.

Conceptos básicos

- *Liberalización comercial*. Proceso a través del cual se eliminan los obstáculos (arancelarios y no arancelarios) al comercio internacional. Mediante esta vía se acerca la relación de precios vigente en una economía a la existente en el mercado internacional.

- *Tasa de apertura*. Expresa la importancia relativa que los flujos de comercio exterior tienen en la actividad de un país. Se suele expresar como el porcentaje que supone la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios respecto al PIB.

- *Cuota de mercado*. Importancia relativa que un proveedor tiene en la facturación de un determinado mercado. En el ámbito del comercio exterior, la cuota de mercado de un país se expresa como el porcentaje que suponen las exportaciones a un determinado mercado respecto al total de lo adquirido externamente por ese mercado.

- *Tasa de cobertura*. Capacidad que las exportaciones tienen para financiar las importaciones. Se suele expresar como porcentaje que las exportaciones suponen respecto a las importaciones (puede referirse a bienes o a bienes y servicios).

- *Especialización interindustrial*. Se produce cuando el origen sectorial de los bienes exportados por un país difiere significativamente de la procedencia sectorial de los bienes importados. Existe, por tanto, una marcada diferencia en la composición sectorial de importaciones y exportaciones.

- *Especialización intraindustrial*. Tiene lugar cuando un país exporta e importa bienes de un mismo sector. Hay, por tanto, en este caso una coincidencia entre la composición sectorial de las corrientes de exportaciones e importaciones.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. INVERSIÓN DIRECTA RECIBIDA POR ESPAÑA. 3. INVERSIÓN DIRECTA DE ESPAÑA EN EL EXTERIOR. 4. EFECTOS DE LA INVERSIÓN DIRECTA. 5. RECAPITULACIÓN. LECTURAS RECOMENDADAS. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Introducción

En los dos capítulos anteriores se han estudiado el marco contable de las relaciones económicas con el exterior de un país —la balanza de pagos— y la parte más relevante de la balanza por cuenta corriente —el comercio exterior—. Aquí se aborda otra de las cuentas de dicha balanza: la cuenta financiera, y más concretamente la variación de activos y pasivos de uno de sus instrumentos principales: la inversión directa extranjera (véase Conceptos básicos).

La década final del siglo XX ha puesto de manifiesto la trascendental importancia de la actividad productiva en el exterior de las empresas multinacionales financiada con inversión directa. Las cifras del *stock* de inversión directa en el mundo (medido mediante la simple acumulación de flujos anuales), según UNCTAD, se multiplicaron por ocho entre 1985 y 2006, cifras muy por encima del crecimiento del PIB o del comercio.

Estos datos enmascaran, no obstante, realidades bien distintas. Por un lado, la verdadera creación de actividad productiva, la que ha tenido lugar mediante *nueva* inversión (denominada también *greenfield*), ha sido una parte menor, habiéndose beneficiado de ella los países en desarrollo, principalmente; por otro, la columna vertebral del proceso inversor, desde hace una década, son las fusiones y adquisiciones de empresas, que no suelen implicar, al menos a corto plazo, un aumento del *stock* de capital productivo del país, sino un mero cambio de titularidad en la propiedad de las sociedades adquiridas; lo que cabe interpretar como un trasvase de activos desde aquellos propietarios menos eficientes hacia otros que podrían gestionarlos mejor. Estas operaciones han tenido como destino prioritario los países desarrollados, lo que ha dado lugar a una concentración empresarial sin precedentes.

Es difícil entender todo esto sin tener en cuenta la irrupción de mercados emergentes, como China, y la acentuación de los procesos de integración económica, así como la progresiva liberalización de los mercados de bienes y factores que ha tenido lugar en los últimos tiempos. Se intensifican la competencia y la rivalidad entre las empresas y se reorganiza la actividad nacional e internacional de las empresas con efectos dispares sobre la producción de éstas en los países en los que actúan. Por un lado, se amplía la actividad productiva en unos países, para aprovechar las ventajas de escala o de costes laborales, o para ganar posiciones de mercado; por otro, se procede a la reducción o traslado de producción desde unos países a otros, bien mediante la venta de activos empresariales a empresarios nacionales y extranjeros, o bien mediante el cierre de plantas y empresas. Todo esto se traduce con frecuencia en desinversiones.

El capítulo desarrolla las dos facetas que contempla la balanza de pagos: la inversión directa recibida por España, que se analiza en el segundo capítulo, y la inversión que España realiza en el exterior, a continuación. En un cuarto epígrafe se da cuenta de sus efectos sobre la economía, y se finaliza con una recapitulación. Para ello se utiliza la propia Balanza de Pagos de España, y como fuente complementaria, el Registro de Inversiones Exteriores, que permite diferenciar nítidamente las dos vertientes actuales de la inversión directa: la *productiva*, la que verdaderamente interesa analizar por sus efectos sobre el sistema productivo, y la *de intermediación*, muy volátil y que apenas roza a éste (*RECUADRO 1*).

2. Inversión directa recibida por España

a) Evolución de los flujos

Según se ha dicho ya, España necesitó complementar la escasez de iniciativas y recursos financieros con los procedentes del extranjero para llevar a cabo su industrialización (véase el capítulo 1). No fue fácil llevarlo a cabo: en unas épocas se facilitó la implantación del capital extranjero, mientras que en otras, ya en pleno siglo XX, se restringió sobremanera su presencia, como sucedió durante la fase autárquica de la economía española (1939-1959). Obviamente, después de este paréntesis fue preciso contar una vez más con él para ampliar, modernizar y hacer más

eficiente el sistema productivo. Y los primeros pasos se dieron en 1959 con la tímida apertura al exterior iniciada con el Plan de Estabilización. Los flujos netos fueron en cualquier caso bastante reducidos, puesto que apenas se sobrepasó el 0,5 por 100 del PIB en el período que discurre entre 1960 y 1985, según la Balanza de Pagos.

El ingreso de España en la Unión Europea, en medio de una fuerte expansión de la inversión internacional, supuso un revulsivo fundamental para la inversión. Las entradas, provenientes casi en su totalidad de países desarrollados (y en particular de la Unión Europea) se multiplicaron por cuatro, hasta alcanzar cerca del 2 por 100 del PIB entre 1986 y 1992 (gráfico 1). En este período se advierten ya cambios importantes en las vías de penetración que más adelante serán habituales: menos inversiones de nueva planta (*greenfield*) y más adquisiciones de activos empresariales ya existentes, logrando con ello una implantación rápida y la cuota de mercado correspondiente.

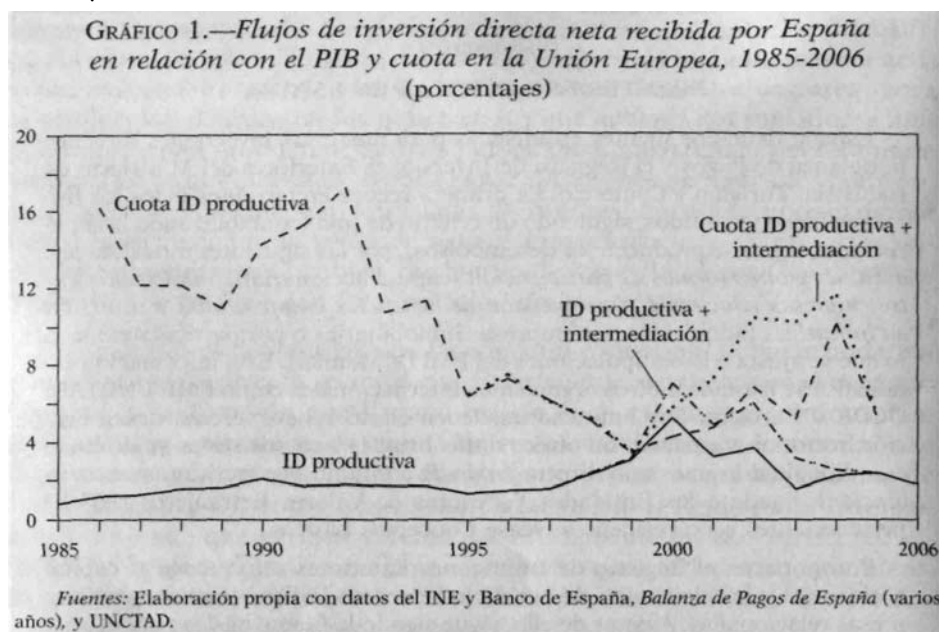
Existe cierta evidencia de que los procesos de integración llevan aparejado un aumento de los flujos recibidos, es decir, se produce un fenómeno de *creación de inversión*. El gráfico da cuenta de los grandes atractivos que España poseía para el capital extranjero (de igual modo que Portugal, y otros países que se integraron después), al captar un 13 por 100 de media anual del total recibido por la Unión Europea (ampliada a 25 países) entre 1986 y 1994. En aquellos momentos contaba con factores relevantes de localización: desde el tamaño de su mercado, que hacía factible amortizar los costes fijos de las plantas, hasta la utilización de su territorio como base de exportación hacia otros países, preferentemente comunitarios, beneficiándose de la deslocalización de actividades productivas localizadas en éstos.

RECUADRO 1

FUENTES ESTADÍSTICAS EN ESPAÑA

España tiene dos, fuentes estadísticas para medir las inversiones directas: la Balanza de Pagos y el Registro de Inversiones Exteriores del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. La primera recoge en términos netos los flujos recibidos y emitidos, siguiendo un criterio de caja (contabilizando las operaciones según se producen los desembolsos), por las siguientes modalidades: acciones y otras formas de participación (capital accionario), financiación entre empresas relacionadas, reinversión de beneficios empresariales e inversión en inmuebles (adquiridos por empresas inmobiliarias o por particulares), con lo que se ajusta a las estipulaciones del FMI (V Manual). Esta información estadística se traslada a otros organismos internacionales como FMI UNCTAD, OCDE y Eurostat. Sus limitaciones tienen cierto relieve: escasa desagregación sectorial y espacial, no ofrece datos brutos, y en sus series se deslinda con dificultad la inversión directa productiva y la no productiva (de intermediación), ligada a las Entidades Tenedoras de Valores Extranjeros (ETVE) pertenecientes a no residentes (véase Conceptos básicos).

Por su parte, el Registro de Inversiones Exteriores sólo recoge el capital accionario y la reinversión de beneficios, pero no la financiación entre empresas relacionadas. A pesar de ello, sigue siendo la fuente básica para el análisis sectorial, espacial y regional. También deslinda las operaciones de intermediación o no productivas llevadas a cabo por no residentes mediante ETVE (las inversiones en el exterior de residentes en ETVE están incluidas junto al resto de los flujos); ofrece datos brutos y netos, lo que permite estimar las desinversiones (por causa de transmisiones onerosas o lucrativas, o de liquidaciones totales (disoluciones o quiebras de empresas) y parciales (reducciones de capital social); contabiliza los flujos por los importes totales devengados; y ofrece datos armonizados desde 1993. Por otra parte, al no constituir un aumento o disminución real de la inversión realizada por no residentes, las transacciones entre éstos no se incluyen en sus series, así como las operaciones de reestructuración de la inversión que tiene lugar dentro de los grupos empresariales



Los flujos iniciaron un suave descenso en los primeros años de la década de 1990, desvelándose un paulatino agotamiento de las ventajas iniciales asociadas a la integración. La tendencia en la Unión fue bien distinta, originando un declive considerable de la cuota española (hasta alcanzar un 6 por 100, menos de la mitad de lo obtenido en el período previo y muy por debajo de lo que a España corresponde por el tamaño de su economía). Esto puede interpretarse como una primera llamada de atención sobre la pérdida de atractivos de localización (en manufacturas en particular) para el capital extranjero, dentro de un horizonte en el que el Mercado Único actúa plenamente y está en ciernes la entrada en vigor de la moneda única. Este nuevo escenario, mucho más competitivo, alentó cambios muy significativos en las estrategias empresariales. En el ámbito interno, aumentaron la concentración y especialización de las plantas localizadas en los distintos países comunitarios, lo que dio lugar a los primeros casos de deslocalización del capital extranjero, mediante cierres de plantas y abandonos de actividad productiva (Gillette en Sevilla y Suzuki en Linares, hoy casi olvidados, tuvieron entonces gran repercusión social). Y en lo que atañe a las estrategias orientadas a los activos productivos de otros agentes externos, mediante fusiones y adquisiciones intra y extracomunitarias, se intensificó el proceso de consolidación empresarial.

El proceso de declive de los flujos se detiene hacia mediados de la década, y en sus años finales se produjo una vertiginosa expansión, con cifras nunca alcanzadas hasta entonces (casi un 4 por 100 del PIB entre 1999 y 2002). Esta masiva llegada de flujos de signo productivo supuso un leve respiro en la pronunciada caída de la cuota española, que no tuvo un mayor relieve por la mayor fortaleza de la inversión recibida por el conjunto comunitario.

El papel clave que se atribuye a las fusiones y adquisiciones transfronterizas en las cifras de inversión directa mundial (según la UNCTAD, más de dos terceras partes del total) no cabe extenderlo a España, ni siquiera en el período en que tuvo lugar la mayor adquisición de una empresa española realizada hasta entonces (operación Airtel/Vodafone en 2000), al alcanzar las *adquisiciones* una tercera parte del total de los flujos. La vía de entrada se ha sustentado —desde finales de los años noventa— en las *ampliaciones de capital*, siendo muy escasa la inversión en *constituciones*, de acuerdo con la terminología del Registro de Inversiones español.

Los resultados para los años más recientes (2003-2006) son ciertamente ambiguos. De entrada, la cuantía de los flujos se ha reducido considerablemente respecto de años previos, pero supera, en términos de PIB, lo alcanzado en el período inmediatamente posterior a la integración en la Unión, y también ha mejorado su cuota comunitaria, al conseguir un porcentaje muy similar al que corresponde por el tamaño de su economía. Como se muestra enseguida, es una imagen optimista: son muchos los sectores productivos, particularmente en manufacturas, en los que se advierten retrocesos.

Todo esto por lo que concierne a la que previamente se ha denominado inversión productiva, aquella que contribuye a la formación de capital para la producción de bienes y servicios en territorio español. En aquella

otra *de intermediación* (es decir, la actividad desarrollada mediante ETVE de no residentes), ligada a los beneficios fiscales que ofrece España por los resultados obtenidos de la tenencia de activos productivos en otros países, el éxito ha sido considerable (30 por 100 del total de los flujos netos entre 2000 y 2005, según la Balanza de Pagos); en estos últimos años, sin embargo, las entradas por este concepto son muy escasas. Obviamente, la contabilización de estos flujos como inversión directa, a la par que los productivos, como se presenta en las estadísticas internacionales (en UNCTAD, por ejemplo) supone una mejora sustancial de la cuota española en el conjunto comunitario, según se advierte en el mismo gráfico 1. Por otra parte, sus efectos económicos en España se ciñen, básicamente, a la gestión de estas operaciones (alquileres, notarias, colocación de rendimientos en el sistema financiero).

b) *Modalidades de inversión y motivos de la desinversión*

El perfil inversor puede completarse con un sucinto repaso a las rúbricas en que se ha concretado la inversión, según se ofrecen en la Balanza de Pagos. La vía principal hasta mediados de la década de 1990 fue la partida *capital accionario y otras formas de participación* (dos terceras partes del total), correspondiendo el resto a *financiación entre empresas relacionadas* accionarialmente. A partir de la implantación del euro se observa, sin embargo, un importante proceso de sustitución entre ambas rúbricas: la financiación pasó a ocupar un lugar central en detrimento del capital accionario, lo que parece indicar un intenso uso de estrategias de reestructuración interna de los balances empresariales por motivos fiscales. Desde hace poco tiempo se dispone también de estimaciones para una tercera, las *reinversiones de beneficios* obtenidas por las empresas radicadas, con un resultado ciertamente llamativo: las cifras consignadas como reinversiones son mucho menores desde comienzos de siglo (algo menos de la décima parte del total) que en el quinquenio precedente (1995-1999).

Respecto de la inversión en *inmuebles*, cuestionada a menudo puesto que incluye la realizada por entidades inmobiliarias (a la que se atribuye mayor significación productiva) y por particulares en vivienda residencial, ha ido creciendo con el tiempo, ocupando en estos últimos años una posición muy importante (más de una cuarta parte de la inversión total), colaborando así al *boom* inmobiliario de comienzos de siglo.

Aunque aquí se haya optado, por simplicidad, por los datos de inversión directa neta, éstos son el resultado de un doble proceso (entradas brutas y desinversiones) que interesa conocer para interpretar correctamente ese saldo final y dar cuenta de la gran movilidad que viene caracterizando la inversión directa de estas últimas décadas. Es una obviedad señalar que no tiene la misma significación el hecho de que produzcan a la par relevantes entradas y desinversiones, anulándose entre ellas, que unas exiguas entradas sin apenas desinversiones. De igual modo, los efectos de las desinversiones son bien distintos si son el resultado de ventas de activos productivos a otras empresas o si lo son por causa de liquidaciones parciales (reducción de capital social) o totales (disolución o quiebra de sociedades) de inversiones previas.

Los resultados en el plano agregado revelan que la mayor parte de las desinversiones correspondieron a ventas a residentes (tres cuartas partes del total entre los años 2001 y 2005), y que las liquidaciones parciales fueron mucho más relevantes que las totales, ligadas a la desaparición de las empresas. Esto induce a pensar que los cambios de propiedad de los activos en favor de residentes, por causa de las pertinentes ventas, no tendrían por qué afectar al sistema productivo, en principio. El hecho de que las empresas extranjeras vendan o liquiden activos, manteniendo la producción de otras plantas o generando nueva producción en otras localizaciones, refleja los inevitables cambios en las ventajas comparativas del país (encarecimiento de costes laborales, por ejemplo). Lo que interesa, entonces, es que su retirada se compense con inversión en otras actividades de mayor significación tecnológica; lo que exigirá, según se ha dicho ya, reforzar las ventajas existentes y crear otras nuevas basadas en el capital humano y tecnológico.

c) *El plano sectorial*

A partir de la década de 1960 el capital extranjero fue aposentándose en el sector industrial español, principalmente, mediante nuevas instalaciones, con el fin de atender un mercado considerable y en plena expansión, protegido por barreras arancelarias, aunque para ello tuviera que plegarse a ciertas restricciones, donde se aconsejaban los lugares donde debían ubicarse las plantas, o se establecía la cuota de producción que debía ser exportada (en el caso del automóvil).

Como ocurrió también en el plano internacional, los servicios fueron ganando posiciones con el tiempo. Con datos del Registro de Inversiones, éstos captaban ya algo más de la mitad de la cuota en el quinquenio posterior a la integración en la Unión, y fueron aumentando progresivamente su presencia hasta superar las tres cuartas del total, como promedio, en los años transcurridos del presente siglo (cuadro 1).

Una buena parte del crecimiento de los servicios se debe a un único sector, telecomunicaciones, que ha pasado a encabezar la relación de sectores más favorecidos por el capital extranjero, en términos del monto total invertido. También mostraron un fuerte dinamismo el grupo otros servicios y actividad inmobiliaria. En cambio, retrocedieron respecto de la década pasada comercio y banca, seguros y pensiones, y otras actividades empresariales (con especial incidencia en el sistema productivo este último). En cualquier caso, las actividades financieras y comerciales siguen siendo dos referentes básicos, si tenemos en cuenta la participación relativa que les corresponde en el *stock* de Fondos propios de las empresas extranjeras en 2003.

Por lo que respecta a los sectores manufactureros, en el segundo quinquenio de la década de 1980 los atractivos de un mercado en plena expansión y recientemente incorporado a la Unión Europea, eran importantes; y así se refleja en la cuota que les correspondía en la inversión bruta (40 por 100) en el período 1988-1992. A comienzos de la década siguiente, pasados los efectos inmediatos de la integración, se recibieron menos flujos, y la cuota en el total de la inversión neta disminuye drásticamente (hasta el 24 por 100 en el período 1993-1999). La entrada en el nuevo siglo ha supuesto, no obstante, una leve mejora en la cuantía de los flujos, aunque el sector, en su conjunto, haya perdido de nuevo posiciones relativas. Con todo, la relevancia productiva de las empresas extranjeras manufactureras sigue siendo considerable (los Fondos propios de éstas representaban el 41 por 100 del total en 2003).

Si se procede a un análisis desagregado por períodos (1993-1999 y 2000-2006), hay muchas más sombras que luces. De los veintidós sectores manufactureros que han servido para elaborar el cuadro 1, hay un claro triunfador —otros productos de minerales no metálicos—, en otros tres se registran avance moderados —otro material de transporte, tabaco y textil—, en tanto que química y maquinaria y equipo eléctrico se mantienen. Por el abultado descenso de las cifras (se reducen a la mitad) cabe citar, entre los sectores tradicionales, a productos alimenticios y bebidas (con resultado neto negativo incluso), edición y artes gráficas, madera y corcho, productos metálicos y confección; en los sectores intermedios, a caucho y plásticos y equipo mecánico; y entre los avanzados, a equipo de precisión y maquinaria de oficina e informática. Es más, en otros cuatro casos, las cifras netas de flujos recibidos en el último período son negativas.

Teniendo en cuenta lo dicho en el apartado anterior sobre la conveniencia de extender también el análisis a los flujos brutos y a las desinversiones, en el plano sectorial, con la misma referencia temporal empleada, cabe señalar lo siguiente. En primer lugar, los servicios se han visto afectados en escasa medida por desinversiones, de tal modo que los aumentos de la inversión bruta se trasladaron sin apenas menoscabo al resultado neto final en el plano agregado. En segundo lugar, las manufacturas, con tasas de crecimiento de las entradas mucho menores, registraron desinversiones de mayor entidad, de tal modo que los valores netos experimentaron tan sólo una leve mejoría. Por último, los comportamientos difieren entre las distintas agrupaciones sectoriales en función de sus niveles tecnológicos y de demanda: la industria tradicional fue la única que experimentó un avance considerable en sus cifras brutas, la intermedia siguió recibiendo cifras muy similares entre ambos períodos, mientras que en la industria avanzada el retroceso fue considerable.

Por su parte, las desinversiones, ciertamente importantes en el primer período en la industria intermedia y avanzada, disminuyeron más adelante, lo que contribuyó a que sus resultados finales no empeoraran aún más. El hecho de que haya desinversiones en los sectores tradicionales, y que una parte de éstas proceda de las ventas a compradores residentes (alimentación, siderurgia o productos metálicos, por ejemplo), no es tan preocupante como cuando se desinvierte en sectores avanzados, donde las ventas fueron escasas y la continuidad productiva no está asegurada por causa de la distancia tecnológica que separa a menudo a compradores y vendedores.

Así pues, la pérdida de ventajas de localización de España en estos sectores (además de su menguada recepción de los flujos), sobre todo en aquellas producciones muy estandarizadas y en las que son importantes las economías de escala, se ha traducido en numerosos cierres de empresas, de plantas y de líneas de producto durante todos estos años (véase el capítulo 8). No es, ciertamente, una buena noticia, pues en estas actividades es donde más capital extranjero se necesita, dadas las debilidades tecnológicas y empresariales que presenta la economía española. Cabe señalar, no obstante, que en no pocos sectores manufactureros las entradas y salidas simultáneas de flujos han dado lugar una recomposición de los activos extranjeros, lo que insinúa una mejora de la calidad de los productos obtenidos (sustitución por procesos más avanzados), y seguramente anuncian una menor actividad deslocalizadora en ellos.

En lo que se refiere al resto de actividades, muy recientemente industrias extractivas, energía y agua, y en particular el subsector eléctrico, ha sido objeto de especial interés por parte de empresas comunitarias del mismo sector. Menos importancia ha tenido construcción, quizá por ser un sector muy cerrado y donde las empresas locales presentan ventajas competitivas. Y más insignificante ha sido el interés por invertir en agricultura ganadería y pesca.

En definitiva, el capital extranjero sigue fluyendo hacia los servicios, donde siguen existiendo ventajas de

localización (crecimiento, proximidad al cliente...). Dichas ventajas no están tan claras en una buena parte de las manufacturas, a tenor del relativo estancamiento e incluso declive de los flujos netos. Y la razón es obvia: los reajustes en la producción internacional de las multinacionales, en respuesta a una creciente competencia, están suponiendo la apertura y cierre simultáneo de plantas en distintos países, pero también la cesión de producción a terceros (*outsourcing internacional*), con motivo del creciente uso de la fragmentación de sus procesos productivos para reducir costes. Esto está suponiendo desplazamientos masivos de producción estandarizada, de muy distinta significación tecno lógica, hacia China y otros países emergentes. Pero la competencia en la captación de flujos también procede de los nuevos países del Este europeo, con indudables ventajas de localización (costes laborales, proximidad a los mercados relevantes, capital humano...) y receptores a su vez de una parte de la industria eléctrica y electrónica, e incluso de equipo de transporte deslocalizados desde España.

CUADRO 1.—Flujos de inversión directa neta recibidos por España y Fondos propios de las empresas extranjeras, 1993-2006
(millones de euros de 2000 y porcentajes)

Sector	Flujos						Stock Fondos propios empresariales ^a
	1993-99	%	2000-06	%	1993-06	%	%
Agríc., ganad. y pesca . . .	297	1,0	176	0,4	472	0,7	0,3
Ind. extr., energía y agua .	1.109	3,8	1.399	3,2	2.508	3,5	5,6
Manufacturas	7.066	24,4	7.980	18,5	15.046	20,9	41,2
Prod. min. no metál. . . .	377	1,3	4.367	10,1	4.744	6,6	5,5
Química	1.628	5,6	1.685	3,9	3.313	4,6	8,5
Equipo transporte	735	2,5	1.352	3,1	2.087	2,9	7,0
Metalurgia	1.336	4,6	411	1,0	1.747	2,4	4,9
Papel y artes gráficas . . .	1.080	3,7	83	0,2	1.163	1,6	3,1
Actividades avanz. ^b	563	1,9	466	1,1	1.029	1,4	1,2 ^c
Aliment., beb. y tab.	191	0,7	-972	-2,3	-781	-1,1	5,2
Construcción	720	2,5	-258	-0,6	462	0,6	1,5
Servicios	19.770	68,3	33.872	78,5	53.642	74,4	50,5
Telecomunicaciones	1.924	6,6	23.216	53,8	25.140	34,9	9,9
Otras activ. empres.	5.189	17,9	2.150	5,0	7.339	10,2	2,1
Actividad inmobiliaria . . .	2.869	9,9	3.267	7,6	6.136	8,5	4,6
Banca, seg. y pensiones . .	3.618	12,5	502	1,2	4.120	5,7	10,0
Comercio	3.468	12,0	497	1,2	3.965	5,5	16,8
Otros servicios	972	3,4	1.517	3,5	2.489	3,5	3,7
Total flujos productivos . .	28.962	100,0	43.168	100,0	72.130	100,0	100,0

Nota: (a) Stock Fondos propios en 2003 declarados por las empresas extranjeras al Registro de Inversiones. (b) Las actividades que aquí se incluyen son las mismas que se describen en el capítulo 8. (c) Incluye sólo el valor de maquinaria y material eléctrico.

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Inversiones Exteriores (Internet, abril 2007).

Para concluir este epígrafe, no debe dejar de aludirse, siquiera brevemente, a los resultados de los estudios —fundamentalmente econométricos— que indagan en los determinantes de la inversión en décadas pasadas. Existe cierta unanimidad a la hora de considerar el tamaño y el crecimiento del mercado como principales variables explicativas. La presencia de mano de obra especializada, I + D y otros aspectos relacionados con la productividad parecen ser también factores relevantes de localización, quizá en mayor medida que los costes laborales a medida que transcurre el tiempo; y también lo son los costes de transporte. Por su parte, la estabilidad social y macroeconómica alcanzan de igual modo cierta significación.

3. Inversión directa de España en el exterior

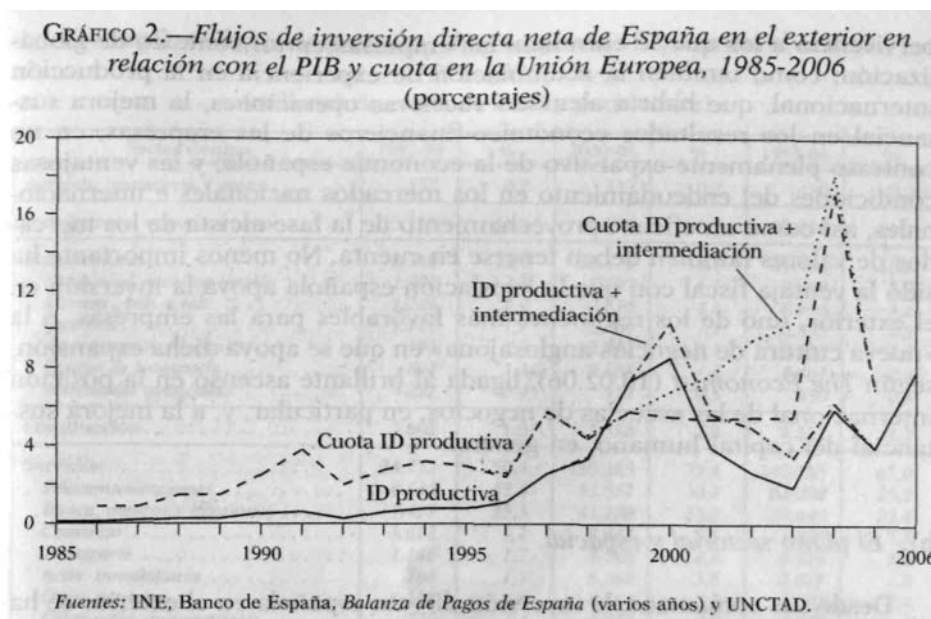
a) Evolución de los flujos

La presencia en el exterior de las empresas españolas, primero con fines comerciales y más tarde productivos, fue muy poco significativa hasta fechas recientes. A mediados de la década de 1980 la cuantía de los flujos era insignificante (el 0,1 por 100 del PIB). Desde entonces la progresión ha sido constante y mucho más rápida que en las fases previas, aunque todavía en 1996 la cifra no alcanzaba el 1 por 100 del PIB (gráfico 2).

Hay dos razones principales que explican la tardía incorporación al proceso de internacionalización de la

empresa española mediante su implantación productiva en el exterior. Por una parte, la legislación restrictiva sobre inversiones en el exterior, que no se modifica hasta mediados de la década de 1970; por otra, mucho más importante, la escasez de ventajas de propiedad (tecnología, tamaño, experiencia...) en la mayoría de las empresas, y en especial entre las industriales; condición indispensable pero no suficiente para que una empresa pueda llegar a ser multinacional, según el paradigma de Dunning. La secuencia sectorial de los flujos así lo atestigua, como se mostrará en breve.

Hacia 1997 el panorama de la inversión se transforma radicalmente. Los flujos de inversión ligados al sistema productivo (es decir, descontando los *de intermediación*, realizados mediante ETVE pertenecientes a no residentes, como se hizo ya en el epígrafe previo) comenzaron a crecer con extraordinario vigor, representando un 8 por 100 del PIB, aproximadamente, en el bienio 1999-2000). La breve crisis económica posterior deja su impronta en los flujos, que descienden abruptamente hasta 2003, pero de nuevo retoman la senda ascendente reproduciendo lo ocurrido tan sólo unos años atrás.



Este brillante panorama necesariamente habría de traducirse en una mejora sustancial de la posición que le corresponde a España en el escenario de la inversión directa internacional, aunque en el plano comunitario fue más comedida. Con datos de UNCTAD, y teniendo en cuenta únicamente una primera estimación de los flujos ligados al sistema productivo, a mediados de la década de 1980 ni tan siquiera se alcanzaba el 1 por 100 de la cuota comunitaria. Diez años más tarde, en 1995, el avance fue considerable (2,5 por 100), aunque muy por debajo de lo que cabía esperar de su potencial económico. Todavía a comienzos del presente siglo la cuota apenas superaba el 5 por 100, y sólo en estos dos últimos años la ha superado con creces (casi un 11 por 100). Este resultado no desmerece la trayectoria de España, ciertamente brillante, puesto que la Unión Europea viene ocupando la primera posición como emisor en el escenario internacional.

Respecto de las modalidades de inversión, acciones y otras formas de inversión ha ocupado siempre una posición de privilegio (más del 80 por 100), y, en cambio, ha sido escaso el recurso a los préstamos de la sociedad matriz a la filial o entre filiales (financiación relacionada); correspondiendo el resto a la reinversión de beneficios y a la inversión en inmuebles; modalidad que creció con fuerza en estos últimos años.

El avance en las ventajas de propiedad ha sido un factor esencial, pero también han intervenido otros factores. La necesidad de ganar tamaño, de extender y diversificar sus actividades fuera del mercado habitual, de consolidarse en ciertos mercados para afrontar los retos competitivos y de supervivencia a los que se enfrentan las empresas en un contexto de globalización; como también la acumulación de experiencia en la producción internacional, que habría alentado sucesivas operaciones, la mejora sustancial en los resultados económico-financieros de las empresas, en un contexto plenamente expansivo de la economía española; y las ventajosas condiciones del endeudamiento en los mercados nacionales e internacionales, así como un eficaz aprovechamiento de la fase alcista de los mercados de valores también deben tenerse en cuenta. No menos importante ha sido la ventaja fiscal con que la legislación española apoya la inversión en el exterior, uno de los

regímenes más favorables para las empresas, o la «nueva cultura de negocios anglosajona» en que se apoya dicha expansión, según *The Economist* (10.02.06), ligada al brillante ascenso en la posición internacional de las escuelas de negocios, en particular, y, a la mejora sustancial del capital humano, en general.

b) *El plano sectorial y espacial*

Desde sus comienzos, la inversión directa española en el exterior se ha basado fundamentalmente en los servicios. Incluso en un período no tan lejano como 1988-1992, la proporción que a éstos correspondía en el total suponía casi las tres cuartas partes del total, y el resto a manufacturas y a industrias extractivas, energía y agua. Más adelante, durante el período 1993-99, a pesar del elevado volumen de flujos emitidos por banca, seguros y pensiones, principalmente, y también por telecomunicaciones, la cuota de los servicios se redujo al 50 por 100 (cuadro 2). Y la razón no es otra que el extraordinario empuje de industrias extractivas, energía y agua, al que le correspondió algo más de la tercera parte del total (en 1999 se produjo la adquisición por parte de Repsol de la empresa argentina YPF, la primera operación verdaderamente importante en términos de valor). Manufacturas también participó de estos avances, pero en escasa medida.

La llegada del nuevo siglo amplía los horizontes de la inversión, al participar en la producción internacional más sectores; tan sólo se queda rezagado industrias extractivas, energía y agua (al menos temporalmente, pues en 2007 tuvo lugar la adquisición de la empresa inglesa Scottish Power por Iberdrola, la de mayor cuantía realizada). Casi todos crecen de forma extraordinaria, debiendo destacarse, en servicios, los dos ya citados, banca y telecomunicaciones, que mantienen las posiciones de cabecera, actividad inmobiliaria, transporte y otros servicios; y en manufacturas, otros productos de minerales no metálicos, alimentación, bebidas y tabaco, química, maquinaria y equipo mecánico y equipo de transporte, no siendo aquí las diferencias en valor tan relevantes como en los servicios. Se incorpora además a esta relación el sector construcción, con dilatada experiencia desde hace décadas en la construcción internacional, pero con escasa significación como inversor. Como resultado de todo ello, los servicios vuelven a mejorar sustancialmente su cuota (casi tres cuartas partes del total), pero también las manufacturas, que alcanzan ya casi una quinta parte del total.

CUADRO 2.—*Flujos de inversión directa neta de España en el exterior, 1993-2006*
(millones de euros de 2000 y porcentajes)

Sector destino	1993-99	%	2000-06	%	1993-06	%
Agricult., ganadería y pesca	157	0,2	323	0,2	480	0,2
Ind. Extract., energía y agua	25.111	36,4	10.088	5,7	35.199	14,3
Manufacturas	8.310	12,0	33.176	18,7	41.486	16,8
Otros prod. min. no metál.	2.302	3,3	7.197	4,1	9.499	3,9
Aliment., beb. y tab.	1.281	1,9	7.626	4,3	8.906	3,6
Química	1.171	1,7	5.664	3,2	6.835	2,8
Maq. y equipo mecánico	191	0,3	3.717	2,1	3.908	1,6
Equipo de transporte	893	1,3	2.568	1,4	3.461	1,4
Actividades avanzadas ^b	-292	-0,4	932	0,5	650	0,3
Construcción	662	1,0	3.550	2,0	4.212	1,7
Servicios	34.772	50,4	130.383	73,4	165.155	67,0
Telecomunicaciones	8.546	12,4	53.552	30,2	62.098	25,2
Banca, seguros y pensiones	17.463	25,3	41.180	23,2	58.643	23,8
Comercio	3.612	5,2	9.847	5,5	13.459	5,5
Transporte	1.146	1,7	7.783	4,4	8.929	3,6
Activ. inmobiliaria	760	1,1	6.264	3,5	7.025	2,8
Otros servicios	1.138	1,6	4.764	2,7	5.902	2,4
Otras activ. empresariales	779	1,1	3.951	2,2	4.730	1,9
Total flujos productivos	69.011	100,0	177.521	100,0	246.532	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Inversiones Exteriores (Internet, abril 2007).

La conjunción de sectores y países de destino de la inversión es muy ilustrativa de los cambios que se han ido produciendo respecto de la localización en el exterior, aunque ahora se presentan sólo en su composición final (cuadro 3). Hasta comienzos de siglo, la inversión en el exterior estuvo escorada hacia América Latina por el fuerte peso relativo de los servicios, y porque en esta área las empresas han venido rentabilizando mejor sus ventajas competitivas. Conscientes de los riesgos que asumían, las principales empresas inversoras, fundamentalmente de los sectores de banca y telecomunicaciones, han ido reorientando

sus inversiones hacia áreas más desarrolladas desde comienzos de la década actual, principalmente hacia Europa. En buena medida, dos grandes operaciones realizadas en Reino Unido (Telefónica/02 y Santander/Abbey Nacional Bank) han restado peso a Latinoamérica en ambos sectores. A todo esto hay que añadir la que tuvo lugar en 2007 en industrias extractivas, energía y agua (Iberdrola/Scottish Power), resquebrajando el liderazgo mantenido hasta ahora por la región.

La UE-15, sigue siendo el lugar más atractivo para las manufacturas, en tanto que los diez países de la penúltima ampliación comunitaria (UE-10), en los que se ha entrado tardíamente, obtuvieron una cuota muy reducida; destacando en éstos la presencia de manufacturas tradicionales, como ocurrió asimismo en África. Esta desatención se extiende a otros países emergentes como China e India.

El perfil sectorial de la inversión está ligado a las ventajas comparativas y competitivas del país y de las empresas, e incluso la reorientación sectorial y espacial tiene mucho que ver con las modificaciones en dichas ventajas, entre las que cabe destacar la acumulación de experiencia y la mejora tecnológica. Detrás de esta relación sectorial está la búsqueda de recursos y de factores, aunque parece advertirse una menor presencia de inversión en países con ventajas de costes laborales, tal como vienen haciendo otros países con mayor experiencia internacional; así como la evolución del mercado interior y las relaciones comerciales previas.

CUADRO 3.—Distribución geográfica de los flujos de inversión directa neta de España en el exterior según sectores, 1993-2005

Sectores	UE-15	Resto países OCDE	Nuevos países UE-10	Latinoamérica	África	Asia	Paraísos fiscales
Agricultura, ganadería y pesca .	14,6	9,4	0,3	63,6	10,9	0,0	1,2
Ind. extractivas energía y agua .	12,1	7,2	0,0	77,9	0,3	0,5	1,8
Manufacturas	61,3	6,8	5,3	16,7	5,9	0,9	2,0
Tradicionales	58,5	7,5	6,1	14,7	8,1	0,7	2,8
Intermedias	67,1	5,8	3,5	21,7	0,5	1,2	0,1
Avanzadas	105,9	-18,9	3,7	7,7	2,4	2,1	-3,6
Construcción	39,7	15,3	2,8	46,2	1,7	0,7	-6,4
Servicios	42,0	13,6	4,1	38,6	0,2	0,1	1,3
Telecomunicaciones	29,3	9,3	7,0	53,2	0,6	0,0	0,6
Banca, seguros y pensiones . . .	41,1	17,3	3,8	36,3	-0,1	0,1	1,5
Total	40,3	11,2	3,6	41,5	1,4	0,4	1,4

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

4. Efectos de la inversión directa

a) Cambios en el modelo inversor

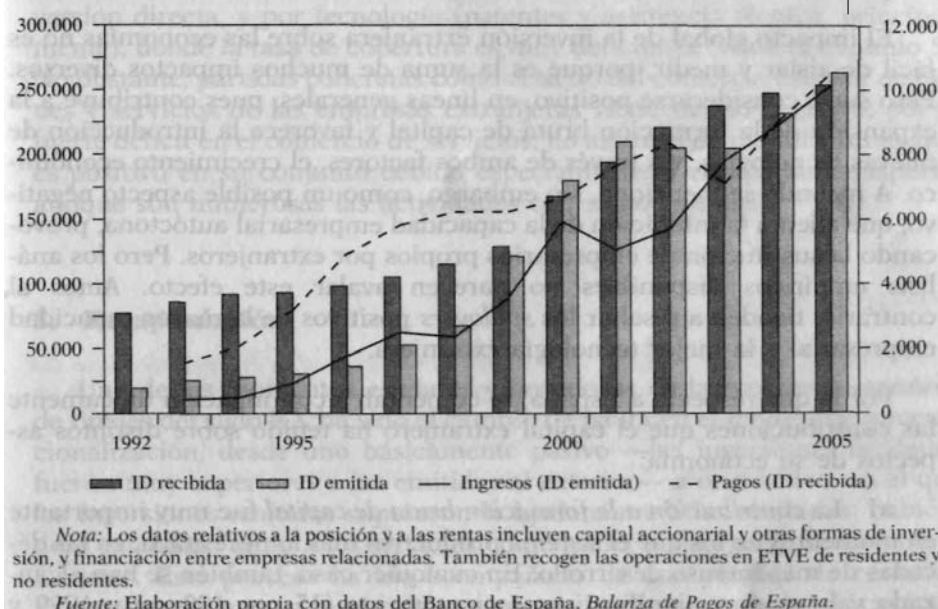
Según se ha visto, a finales del pasado siglo las vertientes receptora y emisora de la inversión directa se aproximan, y el ritmo de crecimiento más vivo de los flujos emitidos sobre los recibidos dio lugar a uno de los hechos más sorprendentes de la economía española en los últimos tiempos: por vez primera fue emisor neto de capitales al exterior en 1997, y se equilibran los *stocks* respectivos en 2000. Sorprende también la generalidad con que los flujos emitidos se impusieron a los emitidos en los distintos sectores: en servicios, construcción, industrias extractivas, energía y agua, así como en manufacturas tradicionales e intermedias. Así pues, se ha pasado de un modelo de internacionalización pasivo (en que predominaban las inversiones recibidas sobre las emitidas) a otro activo (en que sucede lo contrario). Y esto supone haber entrado en el selecto grupo de países situados en una de las fases más avanzadas de la denominada *senda de la inversión directa*.

El gráfico 3 da cuenta de este proceso de acercamiento de ambos *stocks* y de sus efectos sobre la balanza de rentas por inversión directa que integra la balanza de pagos. Tradicionalmente, como sucedía también con el saldo tecnológico, por patentes y asistencia técnica, el balance ha sido abiertamente desfavorable para España, pero el panorama ha cambiado radicalmente desde comienzos del presente siglo, como consecuencia del relativo equilibrio que muestran los *stocks* desde 1999. Como cabía esperar, el ascenso de la presencia de las empresas españolas en el exterior ha ido acompañado de un fuerte avance de los ingresos por los rendimientos de la inversión, equiparándose a los pagos desde 2003.

Este panorama se torna más complejo al profundizar en la formación de los *stocks* y de las rentas. Por lo que respecta a los primeros, incorporan tanto flujos de inversión productiva como flujos de *intermediación*. De acuerdo con el objetivo que se persigue con esta estrategia, sus flujos contribuyen con similar cuantía tanto al

stock de inversión recibida como al *stock* de inversión emitida, pero ambos tienden a compensarse. En lo que atañe a las rentas se plantea un problema similar: ingresos y pagos recogen de igual modo las operaciones relacionadas con la inversión de intermediación junto con la inversión productiva, no diferenciándose en los ingresos, además, lo que corresponde a residentes y a no residentes. Cabe apuntar, en cualquier caso, que los ingresos y pagos relacionados con la inversión de intermediación (la parte correspondiente a ETVE de no residentes) también aquí acabarán por compensarse.

GRÁFICO 3.—Posición internacional de España en inversión directa y rentas de inversión en la Balanza de Pagos, 1992-2005
(columna izq.: pos. int.; columna dcha.: rentas; millones de euros de 2000)



Teniendo en cuenta lo dicho, la trayectoria de rentas que se ofrece en el gráfico 3 fue la siguiente: hasta 1998 las diferencias en favor de los pagos se explican por la preeminencia del *stock* de inversión recibida sobre la emitida. A medida que transcurre el tiempo, en lógica correspondencia con la paulatina equiparación de los *stocks*, las distancias continúan pero son significativamente menores. Y ya desde 2003, donde son casi idénticos, las rentas se igualan, lo que insinúa la creciente madurez de la presencia productiva en el exterior de las empresas españolas.

b) Efectos

El impacto global de la inversión extranjera sobre las economías no es fácil de aislar y medir, porque es la suma de muchos impactos diversos. Pero suele considerarse positivo, en líneas generales, pues contribuye a la expansión de la formación bruta de capital y favorece la introducción de nuevas tecnologías, y a través de ambos factores, el crecimiento económico. A menudo se menciona, sin embargo, como un posible aspecto negativo, que alienta la inhibición de la capacidad empresarial autóctona, provocando la sustitución de empresarios propios por extranjeros. Pero los análisis empíricos disponibles no parecen avalar este efecto. Antes al contrario, tienden a resaltar los *spillovers* positivos de la mayor capacidad empresarial y la mejor tecnología extranjera.

Por lo que respecta a España, se comentan a continuación únicamente las contribuciones que el capital extranjero ha tenido sobre distintos aspectos de su economía:

a) La *contribución a la formación bruta de capital* fue muy importante en momentos en los que el sistema productivo más lo necesitaba, en las décadas de más intenso desarrollo. En cualquier caso, también se han alcanzado valores muy significativos recientemente (15 por 100 entre 1999 y 2002), que duplican lo conseguido en años precedentes.

b) La *contribución directa a la expansión del producto* puede aproximarse a través de la proporción que ocupa el capital extranjero en el valor añadido. Para el conjunto de las empresas participadas, con datos de la Central de Balances del Banco de España, hubo una fase de ascenso de su aportación hasta mediados de la década de 1990, alcanzándose el 32 por 100 del total; habiendo descendido desde entonces del orden de cuatro

puntos porcentuales en estos últimos años. Dentro de las manufacturas se observan, además, retrocesos en la producción de las actividades más avanzadas.

c) La *contribución del capital extranjero a la eficiencia productiva*. Tomando como referente la productividad del trabajo, en el período considerado su impacto habría sido mayor en las manufacturas (donde su presencia es más relevante) que en los servicios; estudios recientes sobre su impacto por regiones revelan que habría sido mayor en las más desarrolladas. Este hecho habría propiciado la captación de externalidades tecnológicas y pecuniarias por parte de las empresas locales. Uno de los pocos estudios realizados sobre España pone de manifiesto que estas externalidades habrían tenido lugar en mucha mayor medida en las actividades más avanzadas que en el resto, puesto que la posibilidad de captarlas está estrechamente relacionada con la capacidad de absorción de las empresas.

d) La *contribución de las empresas extranjeras al equilibrio de la balanza por cuenta corriente*. La llegada de ahorro externo ha contribuido a cubrir el déficit por cuenta corriente en no pocos momentos, aunque haya ido acompañada de crecientes pagos al exterior por rentas de la propia inversión directa, y por tecnología (patentes y asistencia técnica, principalmente), donde la tasa de cobertura es muy deficitaria (véase el capítulo 5). No obstante, partidas concretas como el saldo del comercio exterior de bienes y servicios de las empresas extranjeras viene siendo negativo, por el fuerte déficit en el comercio de servicios; no así en el de manufacturas, que es positivo en su conjunto debido especialmente a equipo de transporte, aunque son numerosas las actividades con signo negativo.

5. Recapitulación

Uno de los momentos estelares y novedosos de la economía española de finales del siglo XX ha sido el cambio de pauta en el modelo de internacionalización, desde uno básicamente pasivo —las inversiones recibidas fueron muy superiores a las emitidas al exterior— a otro activo, en el que las inversiones emitidas superaron holgadamente a las recibidas; habiéndose extendido tanto a los servicios como a una buena parte de las manufacturas. Este proceso ha ido acompañado de una pérdida de cuota de España en el plano comunitario en cuanto a los flujos recibidos de carácter productivo, mientras se camina con paso firme hacia una mayor internacionalización de la presencia productiva en el exterior.

En la inversión recibida, procedente en su mayor parte de países desarrollados, los servicios captaron una gran parte de los flujos, con telecomunicaciones como sector estrella. En manufacturas también hay un nuevo sector clave: productos de minerales no metálicos, que se une así a química y equipo de transporte, con más tradición inversora. Pero son numerosos los sectores en retroceso, lo que hace pensar que España está perdiendo ventajas de localización para estas producciones.

Por el lado de la inversión emitida, en tan sólo una década se ha ido completando el mapa sectorial y espacial, tanto en los servicios (banca, seguros y pensiones, telecomunicaciones...) como en las manufacturas, más tardíamente incorporadas al proceso inversor. El destino esencial fue, en un primer momento, Latinoamérica, y más recientemente la Unión Europea y otros países de la OCDE. Lamentablemente, los flujos en otros países emergentes (Este de Europa o China) han sido muy poco significativos.

Los efectos de la inversión directa recibida se advierten tanto en la balanza de rentas, donde ingresos y pagos están equilibrados desde 2003, con motivo de la equiparación de los *stocks* de inversión recibida y emitida, como en otras parcelas de la economía: formación de capital, producción manufacturera (donde el control extranjero sigue siendo relevante), o en los resultados desiguales del comercio exterior, con superávit en el de bienes (por causa de equipo de transporte) y déficit en servicios.

Lecturas recomendadas

BUESA, M. y MOLERO, J., «Inversión extranjera», en *Economía industrial de España*, Civitas, Madrid, 1998, cap. IV.
GUILLÉN, M. F., «El auge de la empresa multinacional española», Marcial Pons, Madrid, 2006.
MYRO, R., MARTÍN, D. y FERNÁNDEZ-OTHEO, C. M., «Desinversión de capital extranjero en España», *Moneda y Crédito*, núm. 222 (2006).

Conceptos básicos

- *Inversión directa extranjera*. De acuerdo con el *Manual de Balanza de Pagos* del FMI (5.^a ed., 1993, consiste en el establecimiento de una relación duradera entre un residente en una determinada economía (sociedad filial en la que se invierte) y un no residente (sociedad inversora, que interviene o controla la gestión de la filial (y en la que la sociedad inversora debe poseer, al menos, un 10 por 100 de su capital social.

- *Inversión directa horizontal y vertical*. Horizontal: la empresa replica en otro país, parcial o totalmente, el proceso de producción de la empresa. Vertical: supone la fragmentación del proceso productivo de la empresa, realizando en el exterior partes y piezas para aprovechar las ventajas de costes.

- *Empresa multinacional*. Empresa que tiene instalaciones productivas en más de un país. *Empresas extranjeras subsidiarias*: la empresa no residente (el inversor) posee más del 50 por 100 del capital social de la empresa participada. *Empresa Asociada*: el inversor posee el 50 por 100 o menos del capital social.

- *Entidades Tenedoras de Valores Extranjeros (ETVE)*. Régimen fiscal creado en España en 1995 para favorecer la presencia productiva de las empresas en el exterior, utilizado también por no residentes. En el caso de las ETVE pertenecientes a estos últimos, su misión es la *de intermediación* de flujos entre países, beneficiándose de las ventajas fiscales que ofrece España en el tratamiento de los rendimientos de los activos empresariales que se encuentran en terceros países. Su contabilización en la balanza de pagos es doble: los flujos que se reciben pasan a engrosar la partida de inversión recibida por España, y cuando salen a su destino definitivo, los flujos correspondientes se registran como inversión de España en el exterior.

- *Creación de inversión*: Expresión utilizada por R. Baldwin para captar la incidencia del proceso de integración sobre la inversión directa de los países en la Unión Europea. Se calcula así: (inversión recibida - inversión emitida)/PIB.

- *Deslocalización de actividades*. Pérdida de los empleos manufactureros de un país en favor de un competidor comercial. Se identifica con la posible desindustrialización derivada de la apertura del mercado a la competencia internacional. Se asimila también a la «exportación de empleos», pues supone la sustitución de empleo nacional por extranjero. Por su parte, la *deslocalización empresarial* se refiere a los casos concretos de traslado de empresas, plantas industriales o líneas de producción de un país a otro.

- *Paradigma ecléctico de J. H. Dunning*. Desarrollado en la década de 1970, es una sencilla y útil propuesta para explicar por qué invierten en el exterior las empresas, que aglutina distintas teorías de la empresa, de la organización industrial y de la localización de la actividad productiva. Muy resumidamente. Para producir en otro país, las empresas deben tener ventajas competitivas propias (*ventajas de propiedad*) en sus procesos productivos (tamaño, tecnología...) o en sus productos (marcas); es una condición necesaria pero no suficiente. Deben darse dos condiciones más: que haya *ventajas de localización* en el hecho de producir en el exterior (acceso a los mercados, costes laborales, costes de comercio...), y que existan *ventajas de intemalización* en llevar a cabo la producción en el exterior directamente, al no rentabilizarse adecuadamente las ventajas de propiedad por otras vías (licencias de patentes, franquicias,...) por existir costes de transacción.